



**Alessandro Ferrari**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico nell'Università degli Studi dell'Insubria, Dipartimento di Diritto, Economia e Culture)

**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 \***

*Mutual Collaboration in the Service of the Human Person  
between the Catholic Church and States after the Second Vatican Ecumenical Council  
and the Villa Madama Agreements \**

**ABSTRACT:** The article examines the ways of expressing the *sana cooperatio* between the Holy See and the political community in the aftermath of the Second Vatican Council and the Villa Madama Accords. It will focus on the its characteristic traits as emerging from the pontificates of John Paul II, Benedict XVI and Francis and then examine the instruments of *cooperatio*, in particular the role of the Secretariat of State, the papal nuncios and the concordats.

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Chiesa e comunità politica all'epoca dei tre papi "stranieri" - 2.1 Giovanni Paolo II - 2.2 Benedetto XVI - 2.3 Francesco - 3. Gli strumenti della *sana cooperatio*.

## **1 - Premessa**

Trattare della *sana cooperatio* utilizzando come termini *a quo* il Concilio Vaticano II e gli Accordi di Villa Madama significa prendere come punto di riferimento due eventi che, pur nella loro profonda diversità, si vogliono caratterizzare per la comune ispirazione e apertura a un atteggiamento simpatetico nei confronti dei diritti umani fondamentali consolidati nelle costituzioni nazionali e nelle convenzioni internazionali del secondo dopoguerra. Nello stesso tempo, un discorso sulla "reciproca collaborazione", pur trattato con esclusivo riferimento a due eventi così recenti, ancora storicamente non sedimentati, da una parte, si radica inevitabilmente su presupposti ben risalenti; dall'altra, si è venuto già a caricare di molteplici sfaccettature derivanti dalle profonde trasformazioni sociali, economiche, politiche e giuridiche che, in questi pochi anni, hanno inciso radicalmente su una delle principali direttive in tema di rapporti tra Chiesa cattolica e comunità politica.

La *sana cooperatio* conciliare nasce in un mondo molto differente da quello attuale, ancora connotato da una positiva convinzione circa la concreta fattibilità di un ordine mondiale fondato sulla pacifica e multilaterale convergenza intorno a principi comuni e non dissonanti con quanto nuovamente desumibile dal e attraverso il tradizionale deposito del diritto naturale. Com'è noto, anticipato dalle encicliche



giovannee *Mater et Magistra* (15 maggio 1961) e *Pacem in terris* (11 aprile 1963)<sup>1</sup>, il n. 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*, nell'affermare la reciproca autonomia e indipendenza della comunità politica e della Chiesa, ciascuna "nel proprio campo", ne individuava la comune missione - e l'ambito della loro cooperazione - nel "servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini" cittadini-fedeli, inserendo l'antico dualismo tra potestà sovrane all'interno di un contesto personalistico condiviso con gli ordinamenti temporali. Infatti, il Concilio declinava le antiche potestà ecclesiastiche come diaconia verso ciascun essere umano in linea con la funzione "servente", funzionale alla tutela dei diritti inviolabili della persona, che il nuovo costituzionalismo poneva come condizione di legittimità della stessa sovranità degli stati-nazione usciti dalla Seconda Guerra Mondiale. Nello stesso tempo, la Costituzione *Gaudium et Spes* lasciava emergere una connessione tra l'efficacia della diaconia ecclesiale e il grado di "sana collaborazione" della comunità ecclesiale con la comunità politica. Sfumava, così, ogni velleità di *fuga mundi* e la Chiesa si mostrava pronta ad accettare la sfida (dei segni) dei tempi disponendosi fiduciosamente a partecipare al "nuovo ordine" internazionale e ad esprimere una sostanziale accettazione del ruolo che il nuovo stato costituzionale andava assumendo come garante del bene comune in un contesto di pluralismo confessionale e culturale. La *sana cooperatio* diventava allora espressione di quel "senso di osmotica correlazione tra la natura sovranazionale della Chiesa cattolica e l'unità della famiglia umana"<sup>2</sup> che consentiva di proiettare al mondo intero l'idea di una comune missione, al servizio della medesima umanità, per la Chiesa e per la comunità politica.

Tra la fiduciosa e ordinata prospettiva di "reciproca collaborazione" espressa dal Concilio Vaticano II a metà degli anni Sessanta e la "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" di cui all'art. 1 dell'Accordo tra Santa Sede e Repubblica italiana del 1984 il "processo di trasformazione politica e sociale" a cui si riferisce il Preambolo dello stesso Accordo era stato enorme. Lo stesso 1984 costituiva un interessante spartiacque. Sul versante italiano, ovviamente, per la stessa firma dell'Accordo che, pur non rivoluzionando il precedente assetto lateranense, gettava le basi,

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

<sup>1</sup> Cfr., in particolare, il n. 239 della *Mater et Magistra* e il n. 75 della *Pacem in terris*.

<sup>2</sup> Così, il card. Segretario di Stato Pietro Parolin, in un discorso (*L'unità della famiglia umana da Papa Benedetto xv a Papa Francesco*) tenuto il 14 maggio 2019 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano in occasione della Conferenza internazionale "1919-2019. Speranze di pace tra Oriente e Occidente", in [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/parolin/2019/documents/rc\\_seg-st\\_20190514\\_parolin-unita-famiglia\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/parolin/2019/documents/rc_seg-st_20190514_parolin-unita-famiglia_it.html) (31 maggio 2023).



anche nominalistiche<sup>3</sup>, per un nuovo tipo di rapporto tra Stato e Chiesa, incentrato su un nuovo modello di concordato, il così detto Accordo Quadro o “per principi”, aperto a una negoziazione continua e all’intervento di nuovi attori statuali ed ecclesiali, espressione di un nuovo assetto dei poteri politici e religiosi e di una nuova distribuzione delle competenze tra centro e periferie, destinato ad attecchire in contesti internazionali assai differenti tra loro<sup>4</sup>. Sul versante della cooperazione tra Chiesa e comunità politica internazionale il 1984 vede poi lo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Stati Uniti e lo scambio di lettere tra il re del Marocco e il papa Giovanni Paolo II che segnalano una nuova proiezione globale della Santa Sede, al di fuori di quelli che diventeranno i sempre più ristretti scenari italiano ed euro-occidentale. Infatti, dopo il 1984 le trasformazioni saranno ancora più profonde, radicali e veloci portando papa Francesco a individuare nell’attuale contemporaneità un momento soglia, il tempo di un cambio di paradigma, “non [...] semplicemente un’epoca di cambiamenti, ma [...] un cambiamento di epoca”<sup>5</sup>. Così, dal nuovo ordine ancora ordinato o, quantomeno, ordinabile immaginato dal Concilio, si è arrivati a una “società mondiale” descritta dalla enciclica *Fratelli Tutti* come afflitta da “gravi carenze strutturali” non più risolvibili “con rattoppi o soluzioni veloci meramente occasionali” (n. 179), una società per giunta ritenuta dilaniata da una “Terza Guerra Mondiale [...] a pezzi”<sup>6</sup>. Tra il 1984 e le analisi di papa Francesco, il 1989

---

<sup>3</sup> Come osserva **S. MUCKL**, *La bilateralità nella Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, «(N)ella prassi recente [...] il termine “concordato” si trova solo in casi eccezionali, ormai rari; negli ultimi 50 anni, solo tre “concordati” sono stati stipulati ricorrendo espressamente a questa terminologia (due dei quali hanno sostituito un concordato precedente, mentre il terzo ha riguardato il Paese di provenienza del Papa regnante) (la Polonia, *ndA*)», pp. 244-245.

<sup>4</sup> Cfr., sul tema, i numerosi lavori di Romeo Astorri tra cui si segnalano, in particolare: **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, 1, pp. 23-36; *È ancora possibile una politica ecclesiastica? Tra “caso italiano” e contesto europeo e internazionale*, *ibidem*, 2014, 1, pp. 261-278, e, da ultimo, *La missione della Chiesa negli accordi concordatari dopo il Concilio Vaticano II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2023, pp. 1-43.

In precedenza, la revisione del concordato spagnolo del 1953 aveva, invece, fatto emergere la tipologia degli “accordi parziali” (**J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el hecho religioso en Europa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, p. 77). Nel 1979, infatti, “invece di stipulare un accordo completo [...] che (contenesse) tutte le materie [...] la Santa Sede (aveva) ripetutamente concluso con (la Spagna) diversi accordi settoriali, che, nel loro insieme, (formavano) un accordo completo”, così **S. MUCKL**, *La bilateralità nella Chiesa cattolica*, cit., p. 245.

<sup>5</sup> *Udienza del Santo Padre alla Curia Romana in occasione della presentazione degli auguri natalizi* (21 dicembre 2019), <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/12/21/1022/02087.html> (30 maggio 2023).

<sup>6</sup> *Conferenza stampa del Santo Padre Francesco durante il volo di ritorno dalla Corea, volo* 19



e la fine del *Secolo breve* con l'entrata nel "post-moderno" hanno accompagnato una rivoluzione antropologica ed ecologica, sintetizzata nel 2000 dal neologismo antropocene<sup>7</sup>, che ha trasformato radicalmente le esperienze politiche e religiose, non più contenibili nelle né compiutamente rappresentabili dalle loro tradizionali rappresentazioni istituzionali. Nello stesso tempo, alla tensione tra Nord e Sud radicata nell'esperienza coloniale si tornano a sommare molteplici tensioni valoriali, politiche, economiche, strategiche tra Est e Ovest in uno scenario che rende arduo immaginare un'armonia e un ordine mondiali. Infatti, si è allontanato l'ideale di un nuovo ordine globale, multipolare e interdipendente, idealmente rappresentato, per la Santa Sede, dalla cornice onusiana e, per il particolare spazio europeo, dalla Conferenza di Helsinki del 1975<sup>8</sup>. Il nuovo "scenario" presenta piuttosto una navigazione in mare aperto in ordine sparso, in cui istituzioni statuali ed ecclesiastiche si trovano accomunate, più che dalla meta comune, dalle modalità di una rotta che sembra guidata (forse inevitabilmente) da "una sconcertante indeterminatezza concettuale e operativa, tale da imprimere sulla azione pubblica ecclesiastica" ma, appunto, si potrebbe dire anche su quella statale - "un segno di confusa frammentarietà"<sup>9</sup>.

È, dunque, temerario, per così dire, in-sano, pensare di delineare in questo breve contributo anche solo con qualche tratto impreciso e provvisorio, le coordinate della *sana cooperatio* tra Chiesa e comunità politica, sia con riferimento al quadro internazionale, sia in relazione a quello nazionale, nel periodo considerato. Pertanto, mi limiterò ad accennare a due temi principali. Il primo, cercherà di sintetizzare i caratteri delle relazioni tra Santa Sede e comunità politica alla luce del carisma dei tre Pontificati "stranieri" succedutisi dopo il 1984. Il secondo verterà, invece, sulle trasformazioni degli strumenti e degli attori coinvolti nella *sana cooperatio* tra Chiesa e comunità politica nello scenario internazionale, evocando solo assai marginalmente e nel finale,

---

papale (lunedì, 18 agosto 2014) [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/august/documents/papa-francesco\\_20140818\\_corea-conferenza-stampa.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/august/documents/papa-francesco_20140818_corea-conferenza-stampa.html) (30 maggio 2023).

<sup>7</sup> Il termine, coniato nel 2000, si riferisce a un'epoca il cui inizio, collocato nel 1945, coinciderebbe proprio con l'avvento del costituzionalismo contemporaneo: cfr. *Antropocene*, in [https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene\\_%28Neologismi%29/](https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene_%28Neologismi%29/) (5 giugno 2023).

<sup>8</sup> Cfr. **G. BARBERINI**, *Pagine di storia contemporanea: la Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Cantagalli, Siena 2010, e, più di recente, **ID.**, *La Santa Sede e la Conferenza di Helsinki per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 37 del 2014, pp. 1-14.

<sup>9</sup> Cfr. **P. BELLINI**, *La coscienza del principe: prospettazione ideologica e realtà politica delle interposizioni prelatizie nel governo della cosa pubblica*, Giappichelli, Torino 2000, p. 1068.



con qualche riferimento al caso italiano, la dimensione interna, nazionale, della cooperazione tra Chiesa e comunità politiche.

## 2 - Chiesa e comunità politica all'epoca dei tre papi "stranieri"

Ad appena tredici anni dalla chiusura del Concilio Ecumenico Vaticano II ha avuto inizio l'epoca dei "papi stranieri", ancora (parzialmente) in corso. A essi è toccato (rac-)cogliere anche i frutti - o le foglie secche - della lenta maturazione concordataria italiana del 1984. Si è passati dall'Est polacco al cuore tedesco dell'Europa per poi approdare "quasi alla fine del mondo"<sup>10</sup> di un figlio dell'immigrazione italiana in Argentina. Si tratta di una geografia, di una vera e propria mappa, che dice molto dei cambiamenti in corso e delle trasformazioni che investono, insieme, la Chiesa e gli Stati.

I pontificati di Giovanni Paolo II, Benedetto XVI e Francesco, delineano una duplice traiettoria. Da una parte, una dinamica che sfuma l'idea verticale e gerarchica tradizionalmente implicita nell'attenzione ecclesiale verso le vecchie terre cattoliche (Italia ed Europa *in primis*) oggi associate, nel medesimo sguardo globale, a quelle che erano un tempo considerate le "periferie" degli imperi: America Latina, Asia e, in maniera peculiare per il tema che qui interessa, Africa<sup>11</sup>. Dall'altra, una dinamica che affianca alla nuova globalizzazione ecclesiale un certo disincanto verso i "diritti dell'uomo" intorno a cui la Chiesa del Concilio aveva pensato di poter costruire pacificamente la *sana cooperatio* con le comunità politiche. Si tratta, peraltro, di due dinamiche strettamente connesse dal momento in cui la traiettoria politico-geografica di decentramento ecclesiale rispetto all'Occidente si interseca con la critica a una concezione ritenuta troppo occidentalocentrica - e, dunque, non (più) universale - dei "diritti dell'uomo". Infatti, una lettura proposta specie dai pontificati di Giovanni Paolo II e Benedetto XVI è, appunto, quella che fa coincidere la secolarizzazione dell'Occidente - e dunque il distacco dalla "sana" prospettiva giusnaturalista - con l'erosione sia del nucleo valoriale fondativo dei diritti fondamentali sia della capacità di questo spazio(-idea) politico(a) di veicolare un messaggio-modello effettivamente universale. Con Francesco, il medesimo distacco da una prospettiva

---

<sup>10</sup> Così lo stesso papa Francesco nel corso della sua prima benedizione *urbi et orbi* il giorno della sua elezione, il 13 marzo 2013, [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2013/march/documents/papa-francesco\\_20130313\\_benedizione-urbi-et-orbi.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2013/march/documents/papa-francesco_20130313_benedizione-urbi-et-orbi.html) (30 maggio 2023).

<sup>11</sup> Cfr. **M. MATZUZZI**, *Il santo realismo. Il Vaticano come potenza politica internazionale da Giovanni Paolo II a Francesco*, Luiss University Press, Roma, 2021; **P. FERRARA**, *Il mondo di Francesco. Bergoglio e la politica internazionale*, San Paolo Edizioni, Torino, 2016, e **ID.** *La politica estera della Santa Sede da Benedetto XVI a Francesco*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 291-303.



troppo orientata “a occidente” assume un altro significato, più connesso alle idee di inculturazione, di rilevazione dei *sensus fidei* locali in un’ottica sinodale attenta a evitare di pretendere che

“tutti i popoli di tutti i continenti, nell’esprimere la fede cristiana, imitino le modalità adottate dai popoli europei in un determinato momento della storia, perché la fede non può chiudersi dentro i confini della comprensione e dell’espressione di una cultura particolare” (EG, 118).

Del resto, chiosa Francesco, “(È) indiscutibile che una sola cultura non esaurisce il mistero della redenzione di Cristo” (*ibidem*).

Di qui la conseguenza per cui non ci

«si debba attendere dal magistero papale una parola definitiva o completa su tutte le questioni che riguardano la Chiesa e il mondo. Non è opportuno che il Papa sostituisca gli Episcopati locali nel discernimento di tutte le problematiche che si prospettano nei loro territori. In questo senso, avverto la necessità di procedere in una salutare “decentralizzazione”» (*ibidem*, n. 16)<sup>12</sup>.

## 2.1 - Giovanni Paolo II

Il papato di Giovanni Paolo II è marcato da grandi cambiamenti sociali, politici, culturali ed ecclesiali. La Chiesa cattolica sperimenta una faticosa metabolizzazione dell’eredità conciliare in un contesto di globalizzazione ormai matura dove le aperture, le novità conciliari, le nuove responsabilità (in specie) episcopali e laicali, la nuova visione dei rapporti tra Chiesa e comunità politica si calano in realtà locali fortemente condizionate da quelli che da tempo apparivano come gli ultimi rantoli della guerra fredda. Sul versante endo-ecclesiale Giovanni Paolo II reagisce ai fermenti innovatori interpretandoli come disordinati moti centrifughi a cui rispondere con un’azione centralizzatrice a tutela di un’unità gerarchicamente ordinata e connotata da una forte omogeneità. Sul versante delle relazioni tra Chiesa e comunità politica, invece, paiono tre i principali punti salienti del suo pontificato.

Innanzitutto, la centralità della questione democratica, nata in riferimento al confronto Est-Ovest ma che assumerà un significato ben più ampio e inimmaginabile a quei tempi, in stretta connessione con il ruolo della libertà religiosa. In secondo luogo, la questione europea, vale a dire l’enfasi rivolta alla missione civilizzatrice di un’Europa post-comunista in un contesto “neo-romantico” connotato da una certa ideologia del ritorno alle radici culturali - e religiose - delle Nazioni ma

---

<sup>12</sup> Cfr., sul tema, M.C. RUSCAZIO, *Diritto canonico e culture*, in *Diritto e Religioni*, 25, 2018, 1, pp. 118-134 nonché, per un primo sguardo d’insieme, *Inculturazione, diritto canonico e missione*, a cura di L. SABBARESE, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2004.



anche dalle prime disillusioni cattoliche verso un progetto di “unificazione” non collimante con le attese vaticane; infine, tema che non sarà qui ripreso per quanto essenziale per una più piena comprensione della *sana cooperatio*, la liquefazione dei partiti politici d’ispirazione cristiana che, nel mettere in crisi il sistema di intermediazione laicale tra istanze gerarchiche e definizione del bene comune nell’arena politica consolidatosi negli ultimi due secoli<sup>13</sup>, segnava la fine di un modello antropologico di “cristiano impegnato”, anticipando, più in generale, la crisi complessiva della rappresentanza politica.

Come i papi del XIX secolo, ma in un mondo e con esiti ben differenti, anche per Giovanni Paolo II la questione democratica viene a trovarsi al centro del suo magistero sociale che certifica il superamento della “neutralità” sui sistemi politici ancora affermata dal n. 76 della *Gaudium et Spes*, in cui traspare la preoccupazione, nell’era della rigida divisione tra i “blocchi”, di assicurare che la Chiesa “in nessuna maniera si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico”. Così, se già Paolo VI in una allocuzione alle autorità svizzere aveva affermato che “grazie a Dio il principio della libertà democratica” era “divenuto la norma di tutti i popoli civilizzati”<sup>14</sup>, nei nn. 46 e 47 dell’enciclica *Centesimus annus* (1991) Giovanni Paolo II esporrà una chiara opzione preferenziale verso un sistema politico incentrato sulla partecipazione attiva dei cittadini e sul ricambio pacifico delle classi dirigenti<sup>15</sup>. Nello stesso tempo, il sistema democratico era letto dal pontefice polacco in stretta correlazione con il tema dei diritti umani e, in particolare, con il diritto di libertà religiosa. Quest’ultimo diventava “fonte e sintesi” di tutti i diritti umani e, grazie all’innesto della dimensione più espansiva della Costituzione *Gaudium et Spes* sull’approccio più difensivo-negativo della Dichiarazione *Dignitatis Humanae*<sup>16</sup>, la libertà religiosa veniva declinata come “diritto a

---

<sup>13</sup> Cfr. anche il n. 14 del decreto conciliare sull’apostolato dei laici *Apostolicam actuositatem*.

<sup>14</sup> Cfr. P. PORTIER, *La philosophie politique de l’Église catholique: changement ou permanence ?*, in *Revue française de science politique*, 36, 3, 1986, pp. 325-341 (sul punto p. 330).

<sup>15</sup> Il n. 46 dell’enciclica esprime l’apprezzamento della Chiesa per “il sistema della democrazia, in quanto assicura la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e garantisce ai governati la possibilità sia di eleggere e controllare i propri governanti, sia di sostituirli in modo pacifico, ove ciò risulti opportuno” così da “non [...] favorire la formazione di gruppi dirigenti ristretti, i quali per interessi particolari o per fini ideologici usurpano il potere dello Stato”. A sua volta il n. 47 afferma che “(L)a 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” (il primo corsivo è nel testo).

<sup>16</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica. Profili dottrinali e* 23



vivere nella verità della propria fede e in conformità alla trascendente dignità della propria persona” (n. 47). Il diritto di libertà religiosa acquistava, così, una piena dimensione positiva la cui rivendicazione di fronte ai pubblici poteri legittimava l’azione diplomatica globale della Santa Sede<sup>17</sup>. Due anni dopo quell’enciclica, nel 1993, il politologo statunitense Samuel Huntington qualificava come cattolica la così detta Terza ondata che tra il 1974 e il 1990 aveva segnato il passaggio alla democrazia di decine di Paesi in tutto il mondo<sup>18</sup>. Infatti, tre quarti delle “nuove democrazie” erano a maggioranza cattolica, circostanza che spingeva Huntington ad affermare che il cattolicesimo era stato “secondo solo allo sviluppo economico nel facilitare la democratizzazione degli anni settanta e ottanta”<sup>19</sup>.

Nel frattempo, i viaggi di Giovanni Paolo II, spesso accompagnati dalla firma di nuovi accordi concordatari<sup>20</sup>, danno visibilità alla Chiesa cattolica sulla scena politica. Il numero di Paesi che sotto il suo pontificato riconoscono ufficialmente la Santa Sede passa da ottantacinque a cento settantaquattro mentre il numero di concordati, accordi, scambio di note verbali conclusi sotto il suo pontificato (centoquattro) supera quello di tutti e quattro i pontificati precedenti non solo in quantità, ma anche in estensione geografica, andando ben oltre i confini europei e quelli delle nazioni tradizionalmente cattoliche e concordatarie<sup>21</sup>.

Tuttavia, questo successo, mediaticamente enfatizzato anche grazie al carisma personale del pontefice, non poteva nascondere le nuove, crescenti tensioni tra la democrazia delle comunità politiche e la democrazia patrocinata dalla *Centesimus Annus*. Infatti, se l’enciclica papale segnalava una convergenza sulla democrazia come insieme di regole volte ad assicurare la più ampia partecipazione dei cittadini al governo del Paese, la medesima enciclica non esitava a riferirsi a una

---

giuridici, EDUSC, Roma, 2018, 3576 dell’edizione Kindle.

<sup>17</sup> Cfr. **B. CHELINI-PONT**, *How far has the Holy See fostered religious freedom from Vatican II up to now?. Universality of Human Rights or Imperialism of the Universal? Seeking Grounds to Stand on. A Homage to Professor David Little*, Princeton Theological Seminary, Aug 2017, Princeton, United States, in <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02294817/document> (4 giugno 2023).

<sup>18</sup> Cfr. gli interventi di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, e **G. RUMI** nella *Tavola Rotonda* con Anatoli Krassikov, *L’evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, 1, pp. 3-22. Il riferimento è, naturalmente, a **S.P. HUNTINGTON**, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, traduzione italiana di G. DOGNINI, il Mulino, Bologna, 1998 (1991).

<sup>19</sup> Citato nella *Tavola Rotonda su L’evoluzione dei rapporti*, cit., pp. 13-14.

<sup>20</sup> Si veda il numero monografico 1999, 1 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

<sup>21</sup> Cfr. **C. CORRAL**, *Universalismo expansivo de los acuerdos concordatarios, sus principios y coordinadas*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 20, 2004, pp. 17-42, nonché, per un elenco completo e un accesso ai testi, le risorse rese disponibili dallo stesso Corral in <https://www.iuscangreg.it/accordi.php> (3 giugno 2023).



democrazia “autentica” e a sottolineare come l’assenza di una “verità ultima la quale guida e orienta l’azione politica” conduca alla strumentalizzazione “per fini di potere” di “idee e convinzioni” condannando, così, una “democrazia senza valori” a convertirsi “facilmente in un totalitarismo” (n. 46). Proprio mentre l’Occidente celebrava la vittoria del “suo” modello sull’antagonista sovietico cominciava a emergere la non sovrapposibilità di questa “democrazia atlantica” con quella proposta dalla Santa Sede. Si trattava di una duplice, simultanea, divergenza che rivelava sia un dissenso “interno”, critico nei confronti di un liberalismo non finalizzato a un bene comune oggettivamente definito, sia un dissenso “esterno”, critico nei confronti di un modello di relazioni internazionali unipolare e (relativisticamente) assimilatore che rendeva impraticabile il paradigma consensuale e più attento alle diverse culture nazionali preferito dalla Santa Sede.

In relazione al dissenso “interno”, la tensione, già profilatasi nel 68’ con la *Humanae Vitae* di Paolo VI, era tra una concezione di democrazia aperta e induttiva e una democrazia più rigidamente teleologica, commisurata sulla capacità di realizzare progressivamente una dignità umana già scolpita nelle sue linee di fondo, rese accessibili alla ragione umana da uno specifico Creatore ed esplicitate - e validate - dal magistero ecclesiastico. Il campo di battaglia diventava, così, il fondamento normativo del “vivere insieme” che appariva sempre più introvabile con la crescente divaricazione tra due diverse, se non opposte, modalità di individuazione del bene comune. Si trattava di una tensione che finiva per erodere la tenuta del “patto costituzionale” di cui anche la Chiesa cattolica era stata parte all’indomani del secondo conflitto mondiale<sup>22</sup>. In questo contesto la *sana cooperatio* tra Chiesa e comunità politiche risultava inevitabilmente molto difficile. La priorità attribuita all’autodeterminazione individuale rispetto alla così detta morale naturale provocava una vera e propria rottura antropologica<sup>23</sup> che si traduceva in una nuova separazione tra Chiesa e Stati proprio rispetto a quei diritti fondamentali che al tempo del Concilio erano

---

<sup>22</sup> Gli scricchiolii, se non i cedimenti maggiori del Patto investono gli istituti più eticamente sensibili, a partire dal matrimonio. Per restare nel contesto italiano, se non fu tutto sommato difficile per la Costituzione del 1948 definire la famiglia come “società naturale fondata sul matrimonio” (art. 29) è diventato assai più complicato oggi perimetrare consensualmente “famiglia” e “matrimonio” tanto che la Corte costituzionale, a salvaguardia del Patto, è persa arroccarsi su una interpretazione storica, più che sistematica, della norma sostenendo che essa “ non prese in considerazione le unioni omosessuali, bensì intese riferirsi al matrimonio nel significato tradizionale di detto istituto “ e che tale approccio “non può essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una semplice rilettura del sistema o di abbandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere a un’interpretazione creativa”, così la sentenza n. 138 del 2010.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, O. ROY, *Religious freedom and diversity in a comparative European perspective*, in <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/45533> (10 giugno 2023).



sembrati la base comune della loro cooperazione. A fronte di una ermeneutica espansiva dei diritti che portava con sé, insieme alle libertà sessuali, il superamento della rilevanza giuridica della stessa differenza sessuale “naturale”, Giovanni Paolo II non esitava a evocare il profilarsi di una minaccia per l'intera cultura dei diritti umani. Tra il 1993 e il 1995 le due encicliche *Veritatis Splendor* ed *Evangelium Vitae* ambivano a fissare la “dottrina definitiva”, i “valori non negoziabili”<sup>24</sup>, ad argine contro gli attentati alla vita del nascituro e del moribondo, contro una “cultura di morte” (*EV*, nn. 12, 19 e 64) che metteva in pericolo le fondamenta stessa della democrazia. La terapia del magistero papale di fronte a questi pericoli andava da sé: la non obbligatorietà delle leggi civili contraddittorie rispetto all'etica naturale e il conseguente dovere dello Stato di garantire un ampio riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza.

In relazione, invece, al dissenso “esterno”, diplomatico, mentre l'opposizione della Santa Sede alle “guerre irachene” promosse dagli Stati Uniti rifletteva la preoccupazione per le derive muscolari dell'unilateralismo, la Conferenza delle Nazioni Unite sulla Popolazione e lo Sviluppo del Cairo (1994) e la quarta Conferenza mondiale sulle Donne di Pechino (1995) evidenziavano ancor più plasticamente l'ampiezza dello scontro tra due visioni divergenti della democrazia e dei diritti dell'uomo<sup>25</sup>. Infatti, l'ostilità della Santa Sede nei confronti della legalizzazione dell'interruzione di gravidanza e delle politiche di controllo delle nascite si scontrava non solo con la posizione della maggioranza degli Stati democratico-costituzionali ma anche con quella di movimenti sociali, spesso strutturati come organizzazioni non governative, divenuti nuovi attori delle relazioni internazionali e protagonisti sempre più attivi delle “democrazie post-partitiche”. La contestazione - invero piuttosto marginale - dello stesso *status* della Santa Sede di Osservatore permanente presso le Nazioni Unite

---

<sup>24</sup> Sulla scorta del n. 20 di *Evangelium Vitae*, l'espressione apparve successivamente, in una *Nota dottrinale* della Congregazione per la dottrina della Fede circa alcune questioni riguardanti l'impegno e il comportamento dei cattolici nella vita politica del 24 novembre 2002, [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_2002\\_1124\\_politica\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_2002_1124_politica_it.html) (3 giugno 2023). In realtà tale dizione potrebbe in certe circostanze apparire adeguata anche dal punto di vista dello Stato laico, dal momento che essa è stata riferita a situazioni giuridiche attinenti alle modalità di esercizio di diritti generali fondamentali che lo Stato non può includere nella negoziazione con le singole comunità confessionali. Cfr. anche la nota 104.

<sup>25</sup> Cfr. **D.E. BUSS**, *Robes, Relics and Rights: the Vatican and the Beijing Conference On Women*, in *Social & Legal Studies*, 7(3), 1998, pp. 339-363, e, più ampiamente, **Y. ABDULLAH**, *The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?*, in *Columbia Law Review*, 96, 7, 1996, pp. 1835-1875, e **G. LA BELLA**, *Santa Sede e Nazioni Unite, in Nazioni Unite e sistema internazionale*, a cura di M. MUGNAINI, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 149-179.



proveniente da taluni di questi<sup>26</sup> portava sulla sfera globale la medesima sfiducia circa il possibile accomodamento tra ragioni “religiose” e ragioni “secolari” che già serpeggiava al livello “interno” anche a seguito delle trasformazioni delle demografie e degli assetti religiosi tradizionali.

Sarà però sul continente europeo che l'emarginazione del modello democratico e dei diritti umani propugnato dalla Santa Sede risulterà più lacerante e dolorosa per Giovanni Paolo II. In particolare, il rifiuto di iscrivere il richiamo alle radici cristiane nella così detta Costituzione europea e la bocciatura da parte del Parlamento Europeo della candidatura del cattolico Rocco Buttiglione a commissario europeo a seguito delle sue dichiarazioni sui diritti di donne e omosessuali<sup>27</sup> alimenteranno nel pontefice la convinzione che l'Unione Europea non potesse più essere identificata con quella immaginata da Adenauer, De Gasperi e Schumann e che la laicità del Vecchio Continente assomigliasse piuttosto a un laicismo ideologico funzionale all'esculturazione del cristianesimo dall'Europa<sup>28</sup>. Solo debolmente compensativa si rivelerà la codificazione nel Trattato di Lisbona della salvaguardia degli statuti ecclesiastici nazionali e dell'impegno, tecnico e, invero, poco appassionato, al “dialogo aperto, trasparente e regolare” tra le istituzioni europee e le Chiese (ma anche le organizzazioni non confessionali) secondo una formula già annessa al Trattato di Amsterdam del 1997 e in parte già apparsa fin dai tempi della Commissione Delors ma con un afflato culturale e spirituale assai più significativo. Se, da un lato, il dialogo, la *cooperatio europea*, con la sua bilateralità, pur senza impegnare le parti in una formale convergenza sui valori, consentiva uno scambio di legittimità tra istituzioni politiche accusate di deficit democratico e istituzioni religiose indebolite dalla secolarizzazione, dall'altro esso prefigurava e lasciava aperta la

---

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, il post *Catholic Church abuses its position at the UN*, in <https://www.secularism.org.uk/32964.html> (3 giugno 2023).

<sup>27</sup> Sulla bocciatura (11 ottobre 2004) da parte del Parlamento Europeo della candidatura a commissario di Rocco Buttiglione si veda la nota dell'Agenzia SIR del giorno seguente (<https://www.agensir.it/quotidiano/2004/10/12/bocciatura-buttiglione-nota-sir/>, 3 giugno 2023) mentre sulla notissima questione delle “radici cristiane” la bibliografia è immensa. Resta significativo, per l'impatto culturale avuto il pamphlet di **J.H. WEILER**, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003. Più in generale si vedano *L'Europe à la recherche de son âme. Les Églises entre l'Europe et la Nation*, sous la direction de **J.-P. BASTIAN** e **J.-F. COLLANGE**, Labor et Fides, Genève, 1996, e *Dieu a-t-il sa place en Europe? Liberté politique et liberté religieuse dans le traité fondateur de l'Europe réunifiée*, Actes du Colloque de Bruxelles, Parlement Européen, 3 avril 2003, sous la direction de **E. MONTFORT**, O.E.I.L., Paris, 2003.

<sup>28</sup> Su tema **D. HERVIEU-LÉGER**, *Catholicisme, la fin d'un monde*, Bayard, Paris, 2003. Il n. 117 della Esortazione Apostolica post-sinodale *Ecclesia in Europa* (28 giugno 2003) è chiaro nella condanna di “ogni tipo di laicismo ideologico o di separazione ostile tra le istituzioni civili e le confessioni religiose”.



possibilità di un concordato con l'Unione europea che, talvolta ipotizzato, non sarà stipulato<sup>29</sup>.

La tensione tra struttura sovranazionale europea e valori cristiani si saldava con l'emergere di un'altra tensione, quella tra l'Unione, da una parte, e le culture e gli stati nazionali dall'altra; una tensione che evocava la dialettica tra tecnocrazia, terra e cultura di schmittiana memoria<sup>30</sup>. Così, se il Concilio non aveva operato distinzioni tra comunità civile e comunità politica, in Giovanni Paolo II comincia ad affermarsi una più netta distinzione tra lo Stato e una società civile ora identificata con la Nazione, altre volte con il popolo ma comunque interpretata come la vera custode della cultura e dell'ordine morale oggettivo a fondamento della legittimazione della sovranità degli ordinamenti giuridici statuali<sup>31</sup>. Si profilava, per certi versi, una dialettica simile a quella che nell'Ottocento aveva visto l'integralismo cattolico opporre Paese legale e Paese reale e che, nel nuovo contesto contemporaneo, si declinava come una divaricazione - in un qualche modo legittimata dallo stesso pontefice - tra un'Europa cristiana e la sua declinazione istituzionale e costituzionale, l'Unione Europea, scoperta

---

<sup>29</sup> Cfr. **B. MASSIGNON**, *La politique religieuse de l'Union européenne*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 161-178 nonché, più ampiamente, tra una sterminata bibliografia, il classico di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **C. MIRABELLI**, **F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 87-246; **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001; **M. PARISI**, *Dalla dichiarazione n. 11 alla futura Carta Costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1, 2003, pp. 327-362; **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, e **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016. Interessanti spunti in **F. COLOMBO**, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 1 del 2020, pp. 17-31. Come osserva **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *Reflexiones acerca de la bilateralidad*, cit., p. 105 al di là della "singular convención monetaria de 2009 entre la Unión Europea y el Estado de la Ciudad del Vaticano - que no trata de cuestiones religiosas sino de coordinación financiera, como consecuencia de la adopción del euro como moneda oficial del Vaticano - la bilateralidad normativa en las relaciones entre Unión y confesiones religiosas está de momento fuera del horizonte de lo previsible".

<sup>30</sup> Sul tema cfr. **S. NINATTI**, **M.E. GENNUSA**, *Cittadinanza europea e religioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1, 2016, pp. 55-72, e **S. NINATTI**, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 31 del 2019, pp. 102-116.

<sup>31</sup> Cfr. **S. MAILLARD**, *Le regard du Vatican sur l'Europe : du vif encouragement au soutien exigeant* (2 juin 2015), in <https://institutdelors.eu/publications/le-regard-du-vatican-sur-leurope-du-vif-encouragement-au-soutien-exigeant/> (3 giugno 2023), e le considerazioni di **P. CHENAUX** in *Une crise chrétienne de l'Europe ? L'urgence européenne*, Actes réunis par **J.-D. DURAND**, Parole et Silence, Paris, 2013, pp. 103-112.



freddamente agnostica e indisponibile a riconoscere nel diritto naturale cristiano(-cattolico) il proprio presupposto valoriale fondamentale. Giovanni Paolo II visiterà le istituzioni europee, a Bruxelles, in Lussemburgo e a Strasburgo, nel 1985 e nel 1988, ma sempre ai margini di visite pastorali nazionali<sup>32</sup>.

## 2.2 - Benedetto XVI

La tensione sul modello di democrazia, sull'interpretazione dei diritti umani e sul ruolo dell'Europa ormai de-cristianizzata<sup>33</sup> raggiungerà il suo apice sotto il pontificato di Benedetto XVI. I temi dei valori e la lotta contro la manipolazione dell'ordine naturale cominciano a emergere nei discorsi del pontefice all'Accademia ecclesiastica davanti ai futuri nunzi pontifici, segnalando la trasformazione dell'orizzonte dell'azione diplomatica della Santa Sede<sup>34</sup>. Il pessimismo di Benedetto XVI sulla costruzione europea, sul progetto istituzionale di un continente che il pontefice non esita a definire apostata da sé stesso<sup>35</sup>, non farà che approfondirsi con la prima decisione della Corte di Strasburgo sul crocifisso (2009) quando si renderà evidente quello che Jean-Pierre Schouppe, riflettendo in particolare sulle conseguenze dell'ampio ricorso al principio di non-discriminazione, definisce il "lato oscuro", cioè (per la Santa Sede) neutralizzante e laicista, della giurisprudenza strasburghese<sup>36</sup>. Sarà dall'Est ortodosso e, soprattutto, dai "teo-con" di oltre Atlantico che giungerà il sostegno più vocale e convinto alle posizioni pontificie. Benedetto XVI non si recherà, pur invitato dal suo Presidente cristiano-democratico, Hans-Gert Pöttering, al Parlamento

---

<sup>32</sup> S. MAILLARD, *Le regard du Vatican*, cit., p. 6.

<sup>33</sup> Cfr. J. DELUMEAU, *Le christianisme va-t-il mourir*, Hachette, Paris, 1977 ma già Karl Rahner nel 1954: cfr. C. THEOBALD, *La fede nell'attuale contesto europeo. Cristianesimo come stile*, traduzione italiana di R. FABBRI, Morcelliana, Brescia, 2021 (2018), pp. 17-18.

<sup>34</sup> Cfr., in particolare, i discorsi del 2006 ([https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2006/june/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20060602\\_accademia-ecclesiastica.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2006/june/documents/hf_ben-xvi_spe_20060602_accademia-ecclesiastica.html)), 2008 ([https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2008/june/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20080609\\_accademia-ecclesiastica.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2008/june/documents/hf_ben-xvi_spe_20080609_accademia-ecclesiastica.html)) e 2009 ([https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2009/may/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20090523\\_accademia-ecclesiastica.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2009/may/documents/hf_ben-xvi_spe_20090523_accademia-ecclesiastica.html)). Un cambiamento di tono era già apparso nel discorso alla Pontificia Accademia Ecclesiastica di Giovanni Paolo II dell'aprile 2001: [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/2001/april/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_20010426\\_accademia-ecclesiastica.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/2001/april/documents/hf_jp-ii_spe_20010426_accademia-ecclesiastica.html) (3 giugno 2023).

<sup>35</sup> Cfr. *Discorso di Sua Santità Benedetto XVI ai partecipanti al congresso promosso dalla commissione degli episcopati della comunità europea (COMECE)*, 24 marzo 2007: [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2007/march/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20070324\\_comece.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2007/march/documents/hf_ben-xvi_spe_20070324_comece.html) (3 giugno 2023).

<sup>36</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Diritto dei rapporti*, cit., 6451 dell'edizione Kindle.



europeo, giudicato dalla diplomazia vaticana dell'epoca come troppo laicista<sup>37</sup>. Le radicali trasformazioni del cattolicesimo irlandese, con la piaga dell'„abuso di ragazzi e giovani vulnerabili da parte di membri della Chiesa in Irlanda, in particolare da sacerdoti e da religiosi” e la conseguente *Lettera ai cattolici d'Irlanda* di papa Benedetto<sup>38</sup> sono il segnale di un'Europa ormai perduta e soggetta, pur nell'apprezzamento della sua potenziale missione civilizzatrice, a vigilanza critica: comincia un'effettiva globalizzazione della Santa Sede, un decentramento dell'Europa o, se si vuole, una sua relativizzazione, che diverrà più evidente con papa Francesco.

A livello internazionale il pontificato di Benedetto XVI non conoscerà una navigazione tranquilla. Al tramonto del consenso sui valori e sulle loro traduzioni normative e a una libertà religiosa incompresa e minacciata da una secolarizzazione radicale in Occidente, si aggiungeva, da una parte, la diffusione globale di nuovi e aggressivi competitors religiosi (gli evangelici in Sud America) e, dall'altra, il radicamento dell'islam nello stesso Vecchio Continente e il fenomeno della violenza a matrice religiosa esiziale per le sparute minoranze cristiane in Medio-Oriente e che spingerà il pontefice, nel settembre 2006, allo sfortunato discorso di Regensburg<sup>39</sup>. A sua volta, lo scoppio della questione degli “abusi del clero” evidenziava la crisi irreversibile della *societas perfecta* e, pur lasciando trasparire l'ineludibilità di una ricerca di vie d'uscita dal paradigma “modernista” gregoriano-tridentino, finiva piuttosto per alimentare la ben conosciuta sindrome difensiva della cittadella assediata.

Così, nonostante l'attenzione del Consiglio d'Europa che culminerà nel 2015 in una risoluzione sulla intolleranza e discriminazione in Europa con un *focus* specifico proprio sui cristiani<sup>40</sup>, sul piano politico saranno soprattutto le posizioni del neoconservatorismo statunitense ad attirare le simpatie e una certa infatuazione per il modello oltreoceano da parte della Chiesa di Benedetto XVI<sup>41</sup>. Nello stesso tempo, concetti più tipici dell'esperienza europea delle relazioni tra Stato e Chiesa, a partire dalla laicità che all'indomani della Seconda Guerra Mondiale era stata il terreno d'incontro tra cattolicesimo e costituzionalismo democratico, venivano

---

<sup>37</sup> Cfr. S. MAILLARD, *Le regard du Vatican*, cit., p. 8.

<sup>38</sup> [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/letters/2010/documents/hf\\_ben-xvi\\_let\\_20100319\\_church-ireland.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/letters/2010/documents/hf_ben-xvi_let_20100319_church-ireland.html) (10 giugno 2023).

<sup>39</sup> [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2006/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20060912\\_university-regensburg.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg.html).

<sup>40</sup> Si veda la Risoluzione 2036 (2015) adottata dall'Assemblea del Consiglio il 29 gennaio 2015: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21549> (3 giugno 2023).

<sup>41</sup> Cfr. M. FAGGIOLI, *Cattolicesimo, nazionalismo, cosmopolitismo. Chiesa, società e politica dal Vaticano II a papa Francesco*, Armando Editore, Roma, 2018.



accostati a quelle che erano interpretate come dinamiche di cosciente esclusione della religione e dei suoi simboli dalla vita pubblica e di un loro confinamento nell'ambito privato<sup>42</sup>. Da "sana" la laicità diventava "necessaria e doverosa" ma anche "positiva" con l'esigenza di un caricamento aggettivale che segnava la fine del consenso del secondo dopoguerra e che spingeva illustri studiosi cattolici a interrogarsi sulla effettiva permanenza dell'utilità giuridica di tale principio<sup>43</sup>.

### 2.3 - Papa Francesco

Il pontificato di papa Francesco, definito da Massimo Faggioli di soglia, "liminale"<sup>44</sup>, segna, per molti versi, una svolta o, se si preferisce, l'inevitabile esplicita presa d'atto di dinamiche già da tempo in corso. Se quindici dei ventiquattro viaggi di Benedetto si erano svolti in Europa nel drammatico tentativo di rianimare l'anima cristiana del Vecchio continente, in Francesco la fine dell'eurocentrismo, già evidente nella sua biografia, è inquadrata in un'ermeneutica più complessa, che oltrepassa l'approccio, un poco narcisistico, legato alla eccezionalità europea che viene, piuttosto, inquadrata all'interno di uno sguardo d'insieme alle complessive trasformazioni del pianeta. I viaggi di Francesco evidenziano un "punto di vista" ben preciso che parte dalle "periferie": anche in Europa la prima tappa è Lampedusa, per passare a Lesbo (portando a Roma famiglie musulmane), evitando i centri delle "Nazioni cattoliche". L'espressione "radici cristiane" scompare dal linguaggio papale e il Vecchio continente viene valutato in relazione alla sua effettiva capacità di promuovere il dialogo e l'amicizia sociale grazie alle sue radici *tout court*<sup>45</sup>. Le ormai note affermazioni sul "tempo superiore allo spazio" (EG, n. 223), sul "cambiamento di epoca"<sup>46</sup>; la "candida" confessione di Francesco sulla personale incomprensione dell'espressione valori non negoziabili<sup>47</sup>; la preferenza per il poliedro

---

<sup>42</sup> Cfr., anche per l'influenza avuta negli ambienti ecclesiali italiani, L. DIOTALLEVI, *Un'alternativa alla laicità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

<sup>43</sup> Cfr. G. FELICIANI, *La laicità dello Stato negli insegnamenti di Benedetto XVI*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011, pp. 1-13.

<sup>44</sup> M. FAGGIOLI, *The Liminal Papacy of Pope Francis: Moving toward Global Catholicity*, Orbis, Ossining, 2020, traduzione italiana dell'Autore, *Francesco papa di frontiera. Soglia di una cattolicità globale*, Armando Editore, Roma, 2021.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Cfr., in particolare, il *Discorso di papa Francesco in occasione del conferimento del premio Carlo Magno* (6 maggio 2016), [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/papa-francesco\\_20160506\\_premio-carlo-magno.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/papa-francesco_20160506_premio-carlo-magno.html) (5 giugno 2023).

<sup>46</sup> *Discorso del Santo Padre Francesco alla Curia romana per gli auguri di Natale* (21 dicembre 2019), [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/december/documents/papa-francesco\\_20191221\\_curia-romana.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/december/documents/papa-francesco_20191221_curia-romana.html) (3 giugno 2023).

<sup>47</sup> Cfr. l'intervista rilasciata al *Corriere della Sera* il 14 marzo 2014, [https://www.corriere.it/cronache/14\\_marzo\\_04/vi-racconto-mio-primio-anno-papa-90f8a1c4-](https://www.corriere.it/cronache/14_marzo_04/vi-racconto-mio-primio-anno-papa-90f8a1c4-)



piuttosto che per la sfera (EG, 236), segnalano un pontificato non angosciato dalla perfezione della geometria euclidea, preoccupato di “iniziare processi più che di possedere spazi” (EG, 223), insomma, intenzionato a entrare nella globalizzazione senza complessi con una diplomazia incompleta e aperta, ammiratrice della pazienza casaroliana e attenta all’universale concreto<sup>48</sup>. In un certo senso, si potrebbe dire che l’analisi di papa Francesco sulla globalizzazione e sulla posizione, in essa, della Santa Sede, mentre è aliena da ogni ingenuo irenismo, si pensi soltanto a un’altra espressione celebre, quella sulla “globalizzazione dell’indifferenza”<sup>49</sup>, presenti qualche analogia con le considerazioni di Paolo VI sulla scomparsa del potere temporale<sup>50</sup>.

In questo senso il pontificato di Francesco, collegandosi all’ultimo Giovanni Paolo II, riprende, sul piano della politica internazionale, piena libertà rispetto agli altri attori internazionali, in particolare gli Stati Uniti. Alla *Commission on Unalienable Rights* istituita nel 2019 (Presidenza Trump) dal Segretario di Stato Michael (Mike) R. Pompeo e che occhieggiava ai “valori non negoziabili” proponendo nel suo rapporto finale una interpretazione dei diritti fondamentali di stampo comunitarista e fondata sul diritto naturale<sup>51</sup>, papa Francesco, già firmatario l’anno precedente di un accordo con la Cina invisato all’amministrazione USA e già due volte rinnovato (2020 e 2022)<sup>52</sup>, rispondeva con l’Enciclica *Fratelli Tutti* e quella che Antonio Spadaro ha definito una diplomazia della misericordia<sup>53</sup>. Agli “stati canaglia”, alla opposizione frontale verso Paesi o persone, papa Francesco sostituisce la direttiva a non considerare “perduto” nessuno. Del resto, prim’ancora, nel 2017, l’enciclica *Laudato Si*, indirizzata non solo agli “uomini di buona volontà” ma a “ogni persona che abita questo

---

[a3eb-11e3-b352-9ec6f8a34 ecc.shtml](#) (3 giugno 2023).

<sup>48</sup> Cfr. P. CAVANA, *La bilateralità nella Chiesa di papa Francesco*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 255-278.

<sup>49</sup> *Messaggio del Santo Padre Francesco per la celebrazione della XLVIII Giornata Mondiale della Pace* (1° gennaio 2015), [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco\\_20141208\\_messaggio-xlviii-giornata-mondiale-pace-2015.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco_20141208_messaggio-xlviii-giornata-mondiale-pace-2015.html) (3 giugno 2023).

<sup>50</sup> *Discorso di Sua Santità Paolo VI al corpo diplomatico* (9 gennaio 1971), [https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1971/january/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19710109\\_corpo-diplomatico.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1971/january/documents/hf_p-vi_spe_19710109_corpo-diplomatico.html) (3 giugno 2023).

<sup>51</sup> <https://2017-2021.state.gov/commission-on-unalienable-rights/index.html> (3 giugno 2023): sul tema cfr. P. ANNICCHINO, *Geo-diritto e religione nella crisi del liberalismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2021, pp. 85-97.

<sup>52</sup> Cfr., per un inquadramento generale, *L’Accordo tra Santa Sede e Cina. I cattolici cinesi tra passato e futuro*, a cura di A. GIOVAGNOLI, E. GIUNIPERO, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2019, e A. SPADARO, *L’Accordo tra Cina e Santa Sede*, in *La Civiltà Cattolica*, 6 ottobre 2018, pp. 8-21.

<sup>53</sup> Cfr. A. SPADARO, *La diplomazia di Francesco. La misericordia come processo politico*, in *La Civiltà Cattolica*, 3975, 15 febbraio 2016, pp. 209-226, e, più ampiamente, ID., *L’atlante di Francesco. Vaticano e politica internazionale*, Marsilio, Venezia, 2023.



pianeta”, non insisteva né sul diritto naturale né, tantomeno, in ripiegamenti isolazionistici, accogliendo, piuttosto, la prospettiva di un mondo multipolare e la conseguente dimensione multilaterale come condizione per reagire alla crisi ecologica contemporanea. La constatazione di essere di fronte a una “Terza guerra mondiale a pezzi”<sup>54</sup> spinge il pontefice, da una parte, a opporsi a Nazioni messianiche e ai nazionalismi timorosi dell’alterità<sup>55</sup> e, dunque, ad attenuare l’opposizione tra popoli e costituzioni; dall’altra, a negare legittimità alla strategia della deterrenza - e dunque anche alla detenzione e al commercio di armi - e alla stessa dottrina della guerra giusta a cui oppone la duplice esigenza di una spiritualità della fraternità e di una organizzazione mondiale più efficiente<sup>56</sup>. Alla base, la proposta di un mondo che, a immagine di una Chiesa sinodale, si fonda su relazioni dialogiche fondate sul presupposto in base al quale la sovranità e l’indipendenza di ogni Stato non rappresentano un assoluto ma (ri-)sottostanno, in nome del bene comune, alla “sovranità del diritto sapendo che la giustizia è requisito indispensabile per realizzare l’ideale della fraternità universale” (FT, 173).

Non è facile inquadrare il magistero di Francesco con gli occhiali di una continuità di breve periodo. Ad esempio, solo con una certa fatica e non molto convintamente la Commissione teologica internazionale ha integrato o, meglio, tentato di integrare, il magistero di Francesco nel magistero classico sulla libertà religiosa. Se infatti nel suo documento del 2018 dedicato alla libertà religiosa la Commissione ripropone la critica all’assolutismo e al relativismo della moralità liberale invocando la laicità positiva come base della cooperazione con lo Stato, tale orientamento si appoggia essenzialmente su citazioni di papa Benedetto XVI<sup>57</sup>. Lo stesso si riscontra in relazione al riferimento alla reciprocità che la Commissione teologica internazionale riprende inopportunosamente e confusamente riferendolo a Giovanni XXIII, Paolo VI, Giovanni Paolo II ma non a Francesco che, come si è già accennato, ha, piuttosto, rovesciato questo principio, facendo entrare in Europa - e

---

<sup>54</sup> Così il pontefice nel corso della conferenza stampa durante il volo di ritorno dalla Corea (del Sud), 18 agosto 2014, [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/august/documents/papa-francesco\\_20140818\\_corea-conferenza-stampa.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/august/documents/papa-francesco_20140818_corea-conferenza-stampa.html) (3 giugno 2023).

<sup>55</sup> Cfr. il *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti alla plenaria della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali* (2 maggio 2019), [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco\\_20190502\\_plenaria-scienze-sociali.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco_20190502_plenaria-scienze-sociali.html) (4 giugno 2023).

<sup>56</sup> Cfr. i nn. 256-262 della *Fratelli Tutti*.

<sup>57</sup> **COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE**, Sottocommissione libertà religiosa (2014-2018), *La libertà religiosa per il bene di tutti. Approccio teologico alle sfide contemporanee*, n. 72 (si vedano, più ampiamente, i nn. 62-72), [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/cti\\_documents/rc\\_cti\\_20190426\\_liberta-religiosa\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_it.html) (3 giugno 2023).



in Italia - alcune famiglie di profughi musulmani e, cioè, un gruppo di appartenenti proprio alla tradizione religiosa più bersagliata dai discorsi europei in materia<sup>58</sup>. In realtà, proprio la prudente distanza di Francesco da concetti inappropriati in tema di diritti fondamentali consente di evitare che la sua costante preoccupazione per le minoranze religiose cristiane in Medio Oriente si avviti in cortocircuiti teologico-ideologici diventando, piuttosto, espressione della ricerca di rapporti politici fondati sul riconoscimento condiviso della centralità di quei diritti umani (e costituzionali) che, nonostante i fronti di tensione, continuano a costituire per (tutte) le tradizioni religiose l'unico orizzonte disponibile per assicurare la tutela giuridica della libertà dell'atto di fede. Vanno in questo senso la firma, ad Abu Dhabi, del *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune* (2019)<sup>59</sup>; la conclusione di memorandum e concordati come quelli siglati nel 2015 con il Kuwait e lo Stato palestinese<sup>60</sup>; le accorte visite pastorali come quelle ad Al Azhar (2017), all'ayatollah al Sistani a Najaf (2021), in Bahrain (2023) che, nello spirito della *Fratelli tutti*, cercano di disinnescare la pervasività culturale, oltre che religiosa, di antichi pregiudizi e di coinvolgere e responsabilizzare, a garanzia delle minoranze cristiane in "terra d'islam", gli interlocutori con più possibilità di intervento<sup>61</sup>. Così, anche il dialogo interreligioso diventa uno strumento della *sana cooperatio* per il bene comune dell'umanità. In ogni caso, la metabolizzazione teologico-giuridica del magistero di Francesco (anche) sulla libertà religiosa sarà lunga e complessa se si pensa che i nn. 2108-2109 del Catechismo della Chiesa cattolica del 1992, nel riferirsi alla libertà religiosa, continuano a citare Pio VI, Pio IX,

---

<sup>58</sup> Cfr. il n. 70. Le citazioni (alla nota 79 del numero appena citato) all'enciclica *Pacem in terris* di Giovanni XXIII (n. 15) e all'enciclica *Ecclesiam Suam* di Paolo VI (n. 122) paiono, invece, assai forzate.

<sup>59</sup> [https://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papa-francesco\\_20190204\\_documento-fratellanza-umana.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html) (3 giugno 2023). La firma del documento è stata, peraltro, seguita, nel febbraio 2022, dall'apertura della Nunziatura Apostolica negli Emirati Arabi Uniti: <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/02/04/0082/00167.html> (3 giugno 2023).

<sup>60</sup> *Memorandum of Understanding between the Secretariat of State of the Holy See and the Ministry of Foreign Affairs of the State of Kuwait on conducting Bilateral Consultations* (10 settembre 2015), in *Acta Apostolicae Sedis* 108 (2016), 10, pp. 1164-1168, e il *Comprehensive Agreement between the Holy See and the State of Palestine* firmato il 26 giugno 2015, *ibidem*, 108 (2016), 2, pp. 168-185, e che sostituisce e rinnova il *Basic Agreement between the Holy See and the Palestine Liberation Organization* del 2000.

<sup>61</sup> Il 23 febbraio 2023 la Santa Sede ha stabilito piene relazioni diplomatiche con il Sultanato dell'Oman, con la previsione dell'apertura di una Nunziatura Apostolica: <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/02/23/0160/00351.html> (3 giugno 2023). Cfr., in argomento, R. SANTORO, *Le dinamiche concordatarie tra Santa Sede e Stati islamici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29 del 2018, pp. 1-36.



Leone XIII e Pio XII riferendosi alla Dichiarazione conciliare *Dignitatis Humanae* soltanto in modo piuttosto parziale e guardingo<sup>62</sup>.

Infine, quello che emerge dal pontificato in corso è un orientamento che, mentre torna ad aprirsi al costituzionalismo democratico non può non entrare in collisione con molte delle posizioni oggi diffuse sulla scena politica italiana ed europea. Si pensi alla distanza tra l'attuale posizionamento della Santa Sede e i populismi radicali, sfuggiti di mano, in un contesto altrettanto radicalmente secolarizzato, ai patrocinatori della saldatura tra nazione e religioni (confessionali) e ben espressi in Occidente da figure come quelle dell'ex ambasciatore per la libertà religiosa di Trump, il neofita cattolico già governatore del Kansas Samuel Brownback, che alla battaglia contro l'interruzione di gravidanza unisce quella contro l'ingresso in Kansas dei siriani, "falsi rifugiati" e contro ogni riferimento da parte dei tribunali del suo Stato a legislazioni musulmane o non statunitensi<sup>63</sup>. Ma si pensi pure all'estraneità, rispetto all'attuale orientamento della Santa Sede, dell'exasperato e, di nuovo, radicale nazionalismo, anch'esso sfuggito di mano ai suoi estimatori, così di ritorno sulla scena globale e che accompagna, senza pietà, la guerra ora in corso in Ucraina. Si è di fronte a scenari che confermano la necessità di un'interpretazione puntuale e non espansiva dei limiti imposti alla Santa Sede dalla neutralità richiesta dall'art. 24 del Trattato Lateranense in ordine alle "competizioni temporali", da connettersi sistematicamente al riconoscimento della peculiare sovranità internazionale di questa istituzione di cui al precedente art. 2<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. [https://www.vatican.va/archive/catechism\\_it/index\\_it.htm](https://www.vatican.va/archive/catechism_it/index_it.htm) (3 giugno 2023).

<sup>63</sup> Cfr. CHELINI-PONT, *How far has*, cit., pp. 10-11.

<sup>64</sup> Con l'art. 24 del Trattato lateranense "La Santa Sede, in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale, dichiara che Essa vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati e ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale. In conseguenza di ciò la Città del Vaticano sarà sempre e in ogni caso considerata territorio neutrale e inviolabile". Ai sensi dell'art. 2 del medesimo Trattato, invece, "(L)Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze della sua missione nel mondo": cfr. in merito, per una prima sintesi, G. BARBERINI, *Riflessioni sull'origine e sul significato dell'art. 24 del trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2010, pp. 1-25.

In questo senso papa Francesco ha sottolineato come gli "sforzi" della Santa Sede "non comportano il perseguimento di scopi politici, commerciali o militari, sono realizzati attraverso l'esercizio di una *neutralità positiva*" (mio il corsivo). Così, "(L)ungi dall'essere una "neutralità etica", soprattutto di fronte alle sofferenze umane, ciò conferisce alla Santa Sede una posizione ben definita nella comunità internazionale che le permette di meglio contribuire alla risoluzione dei conflitti e di altre questioni", in *Discorso del Santo Padre Francesco in occasione della presentazione delle lettere credenziali degli eccellentissimi ambasciatori di Islanda, Bangladesh, Siria, Gambia, Kazakhstan* (13 maggio 2023), in <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2023/may/documents/20230513-nuovi->



### 3 - Gli strumenti della *sana cooperatio*

All'aprile 2023 la Santa Sede risultava riconosciuta da centottanta quattro Stati di tutto il mondo (erano ottantaquattro all'inizio del pontificato di Giovanni Paolo II) e da diversi organismi internazionali<sup>65</sup>. Una novantina di questi hanno una propria rappresentanza a Roma presso la Santa Sede e ben pochi Paesi escludono ancora tale riconoscimento: tra di essi Somalia, Corea del Nord, Cina e Arabia Saudita, sebbene, delle ultime due, la Cina abbia stipulato un Accordo con la Santa Sede e il sovrano della seconda abbia fatto visita al papa nel 2007 consentendo l'inclusione della Santa Sede come osservatore del The King Abdullah bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue (KAICIID) creato a Vienna nel 2012 proprio da Arabia Saudita, Austria e Spagna: un ulteriore esempio della dimensione politica del dialogo interreligioso<sup>66</sup>. Dopo la fine del Concilio Vaticano Secondo sono stati poi contattati 193 tra concordati, accordi e scambi di note che hanno portato a 266 il numero complessivo delle Convenzioni firmate con 65 Paesi. 142 accordi europei, 17 accordi americani, 12 accordi in Asia-Oceania e 20 accordi africani sono stati stipulati dopo la fine del Concilio Vaticano II. In particolare, il decennio 1991-2000 ha visto la stipulazione di 45 accordi, mentre 42 sono stati stipulati nel decennio 2011-2020<sup>67</sup>.

È noto come Napoleone considerasse il papa alla stregua di un comandante di 200.000 uomini. Era una risposta che anticipava la famosa domanda di Stalin sul numero di divisioni pontificie a cui però rispose, almeno secondo Churchill che riportò l'aneddoto, un altro francese, Pierre Laval, ricordando al despota sovietico come non necessariamente tutte le divisioni siano visibili nel corso delle parate<sup>68</sup>.

---

*ambasciatori.html* (3 giugno 2023).

<sup>65</sup> Cfr. **S. MÜCKL**, *La bilateralità nella Chiesa cattolica*, in *Quaderni di Diritto e di Politica ecclesiastica*, 1/2023, p. 239.

<sup>66</sup> Cfr. **B. JOUBERT**, *Holy See Diplomacy*, in *Pouvoirs*, 162, 3, 2017, pp. 47-61. Dal 1° luglio 2022 il Centro ha trasferito la propria sede a Lisbona.

<sup>67</sup> Cfr. [https://www.iuscangreg.it/accordi\\_santa\\_sede.php](https://www.iuscangreg.it/accordi_santa_sede.php). Così, nonostante si osservi come "il principio di collaborazione tra la Chiesa e la comunità politica [...] è stato enunciato dal Concilio Vaticano II senza alcun riferimento esplicito ai concordati [...] ma con una più generica e distaccata formulazione: "secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo" (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76)" (**P. CAVANA**, *La bilateralità*, cit. p. 256) la "modalità" concordataria, con la sua capacità di rappresentare e salvaguardare l'autonomia istituzionale della Santa Sede, rimane, pur nelle sue nuove forme contemporanee, una espressione fondamentale della *sana cooperatio*. Oltre ai testi già citati cfr. anche **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma, 2017.

<sup>68</sup> Cfr. **J. TROY**, *The Catholic Church and International Relation*, in *Oxford Handbooks Online*, April 2016, in SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2627477> (3 giugno 2023), p. 2.



E in effetti le risorse oggi a disposizione di quella che fu definita la “prima diplomazia del mondo” (con annessa battuta del segretario di Stato di Giovanni XXIII, Domenico Tardini, su quale mai dovesse essere allora la forza della seconda<sup>69</sup>) esprimono più un’influenza *soft* e impalpabile che un *hard power*. Una cinquantina di persone lavorano alla seconda Sezione della Segreteria di Stato e sono circa un centinaio le nunziature e le rappresentanze diplomatiche sparse per il mondo<sup>70</sup>. Diversamente da altri ambasciatori, i nunzi raramente vengono ritirati dalle zone di guerra (Bagdad, Damasco, Kiev...) o per rottura delle relazioni diplomatiche<sup>71</sup> e, con il tempo, soprattutto dopo il Vaticano II (ma già il can. 267 del codice del 1917 non dimenticava un riferimento, pur formalistico, a questo aspetto), la Santa Sede ha valorizzato la missione pastorale delle sue rappresentanze e con essa la natura sacerdotale del nunzio (sempre consacrato vescovo<sup>72</sup>), arrivandosi da taluni a inquadrare soltanto come secondario il loro ruolo nelle così dette materie secolari bilaterali, che richiedano una qualche forma di cooperazione tra la Chiesa e lo Stato<sup>73</sup>. Nel 2020, a conclusione dei lavori della Assemblea Speciale del Sinodo dei Vescovi per la Regione Pan-Amazzonica, papa Francesco, con una lettera inviata al Presidente della Pontificia Accademia Ecclesiastica (casualmente?) proprio nel giorno in cui ricorre la stipula dei Patti Lateranensi, ha disposto che i sacerdoti che si preparano al Servizio diplomatico della Santa Sede dedichino un anno della loro formazione all’impegno missionario presso una Diocesi<sup>74</sup>. Quando nell’intervista del 3 maggio 2022 al *Corriere della Sera* papa Francesco, ragionando sulla difficoltà di un suo viaggio a Mosca, ha affermato: “ma anche io sono un prete, che cosa posso fare?”<sup>75</sup> non ha espresso una considerazione eccentrica rispetto a una potenziale funzione diplomatica ma ha rappresentato esattamente i confini - e i limiti - della missione del diplomatico della Santa Sede. In questo modo

---

<sup>69</sup> Citato in **A. MELLONI**, *Omofobia e ddl Zan, la diplomazia del male minore: il Concordato contro gli estremismi*, in *La Repubblica*, 23 giugno 2021.

<sup>70</sup> Cfr. **B. JOUBERT**, *Holy See Diplomacy*, cit.

<sup>71</sup> Cfr. **S. MUCKL**, *La bilateralità*, cit., p. 239.

<sup>72</sup> Cfr., in materia, il *Motu Proprio* di Paolo VI *Sollicitudo omnium ecclesiarum - L’ufficio dei rappresentanti del pontefice romano*, in specie I, 1 e IV, 1.

<sup>73</sup> Come afferma il *Motu Proprio* appena citato “(S)copo primario e specifico della missione del Rappresentante Pontificio è di rendere sempre più stretti e operanti i vincoli che legano la Sede Apostolica e le Chiese locali”, IV, 1. 1. Secondo **B. JOUBERT**, *Holy See Diplomacy*, cit., il ruolo dei Nunzi Pontifici “is first to monitor the affairs of the local Catholic Church and ensure a spiritual link with the Bishop of Rome. The bilateral secular matters of the countries to which they are accredited are only of secondary importance”. Cfr. anche **S. MUCKL**, *La bilateralità*, cit., pp. 238-240.

<sup>74</sup> [https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/papa-francesco\\_20200211\\_lettera-joseph-marino.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/papa-francesco_20200211_lettera-joseph-marino.html) (3 giugno 2023).

<sup>75</sup> [https://www.corriere.it/cronache/22\\_maggio\\_03/intervista-papa-francesco-putin-694c35f0-ca57-11ec-829f-386f144a5eff.shtml](https://www.corriere.it/cronache/22_maggio_03/intervista-papa-francesco-putin-694c35f0-ca57-11ec-829f-386f144a5eff.shtml) (3 giugno 2023).



sembra progressivamente emergere un vero e proprio ministero tipico dei nunzi, connesso a una missione di globalismo, di cattolicità, che richiede uno specifico «“stile di vita” pastorale atteso da parte dei rappresentanti della Santa Sede, nel quale spicca la misericordia»<sup>76</sup>.

La *sana cooperatio* della Santa Sede si muove lungo i binari dei due documenti conciliari, *Gaudium et Spes* e *Dignitatis Humanae*, che - con sempre sullo sfondo la Costituzione dogmatica *Lumen Gentium* - hanno condotto la diplomazia vaticana ad armonizzare l'antica tutela della *libertas ecclesiae*, vale a dire l'autonomia e indipendenza della istituzione ecclesiastica quale istituzione divinamente fondata, con la promozione di un diritto di libertà religiosa quale diritto naturale connesso al riconoscimento della centralità della dignità della persona<sup>77</sup>. Peraltro, questo nuovo posizionamento, riflette anche l'affermazione della funzione legittimante dei diritti umani fondamentali. Infatti, anche in sede diplomatica la tutela della specifica identità della Chiesa cattolica è venuta a dipendere dalla capacità della sua azione diplomatica di tradurre le categorie tipiche della propria tradizione teologico-giuridica in un linguaggio riconoscibile da una comunità internazionale pluralistica, dove le *potestates* e le sovranità di Stato e Chiesa non poggiano più sulle definizioni e le giustificazioni del passato e in cui, come si è già accennato, anche nuovi soggetti collettivi rivendicano i propri spazi.

La peculiarità della soggettività internazionale della Santa Sede, della sua finalità e la sua intima connessione con un'istituzione geneticamente globale e locale come la Chiesa cattolica consentono alla diplomazia pontificia margini di azione e manovra inaccessibili alle diplomazie statuali. Si pensi, solo per riferirsi ad alcuni esempi tra i più noti, alla mediazione, tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, tra Argentina e Cile sul canale di Beagle; al ruolo di Benedetto XVI - nonostante (?) il discorso di Regensburg - per la liberazione di un equipaggio navale britannico detenuto degli iraniani e ancora, per venire al pontificato di Francesco, all'opera svolta nel disarmo delle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC) tra il 2017 e il 2018 oppure alla mediazione, nel 2014, tra Stati Uniti e Cuba ai tempi della Presidenza Obama e all'incontro in Vaticano, nel 2019, sul Sud-Sudan rimasto famoso per l'immagine del pontefice prostrato ai piedi dei due belligeranti<sup>78</sup>.

L'attività dei nunzi pontifici si svolge all'interno del principale strumento di cui dispone il pontefice per realizzare la *sana cooperatio* con

---

<sup>76</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Diritto dei rapporti*, cit., 7666 dell'edizione Kindle.

<sup>77</sup> Il n. 13 della *Dignitatis Humanae* afferma che “(V)i 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>78</sup> Cfr., J. TROY, *The Catholic Church*, cit.



la comunità politica, vale a dire la Segreteria di Stato<sup>79</sup>. La recente riforma della Curia Romana, consolidata nella Costituzione apostolica *Praedicate Evangelium*, ripropone, accanto alla dizione Segreteria di Stato, quella di Segreteria papale, già utilizzata per la curia di Paolo VI<sup>80</sup>. Si tratta di una forte sottolineatura del ruolo di servizio della Segreteria rispetto al *munus* petrino. Un servizio che richiede la non scontata capacità di inquadrare il carisma personale del pontefice, di tradurne i gesti e le parole nelle forme e nei tempi delle relazioni diplomatiche istituzionali in un difficile esercizio di equilibrio tra pragmatismo e profezia<sup>81</sup>. La riforma della Curia conferma la suddivisione della Segreteria di Stato in tre, anziché due, Sezioni, ribadendo una scelta già presa nel novembre 2017 al fine di rafforzare l'ufficio del Delegato per le Rappresentanze Pontificie<sup>82</sup>. Si contano, così, una Sezione per gli Affari Generali; una per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali e una nuova Sezione per il Personale di ruolo diplomatico della Santa Sede, a riprova del ruolo centrale dei nunzi pontifici nell'ecclesiologia di Francesco. Il riferimento alle Organizzazioni Internazionali nella titolatura della Seconda Sezione costituisce una novità rispetto all'assetto della Segreteria previsto dalla previgente Costituzione *Pastor Bonus* del 1988, segno dell'orizzonte multilaterale in cui si muove e a cui aspira la diplomazia pontificia e della crescente articolazione dei rapporti interstatuali. Orizzonte che emerge anche, sempre riguardo alla Seconda Sezione, sia nella sostituzione del riferimento al rapporto con gli Stati con quello, più vasto, alle "autorità civili" sia con l'attenuazione della centralità attribuita dal n. 46 della *Pastor Bonus* alle sole relazioni diplomatiche ora incluse nel più ampio richiamo ai rapporti diplomatici e politici (art. 49, 1°). Fa poi ingresso, nella definizione dei compiti della Seconda Sezione, il termine "Accordi" (canonizzato come si è detto, proprio dall'Accordo italiano del 1984) che si affianca ai concordati sostituendo il precedente richiamo alle "convenzioni". Interessante è anche il nuovo art. 51 della Costituzione che dà la possibilità di istituire Commissioni

---

<sup>79</sup> In relazione ai rapporti tra Segreteria e Governatorato in relazione alla rappresentanza internazionale dello Stato della Città del Vaticano si veda l'art. 6 della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano del 13 maggio 2023, [https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu\\_proprio/documents/20230513-legge-fond-sc.ht tml](https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/20230513-legge-fond-sc.ht tml) (4 giugno 2023).

<sup>80</sup> Cfr. l'art. 44 della Costituzione. Cfr., sul tema, per un primo inquadramento, S.F. AUMENTA, *La Segreteria di Stato nella Cost. Apost. Praedicate evangelium*, in *Ius Ecclesiae*, 34, 2, 2022, pp. 461-496.

<sup>81</sup> Per alcune osservazioni critiche in merito cfr. R. MOROZZO DELLA ROCCA, *La diplomazia pontificia soffre il protagonismo del papa latinoamericano*, in *Limes*, 2018, 6, pp. 115-122.

<sup>82</sup> <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2017/11/21/0815/01757.html> (3 giugno 2023).



stabili per trattare materie determinate o questioni generali relative ai diversi continenti e aree geografiche particolari.

Nella *Praedicate Evangelium*, però, la Segreteria di Stato non ha più il monopolio della *cooperatio* internazionale. Si avverte, così, tutta l'ampiezza delle trasformazioni contemporanee, sia dell'ordine della Chiesa sia di quello internazionale. Altri nuovi strumenti sono posti nelle mani del pontefice. Innanzitutto, un Dicastero per l'Evangelizzazione incaricato, soltanto per fare due esempi, di una "riflessione sulla storia dell'evangelizzazione e della missione, soprattutto nei loro rapporti con le vicende politiche, sociali e culturali" nonché dello studio e della promozione dell'„apporto rinnovatore del Vangelo nell'incontro [ ] con tutto ciò che riguarda la promozione della dignità umana e della libertà religiosa" agendo "in stretta collaborazione con le Chiese particolari, le Conferenze episcopali, le Strutture gerarchiche orientali" (art. 57) e in coordinamento con la Segreteria di Stato ma anche con il Dicastero per il Dialogo Interreligioso e il Dicastero per la Cultura e l'Educazione (art. 70). Potenzialmente rilevante, come si è visto anche nella guerra Ucraina, pure l'opera del nuovo Dicastero per il Servizio della Carità detto anche Elemosineria Apostolica, chiamata a esercitare in qualsiasi parte del mondo l'opera di assistenza e di aiuto a nome del Romano Pontefice (art. 79). Infine, la *Praedicate evangelium* attribuisce un ruolo centrale nella cooperazione con la comunità politica al Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale a cui attribuisce, tra gli altri, il "compito di promuovere la persona umana e la sua dignità [ ], i diritti umani, la salute, la giustizia e la pace" interessandosi «principalmente alle questioni relative all'economia e al lavoro, alla cura del creato e della terra come "casa comune", alle migrazioni e alle emergenze umanitarie» (art. 163, § 1) in collaborazione con "i rappresentanti della società civile e gli Organismi internazionali, nel rispetto delle competenze della Segreteria di Stato" (art. 163, § 4). Sono così numerose le potenziali sovrapposizioni tra le competenze di questo dicastero con quelle della Segreteria di Stato che la *Praedicate Evangelium*, oltre a prevedere una costante sinergia tra i due organismi, anche attraverso la partecipazione alle Delegazioni della Santa Sede in incontri intergovernativi (art. 172, § 1), prevede espressamente "stretti rapporti con la Segreteria di Stato specialmente quando intende esprimersi pubblicamente, mediante documenti o dichiarazioni, su questioni afferenti alle relazioni con i Governi civili e con gli altri soggetti di diritto internazionale" (art. 172, § 2)<sup>83</sup>. Insomma, come appare chiaro, si delinea una cornice complessa che, ancora una volta, riflette una

---

<sup>83</sup> In ogni caso l'art. 49, 3°, attribuisce alla Sezione per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali una responsabilità di coordinamento prima mancante e consistente nella competenza a "concedere il nulla osta ogniqualvolta un Dicastero o un Organismo della Curia Romana intenda pubblicare una dichiarazione o un documento afferenti alle relazioni internazionali o ai rapporti con le Autorità civili".



trasformazione dei rapporti internazionali a cui la Santa Sede cerca di rispondere attraverso l'armonizzazione di tutte le sue articolazioni, centrali e locali, a cominciare dall'integrazione tra le sue strutture amministrative apicali (Segreteria di Stato e dicasteri ma anche il C-9, il Consiglio dei cardinali<sup>84</sup>) e le manifestazioni più precipuamente ecclesiali, come, ad esempio, i diversi Sinodi speciali che, a partire dall'Europa, nel 1991, hanno passato in rassegna tutti i continenti per convergere, da ultimo, sull'Amazzonia dell'emergenza ambientale globale. Da non trascurare, peraltro, anche l'attività dei movimenti ecclesiali, con un rilievo peculiare della Comunità di S. Egidio il cui ruolo in vari quadranti internazionali è ripetutamente emerso trovando ulteriore conferma il 20 maggio 2023 quando papa Francesco, "in accordo con la Segreteria di Stato", ha conferito al card. Matteo Zuppi, appunto del titolo cardinalizio di S. Egidio, l'„incarico di condurre una missione [...] che contribuisca ad allentare le tensioni nel conflitto in Ucraina"<sup>85</sup>.

Banco di prova degli strumenti della *sana cooperatio* pontificia sono, da una parte, la partecipazione alla produzione e alla esecuzione del diritto multilaterale e, dall'altra, le relazioni tra la Santa Sede e i singoli Stati, spesso formalizzate in accordi e concordati.

La dimensione multilaterale rappresenta la gioia e il dolore della diplomazia pontificia. Fin dalla sua ammissione a Osservatore Permanente delle Nazioni Unite (nel 1964, dal 2004 con tutti i diritti derivanti dalla piena adesione salvo alcune eccezioni tra cui l'assenza del diritto di voto<sup>86</sup>), la Santa Sede ha colto con favore la progressiva estensione dei meccanismi multilaterali e dei loro campi d'azione che, da un lato, evidenzia la necessità di solidarietà della comunità internazionale evitando, dall'altro, il potenziale predominio di un solo Paese e, dunque, lo svuotamento delle prospettive universalistiche care alla diplomazia pontificia. Con il passare degli anni, tuttavia, come si è già in precedenza accennato, la progressiva divergenza sui "valori" e, dunque, sulla interpretazione dei diritti umani, ha suscitato crescente disagio nella Santa Sede che si è trovata ad assumere un atteggiamento

---

<sup>84</sup> Cfr. il chirografo del 28 settembre 2013 ([https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2013/documents/papa-francesco\\_20130928\\_chirografo-consiglio-cardinali.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2013/documents/papa-francesco_20130928_chirografo-consiglio-cardinali.html)) (3 giugno 2023). Come recita il Comunicato del 26 aprile 2023, il Consiglio può occuparsi delle "situazioni di guerra e di conflitto in cui si trovano molte parti del mondo" valutando le possibilità "di un lavoro unitario di costruzione della pace da parte di tutta la Chiesa" ed esaminare la "situazione sociopolitica ed ecclesiale delle diverse regioni di appartenenza dei cardinali", <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/04/26/0306/00666.html> (3 giugno 2023).

<sup>85</sup> <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/comunicazioni/2023/05/20/comunicazione-ai-giornalisti.html> (3 giugno 2023).

<sup>86</sup> Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Sul nuovo ruolo dell'Osservatore della Santa Sede alle Nazioni Unite*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 71, 4, 284, 2004, pp. 555-566.



critico proprio nei confronti di quegli organismi di per sé idealmente più vicini al proprio modo di intendere le relazioni internazionali. La tensione tra un'interpretazione più storico-letterale e "originalista" dei diritti umani e un'interpretazione più evolutiva e financo creativa degli stessi, che ha trovato una prima espressione agli inizi degli anni Novanta con la Convenzione di Vienna e i così detti *new human rights* legati ai diritti di salute sessuale e riproduttiva della donna, è emersa di recente in taluni *general comments* di *treaty bodies* particolarmente significativi che tendono ad attribuire ai loro Rapporti carattere innovativo e vincolante per gli Stati membri, limitando il peso di eventuali riserve e financo di eventuali denunce. Ciò si è verificato in particolare in relazione al Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, al Comitato sui diritti del fanciullo e al Comitato contro la tortura le cui interpretazioni in tema di orientamento sessuale hanno spinto la Santa Sede a molteplici prese di distanza e avvertimenti sui rischi di un principio di non discriminazione utilizzato come rullo compressore e arma contro la libertà religiosa arrivando fino a sollevare il dubbio circa l'opportunità (o meno) di mantenere la propria adesione a tutte le convenzioni ratificate o di assumere nuovi impegni<sup>87</sup>. Tuttavia, le drastiche conseguenze ipotizzate parrebbero contraddittorie rispetto alla ricerca di una *sana cooperatio* tra Chiesa e comunità politiche e maggiormente espressione di quella "extraterritorialità morale" preconizzata da certi circoli del cattolicesimo conservatore (in particolare statunitense) sulla base di modelli ecclesiali ispirati a una testimonianza solitaria e minoritaria tipica, in realtà, di esperienze confessionali assai distanti da quella cattolica<sup>88</sup>. La risposta della Santa Sede a questa situazione sembra, comunque, muovere in altre direzioni. Intervenendo nel settembre 2021 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Segretario di Stato Parolin, da una parte, rimproverava alle interpretazioni innovative dei diritti umani di compromettere l'universalità dei pilastri essenziali della comunità internazionale, trasformandoli in strumenti di divisione ideologica proprio in un momento storico in cui parrebbe necessario assicurarne la massima condivisione. Dall'altra parte, tuttavia, lungi dall'annunciare una nuova clausura vaticana, come di fronte a una nuova Porta Pia, Parolin ha fatto appello alla necessità di una "resilience through hope and consensus" volta alla ri-costruzione di un consenso intorno alle esigenze della "healthy politics" evocata dalla *Fratelli Tutti* (nn. 177 e 179): certo, ecclesiasticamente "healthy", ma pur sempre fondata sulla convinzione

---

<sup>87</sup> Cfr. L. MARABESE, *Recenti sviluppi nella relazione tra la Santa Sede e i "treaty bodies" dell'ONU*, in *Ius Ecclesiae*, XXVIII, 2016, pp. 555-578.

<sup>88</sup> Cfr. P.G. CAROZZA, D. PHILPOTT, *The Catholic Church, Human Rights, and Democracy. Convergence and Conflict with the Modern State*, in *Logos*, 15, 3, 2012, pp. 15-43.



della permanente centralità delle istituzioni internazionali<sup>89</sup>. Nello stesso tempo, non si può non ricordare, ancora una volta, come la ricerca e la definizione di un consenso (anche internazionale) intorno ai valori chiami in causa nuovi attori, a partire dalle organizzazioni non governative confessionali, a ulteriore prova della inscindibile connessione tra dimensioni esterna/internazionale e interna/nazionale della *sana cooperatio* della Santa Sede<sup>90</sup>.

Un intreccio tra le due dimensioni, interna ed esterna, si osserva anche in relazione alla politica concordataria, il secondo banco di prova, dopo il diritto multilaterale, della *cooperatio* pontificia. Le trasformazioni post-conciliari e l'avvento dei diritti umani e della libertà religiosa come diritto universale e generale avevano fatto pensare a un'inevitabile emarginazione dello strumento concordatario quale espressione di privilegi esclusivi a cui la Chiesa post-conciliare avrebbe dovuto, per sua stessa ammissione, rinunciare<sup>91</sup>. Del resto, tendono verso questa direzione sia una certa ermeneutica di matrice statunitense che, inquadrando la libertà religiosa (individuale e collettiva) attraverso un'ottica dei diritti umani assai semplificata, finisce per ombreggiare la dimensione di potere, ordinamentale, connessa a quella libertà sia il progressivo coinvolgimento della libertà religiosa in questioni etiche destinate a essere affrontate più sulla base del diritto generale di libertà coscienza che per mezzo di un diritto contrattato con una singola confessione religiosa<sup>92</sup>. Tuttavia, queste osservazioni, da una parte, non tengono conto dei tempi diversi con cui, nelle varie parti del mondo, si sta realizzando la convergenza intorno a interpretazioni del diritto di libertà religiosa formattate sull'esperienza occidentale; dall'altra, esse sottostimano la capacità di adattamento di un istituto, come quello concordatario, che ha già dato prova di saper attraversare e adattarsi a epoche tra loro assai differenti. Così, pur con un differente equilibrio tra diritto generale e diritto contrattato e con trasformazioni che hanno prodotto un vero e proprio polimorfismo dell'istituto, il concordato non

---

<sup>89</sup>

<https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2021/09/26/210926a.html> (3 giugno 2023).

<sup>90</sup> Afferma papa Francesco al n. 239 della sua Esortazione *Evangelii Gaudium*: "(È) tempo di sapere come progettare, in una cultura che privilegi il dialogo come forma d'incontro, la ricerca di consenso e di accordi, senza però separarla dalla preoccupazione per una società giusta, capace di memoria e senza esclusioni. L'autore principale, il soggetto storico di questo processo, è la gente e la sua cultura, non una classe, una frazione, un gruppo, un'élite. Non abbiamo bisogno di un progetto di pochi indirizzato a pochi, o di una minoranza illuminata o testimoniale che si appropria di un sentimento collettivo. Si tratta di un accordo per vivere insieme, di un patto sociale e culturale". Cfr. anche il n. 241 della medesima Esortazione.

<sup>91</sup> Cfr. il n. 76 della Costituzione *Gaudium et Spes*.

<sup>92</sup> Cfr. le riflessioni di N. COLAIANNI, *Effetto pluralismo. Dalla bilateralità alla unilaterale delle fonti del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 113-140.



è scomparso dalle forme della cooperazione. Anzi, esso ha allargato i propri orizzonti trapiantandosi, con tipologie e nomenclature differenziate e adattate ai singoli contesti, in realtà mai frequentate prima. Come si è detto, il concordato è uscito dall'Europa e dai Paesi della cattolicità, ha accompagnato il processo di democratizzazione dei Paesi dell'ex blocco comunista per poi radicarsi progressivamente in Africa, comparire in Paesi dove cristiani e cattolici sono soltanto una esigua minoranza e arrivare in Asia, prima in Medio Oriente poi in Cina. In questo processo di globalizzazione dell'istituto concordatario la diplomazia della Santa Sede ha dovuto adattare le proprie pretese, spinta, come sempre nella storia, anche dalla realtà politica, a fare i conti con le esigenze della sua stessa ecclesiologia, in questo caso post-conciliare.

Di conseguenza, i concordati hanno ritrovato nuova legittimità nel momento in cui divengono strumenti funzionali a un più puntuale e specifico riconoscimento del diritto di libertà religiosa come diritto fondamentale universalmente riconosciuto. Ciò comporta che i loro contenuti non risultino eccessivamente eccentrici, irragionevoli, rispetto a quanto riconosciuto o riconoscibile anche ad altri soggetti confessionali e si astengano dal considerare parte delle trattative bilaterali i diritti fondamentali della generalità dei consociati. I concordati hanno, allora, dovuto ridimensionare le proprie pretese, anche con retromarcie eclatanti, come nel caso del tentativo di modifica del concordato slovacco nel 2006 in cui si era pensato di inserire una clausola obiezione di coscienza generale, per tutti, ma esclusivamente basata sui "principi dottrinali e morali della Chiesa cattolica"<sup>93</sup>. I concordati hanno poi spesso perso in completezza a vantaggio di altre fonti del diritto, ma hanno guadagnato in dinamicità e flessibilità divenendo strumenti di una cooperazione ad amplissimo raggio. In questo senso, il così detto Accordo quadro o per principi italiano del 1984 ha assunto il ruolo di vero e proprio paradigma esportato non solo nel contesto europeo ma anche, a partire dal concordato gabonese del 1997, in quello africano<sup>94</sup>. I "concordati quadro" delineano una cooperazione aperta e regolare (anche se non sempre trasparente), estendibile a materie nuove e non tradizionali e, come si è già sottolineato, al protagonismo di nuovi attori, statuali ed ecclesiali, a partire dagli enti locali territoriali e dalle Conferenze episcopali nazionali e regionali.

---

<sup>93</sup> Cfr. E.U. Network of independent experts on fundamental rights - Réseau U.E. d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, *Opinion n° 4-2005: the right to conscientious objection and the conclusion by EU member states of concordats with the Holy See* (14 December 2005), in <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Avis.CFR-CDF/Avis2005/CFR-CDFopinion4-2005.pdf> (3 giugno 2023), e **N. MARCHEI**, *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, 1, pp. 203-219.

<sup>94</sup> Cfr. **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari*, cit., p. 30.



In definitiva, il concordato-accordo della contemporaneità segnala il progressivo grado di apprendimento, da parte delle istituzioni ecclesiastiche - ma anche di quelle statali - a declinare la tutela della tradizionale *libertas ecclesiae* come tutela della specifica identità della Chiesa cattolica così come a ridefinire le esigenze del diritto di libertà religiosa di quest'ultima all'interno della (massima) differenza ragionevole consentita dall'uguale libertà di tutte le confessioni religiose. L'incontro tra concordato e diritto internazionale di libertà religiosa ha comportato, cioè, un processo di traduzione costituzionale dell'istituto variabile a seconda delle latitudini e dei contesti politici in quanto dipendente dal grado di democratizzazione costituzionale complessiva dei singoli ordinamenti giuridici statuali parte della cooperazione con la Chiesa. Così, come già accaduto con gli accordi stipulati ancora ai tempi della "cortina di ferro" con l'Ungheria (1964) e la Jugoslavia comunista (1966)<sup>95</sup>, negli accordi con Paesi a bassa intensità di libertà civili e politiche o a bassa disponibilità verso le esigenze della Chiesa cattolica (si pensi all'Accordo - invero non pubblicato - con la Cina e alle varie forme di accordi conclusi con Paesi a maggioranza musulmana<sup>96</sup>) la Santa Sede agirà seguendo un pragmatico consalvismo, cioè una logica volta a perseguire, nella misura del realisticamente possibile, se non un *modus vivendi*, almeno un *modus non moriendi*<sup>97</sup>. In altri casi, come nel recente concordato angolano ma anche in altri accordi, specie africani, il concordato si incontra con la disponibilità di giovani stati a un riconoscimento delle esigenze istituzionali della Chiesa che finiscono per sostenere lo stesso *state building*, come già insegnava Paolo Prodi con riferimento a periodi ben più risalenti. Si possono leggere in questo contesto, scorrendo i testi

---

<sup>95</sup> Cfr. *Intervento del Segretario per i Rapporti con gli Stati al Convegno promosso dall'Ambasciata di Ungheria presso la Santa Sede e dall'Accademia d'Ungheria in Roma in occasione del 95mo anniversario dell'Istituzione della Nunziatura Apostolica di Budapest (1920) e del 25mo anniversario della sua riapertura (1990)*, 12 giugno 2015, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/06/12/0459/01012.html>, e **F. ŠANJEK**, *I rapporti tra la Chiesa e lo stato in luce del Protocollo ratificato tra la Santa Sede e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (1966)*, in *La chiesa croata e il Concilio Vaticano II*, a cura di **P. CHENAUX**, **M. EMILIO**, **F. ŠANJEK**, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2011, pp. 313-325.

Più ampiamente si vedano: **A. CASAROLI**, *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i paesi comunisti (1963-1989)*, Einaudi, Torino, 2000; *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di **A.G. CHIZZONITI**, Vita e Pensiero, Milano 2004, e *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di **S. FERRARI**, **W.C. DURHAM**, **E.A. SEWELL**, il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>96</sup> Cfr. *L'Accordo tra Santa Sede e Cina. I cattolici cinesi tra passato e futuro*, a cura di **A. GIOVAGNOLI**, **E. GIUNIPERO**, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2019, e **A. SPADARO**, *L'Accordo tra Cina e Santa Sede*, in *La Civiltà Cattolica*, 6 ottobre 2018, pp. 8-21.

<sup>97</sup> Cfr. **P. CHENAUX**, *La diplomatie vaticane à l'époque contemporaine. Bilan des travaux et perspectives de recherche*, in *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 130-1, 2018, pp. 135-145.



di questi ultimi accordi, l'ampio riconoscimento per la tutela del segreto confessionale (distinto dal segreto professionale); per le garanzie procedurali riconosciute ai membri del clero coinvolti in azioni giudiziarie; per l'inviolabilità riconosciuta non solo ai luoghi di culto ma anche a seminari, sedi di opere sociali, archivi legati alla Chiesa cattolica e, più in generale, la disponibilità a riconoscere formule sorte nel contesto del più classico dualismo cattolico, come il riconoscimento dell'indipendenza e sovranità - altre volte una più contemporanea autonomia - dello Stato e della Chiesa<sup>98</sup>. In ogni caso, come hanno insegnato le stesse vicende che hanno accompagnato l'esecuzione dei Patti lateranensi, la stipula di un concordato rappresenta, in sé stessa, un'apertura istituzionale a una dimensione pluralistica mai interamente controllabile dalle sole autorità direttamente coinvolte.

Infine, altre volte ancora, e specie nei Paesi storicamente cristiani e oggi a più radicale secolarizzazione, il concordato dovrà anche accettare un'emarginazione (quando la maggior parte delle materie sono già adeguatamente regolate da fonti unilaterali per la generalità dei cittadini-fedeli in un processo di de-concordatarizzazione<sup>99</sup>) e, al

---

<sup>98</sup> Cfr., in particolare, i testi dei concordati stipulati dalla Santa Sede con Angola, Congo, Benin, Repubblica Centrafricana in [https://www.iuscangreg.it/accordi\\_santa\\_sede.php?info=on&order=data\\_accordo#maintable](https://www.iuscangreg.it/accordi_santa_sede.php?info=on&order=data_accordo#maintable) (3 giugno 2023). Più asciutto, probabilmente per effetto di una più duratura ispirazione laico-francese, il concordato stipulato con il Burkina Faso, *ibidem* Cfr. in argomento A. BLASI, *Concordati africani. Elementi e fonti di diritto concordatario africano*, LÉV, Città del Vaticano, 2022; R. BOTTONI, *Gli accordi della Santa Sede con gli Stati dell'Africa mediterranea e subsahariana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015, 2, pp. 275-306, e, per un appunto relativo alla regolamentazione delle attività educativo-assistenziali, G. DALLA TORRE, *Le res mixtae "tradizionali" negli Accordi del Terzo Millennio*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 59, 2019, pp. 464-467.

<sup>99</sup> Cfr. il contributo di Colaianni di cui alla nota 92. Connessa a tale questione è anche quella legata alla constatazione che porta Mückl a rilevare come "gli attuali accordi contengono in gran parte posizioni giuridiche alle quali gli Stati sono già vincolati -in virtù delle loro Costituzioni o degli obblighi derivanti dal diritto internazionale- soprattutto per ciò che riguarda il diritto fondamentale alla libertà", S. MÜCKL *La bilateralità*, cit., p. 250. Per questo Autore «questa circostanza non rende affatto superfluo il rafforzamento di tali garanzie anche sulla base di accordi bilaterali in quanto alcuni regimi autoritari tendono a etichettare le critiche mosse alla disapplicazione delle previsioni costituzionali o alla mancata osservanza degli standard di diritto internazionale come "interferenze negli affari interni" del singolo Paese. In questo senso, la previsione di garanzie ulteriori e parallele contenute in un accordo internazionale [...] fornisce una tutela aggiuntiva: come la storia e la pratica dei concordati dimostrano, nessuno Stato desidera essere messo alla gogna dalla comunità internazionale come trasgressore del diritto internazionale», *ibidem*. Emerge, così, una volta di più, la stretta connessione tra il piano relativo alle dinamiche interpretativo-esecutive "interne" dei diritti fondamentali e il medesimo piano "esterno" in cui peraltro un soggetto internazionale come la Santa Sede può giocare, nello stesso tempo, come legittimo - e specifico - rappresentante (internazionale) di interessi e impegni bilateralmente condivisi (e dunque, benché in origine generali, particolarizzati) ma anche come altrettanto legittimo - e specifico - rappresentante "interno", schermato, però, dalle articolazioni ecclesiastiche locali che possono ben



tempo stesso, una banalizzazione, quando la cooperazione tra lo Stato e la Chiesa, anche per l'attrazione nell'orbita delle esigenze securitarie di un "vivere insieme" che sfuma le distinzioni ordinamentali, viene assorbita dalla più generica negoziazione miniaturizzandosi in protocolli amministrativi in cui la Chiesa cattolica, da ordinamento giuridico primario espressione di irriducibile alterità, finisce per svolgere il ruolo di parte di un procedimento guidato dalle pubbliche autorità competenti. Nonostante le accortezze formali, è stato il caso, ad esempio, del così detto protocollo COVID stipulato dalla Conferenza Episcopale Italiana con le autorità governative, risultato anche espressione della funzione difensiva assunta dalla *sana cooperatio* quale estremo baluardo di fronte alle strettoie del bilanciamento tra diritti ugualmente fondamentali<sup>100</sup>.

Il ricorso difensivo all'istituto concordatario nei Paesi ad alto tasso di secolarizzazione e percepiti alle autorità ecclesiastiche come poco sensibili e attenti alle esigenze del diritto di libertà religiosa mette in luce un altro fenomeno, anche questo ben evidenziato dall'esperienza italiana. Si tratta dello sgomento di queste autorità a fronte della scoperta della sopravvenuta indifferenza delle istituzioni pubbliche non tanto nei confronti di una possibile rilevanza politica generale del diritto di libertà religiosa ma, soprattutto, verso la rilevanza politica degli stessi "segnali" pubblicamente manifestati dalle gerarchie della tradizione religiosa rappresentativa della Nazione. In altre parole, riappare (ancora una volta) evidente che non solo la *sana cooperatio* con le confessioni diverse dalla cattolica è totalmente subordinata al liberissimo arbitrio del potere politico<sup>101</sup> ma che nei confronti della stessa Chiesa cattolica questa cooperazione, pur desumibile come costituzionalmente necessaria, si muove oggi su un terreno assai instabile, seppur ancora formalmente sostenuto (almeno) dalla distinzione degli ordini di cui al primo comma dell'art. 7 Cost. e, fino a prova contraria, da quello stesso principio costituzionale supremo di laicità così tradizionalmente poco apprezzato dalle istituzioni ecclesiastiche italiane<sup>102</sup>.

Così, da una parte, la carenza di attenzione pubblico-istituzionale è stata ben messa in evidenza dalla Nota della sezione per i Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato inviata il 17 giugno 2021

---

utilizzare il riferimento concordatario politicamente, a prescindere, cioè, dall'effettiva necessità e volontà di accertamento sul piano internazionale di una sua reale violazione.

<sup>100</sup> Cfr. A. CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, pp. 1-26.

<sup>101</sup> Naturalmente, il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016.

<sup>102</sup> Si consenta il rinvio al mio *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2023, pp. 63-84.



all'ambasciata d'Italia presso la Santa Sede in occasione della discussione del disegno di legge Zan recante *“Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità”*<sup>103</sup>. La Nota si appoggiava al concordato per mettere in luce l'esigenza di una specifica garanzia di tutela, da parte del diritto generale in elaborazione, della potestà di magistero quale potestà irrinunciabile della Chiesa cattolica. L'utilizzo di un canale così formale e istituzionale (la Nota) e l'invocazione del concordato per interloquire su una normativa in materia di diritti fondamentali la dice lunga sulle conseguenze dell'emarginazione della libertà religiosa dal discorso politico italiano; sull'assenza dei partiti nell'elaborazione di una riflessione costituzionalmente orientata sulle tematiche in materia e sulla disattenzione di uno Stato concordatario che ha impiegato quasi cinque anni per rinnovare (ma per quale progetto?) le Commissioni in materia di libertà religiosa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>104</sup>. Tuttavia, gli scricchiolii della *sana cooperatio* italiana non si arrestano alle carenze di attenzione ma si estendono a comportamenti e amnesie poco attenti ai caratteri della bilateralità come ordini di esecuzione introduttivi di discipline “per molti aspetti divers(e)” da quelle previamente concordate<sup>105</sup> e (proposte di istituzione di) convocazioni di funzionari vaticani che costringono il Segretario di Stato della Santa Sede a rivolgersi direttamente al Senato per rilevare scorrettezze “sia dal punto di vista della forma che della sostanza” legate alla inosservanza delle “formalità previste dal diritto internazionale”<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. <https://www.editorialedomani.it/fatti/ecco-la-nota-integrale-del-vaticano-contro-il-dal-zan-rqzmwpk7> (3 giugno 2023).

<sup>104</sup> Cfr. <https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/commissioni.html> (3 giugno 2023). Tuttavia, come osserva COLAIANNI, *Effetto pluralismo*, cit., pp. 127-128, la nota contiene un elemento importante di novità che risiede «nella qualificazione della prospettiva antropologica basata sulla differenza sessuale, pur derivante addirittura dalle sacre Scritture, come non disponibile, invece che non negoziabile» (cfr. anche la nota 24). Sottolinea acutamente questo Autore come «(I)l mutamento dell'aggettivo è di fondamentale importanza. La non negoziabilità, infatti, presuppone che la Chiesa nell'ordine dello Stato sia legittimata a promuovere, non solo, ma anche ad agire per sottrarre al compromesso, normale in una democrazia pluralistica, determinati principi, per giunta considerati “scritti nella natura umana stessa”. La non disponibilità di una materia presuppone, invece, che la Chiesa non eserciti questa ritenuta *potestas* nell'ordine dello Stato e si limiti, invece, a dichiarare di non poter disporre e quindi rinunciare nel proprio ordine, per effetto di una legge dello Stato, a conformarsi nell'azione e nell'insegnamento alla propria visione di quei principi. Da un aggettivo all'altro c'è il trapasso alla laicità».

<sup>105</sup> Cfr. P. CAVANA, *La legge n. 70 del 2021 di riforma dell'assistenza spirituale ai cattolici nelle Forze armate e norme di adeguamento ad obbligazioni internazionali contratte con la Santa Sede. Osservazioni sulla crisi del principio di bilateralità nella XVIII Legislatura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2022, 2, pp. 469-489 (sul punto pp. 476-477).

<sup>106</sup> Cfr. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/caso-orlandi-diddi-al-senato> (20 giugno 2023)



L'osservatorio italiano mette ben in luce la natura "a fisarmonica" - ed eminentemente politica - della *sana cooperatio*: baluardo difensivo nei momenti percepiti come di minore disponibilità delle pubbliche autorità, strumento espansivo promozionale al tempo di Governi ritenuti più disponibili rispetto ai *desiderata* - più o meno ragionevoli - delle autorità ecclesiastiche.

A quasi cent'anni dai Patti lateranensi emerge uno scenario di secolarizzazione e laicizzazione che nutre la tentazione di considerare l'Accordo di Villa Madama sorprendentemente desueto. Nello stesso tempo, mentre non può essere sottovalutata la funzione conservativa degli strumenti concordatari, specie quando costituzionalmente presidiati, le vicende contemporanee manifestano la sovrapposizione tra i diversi luoghi ("interni" ed "esterni") e le diverse forme della cooperazione che spinge ormai gli stessi pontefici, inauditi dalle istituzioni e da rappresentanze politiche nazionali e internazionali sempre più fragili, a non utilizzare più (soltanto) i nunzi e (gli antichi) confessori ma, direttamente, i direttori di giornali e i proprietari dei social media - e custodi dei dati personali - per rivolgersi alle coscienze di tutti e ai nuovi sovrani globali. Occorrerà vedere, a questo punto, se saranno i concordati con Elon R. Musk e Mark Zuckerberg a succedere al concordato di Worms e alla *sana cooperatio* di Villa Madama.