



## Ombretta Fumagalli Carulli

(ordinario di Diritto canonico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore,  
Accademica Pontificia per le Scienze Sociali)

### Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art. 1 Accordo di revisione concordataria) \*

**SOMMARIO:** Premessa - 1. Alle radici della duplice sovranità: il dualismo cristiano - 2. La questione della sovranità della Chiesa - 3. La *sana cooperatio* nell'Accordo di revisione concordataria - 4. Dialettica con gli Episcopati e *Ecclesia Communio* - 5. *Sana cooperatio* e *res mixtae*: in particolare 8 per mille e matrimonio - 6. Nuove sfide alla sovranità della Chiesa?

#### Premessa

L'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria recita: "La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

Non è solo l'articolo di apertura di un Accordo che, il 18 febbraio 1984, "apporta modificazioni al Concordato lateranense", ponendo fine a tutti i tentativi di considerare chiusa in Italia la stagione concordataria. È qualcosa di più: è chiave di lettura dell'intero testo<sup>1</sup>.

Gli studiosi del diritto ecclesiastico sono soliti porsi pressoché esclusivamente dalla prospettiva dello Stato. La sede che ci ospita e l'ente che promuove la serie degli Incontri, che ho l'onore di inaugurare, mi suggeriscono di privilegiare il punto di vista della Chiesa<sup>2</sup>, ovviamente nella dialettica con lo Stato.

---

\* Il contributo, accettato dal Direttore, riproduce il testo della Relazione tenuta presso l'Arcisodalizio della Curia Romana (Roma, Palazzo della Cancelleria, 16 gennaio 2014).

<sup>1</sup> Parla di "norma sovraordinata alle altre" **G. DALLA TORRE**, *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 85.

<sup>2</sup> Per altri profili rinvio a **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, in *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Atti del Convegno Nazionale di studio, a cura di R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987, p. 117 ss.; **ID.**, *La*



## 1 - Alle radici della duplice sovranità: il dualismo cristiano

Con ottica canonistica, rilevo che, se è merito dello Stato italiano avere introdotto nella Costituzione (art. 7, c. 1), il principio che la Chiesa e lo Stato sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, la concezione dualistica nasce con il cristianesimo.

Essa è all'origine della nostra civiltà. Risale alla risposta data da Cristo all'interrogativo sul tributo (dunque una materia temporale): "Date a Cesare ciò che è di Cesare e a Dio ciò che è di Dio". È risposta talmente diromponente per lo Stato romano, retto dall'opposto principio monistico, che la reazione di Cesare di fronte alla perdita di dominio sugli spiriti è violenta: la condanna a morte dei cristiani, poiché si rifiutano di bruciare il granello di incenso di fronte alla statua del *Divus Caesar*. Tollerante riguardo ai più diversi culti, lo Stato pagano non può esserlo quanto al culto cristiano che nega la natura divina dell'Imperatore, supremo detentore di entrambi i poteri, spirituale e temporale. I cristiani sono condannati a morte per il reato di ateismo. Il tributo della loro vita segna di sangue i primi secoli della nostra storia con continuità interrotta solo dai pochi periodi di remissione delle persecuzioni, come, ad esempio, sotto l'Imperatore Commodo alla fine del secondo secolo.

Né si tratta solo di dottrina astratta. Al "capovolgimento" culturale del dualismo dei poteri rispetto al monismo pagano, Cristo aggiunge la fondazione di un'istituzione, la Chiesa, assicurandole la Sua assistenza ("Sarò con voi sino alla consumazione dei secoli"). E l'affida a Pietro, al discepolo caratterizzato da tutte le qualità dell'uomo, anche negative (egli rinnega per tre volte Gesù), quasi a non escludere la fallibilità dei Suoi successori, uomini come tutti. Quest'aspetto umano e fallibile della Chiesa, misteriosamente intrecciato alla missione divina, è la ragione per cui essa dovrà di continuo "purificare" (espressione cara a Joseph Ratzinger<sup>3</sup>) la sua azione, la sua memoria, i suoi istituti giuridici.

I primi Pontefici, che fissano la dottrina dei rapporti tra Stato e Chiesa come tra enti autonomi, pur essendo ancora di formazione romana, sottolineano energicamente, già tra fine V e inizio VI secolo, la dualità.

---

*funzione spirituale dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense*, in *La revisione del Concordato*, a cura di G. Dalla Torre, Quaderni dell'Osservatore Romano, Città del Vaticano, 1985, p. 115 ss.; **ID.**, "A Cesare ciò che è di Cesare. A Dio ciò che è di Dio". *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 64 ss.

<sup>3</sup> Si veda Commissione Teologica Internazionale, *Memoria e riconciliazione: la Chiesa e le colpe del passato*. Documento voluto con forza da Giovanni Paolo II, firmato dall'allora card. Joseph Ratzinger, per una necessaria "purificazione della memoria".



Così la celebre lettera di Gelasio I all'Imperatore Anastasio del 494: "Due sono, Augusto Imperatore, quelle che reggono principalmente questo mondo: la sacra autorità dei vescovi e la potestà regale". La dottrina dualistica gelasiana<sup>4</sup>, appoggiandosi ad Ambrogio e ad Agostino, ha decisiva influenza sul pensiero politico medievale, risvegliata in forma radicalmente nuova da Gregorio VII, il più importante fra i papi riformatori della rinascita della Chiesa nell'anno Mille, in contrasto con l'Imperatore Enrico IV nella lotta per le investiture.

Illustrato da Dante<sup>5</sup> con l'immagine suggestiva, già delle Decretali di Gregorio IX, dei "due grandi lumi" - il primo rappresentante il potere spirituale e l'altro quello temporale -, il dualismo trova declinazioni diverse secondo i tempi storici. Spesso sono interpretazioni fuorvianti rispetto all'originaria distinzione. Così, nell'età dell'Assolutismo confessionale, la logica dello scambio di privilegi, personali, patrimoniali e politici, informa Concordati che consentono sì alla Chiesa di avere qualche nicchia di libertà, ma a costo di un'alleanza tra altare e trono, che, oltre a comportare una serie di invasioni dell'un ordine nell'altro, sacrifica le libertà di altri culti. La fede, come acutamente ha scritto Papa Benedetto, "ha corso il rischio di essere soffocata dall'abbraccio del potere"<sup>6</sup>.

Nell'età post-conciliare i Concordati - che rimangono comunque gli strumenti giuridici più coerenti al riconoscimento reciproco della due sovranità, essendo atti internazionali - sono frequenti con Stati democratici. Essi purificano l'istituto concordatario da precedenti snaturamenti, consentendo di risolvere concretamente problemi di interesse comune nel rispetto della missione della Chiesa e dell'autonomia dello Stato<sup>7</sup>.

Si noti. Il dualismo cristiano non significa soltanto che lo Stato deve limitare la sua sovranità all'ordine temporale e non invadere l'ordine spirituale. Se Cesare non è Dio, anche il potere in quanto tale non deve essere divinizzato; non è un idolo, né deve essere considerato valore superiore al quale tutti gli altri debbano conformarsi. Il potere, nella concezione cristiana, non può insomma travolgere principi di giustizia

---

<sup>4</sup> Basandosi sulla tradizione romana, il potere della chiesa era *auctoritas*, potere legislativo, mentre l'autorità dell'Imperatore era *potestas*, potere esecutivo. Il problema immediato di Gelasio era di tenere l'Imperatore al di fuori degli affari dottrinali, formulando un contrappeso alla contrastante teoria bizantina del potere, generalmente caratterizzata come cesaropapismo.

<sup>5</sup> *De Monarchia* III, 4.

<sup>6</sup> **BENEDETTO XVI**, *Gesù di Nazaret*, Rizzoli, Milano, 2007, p. 62 ss.

<sup>7</sup> **G. DALLA TORRE**, *Introduzione a La revisione del Concordato*, cit., p. 13 ss.; **ID.**, *Dio e Cesare: paradigmi cristiani nella modernità*, Città Nuova, Roma, 2008, p. 49 ss.



naturale, ad essi dovendo sentirsi subordinato. Dalla legittimazione del tirannicidio, prospettata dai canonisti negli antichi Trattati “*De occidendo Tyranno*”- Trattati per altro di grande attualità, se consideriamo le molte variazioni dittatoriali presenti oggi sullo scenario globale - alla massima “*lex iniusta non est lex*”, o “*lex iniusta non obligat*”, alla teoria che la persona ed i suoi diritti vengono prima dello Stato e da questo devono essere rispettati e garantiti, le influenze canonistiche sull’evoluzione della civiltà del diritto sono e sono state molteplici, talvolta anticipatrici di dottrine secolari. Rispetto alle altre Chiese cristiane, la fedeltà alla distinzione tra Cesare e Dio ha caratterizzato e continua a caratterizzare la Chiesa cattolica.

## 2 - La questione della sovranità della Chiesa

Sempre dalla prospettiva canonistica, preme ora evidenziare un punto oggetto di contrastate soluzioni nella realtà italiana: la questione della sovranità della Chiesa cattolica.

Nel periodo precedente la nostra età democratica primeggia la sovranità dello Stato, considerata come unica ed esclusiva, dapprima dallo Stato liberale e poi dallo Stato fascista. La Santa Sede non desiste dal rivendicare la sua sovranità. Con Pio IX rifiuta in età liberale la Legge delle Guarentigie perché unilaterale, ancorché ricca di garanzie per il Papato. Con Pio XI accetta, in età fascista, la soluzione della questione romana, ottenendo l’inserimento nel Trattato lateranense del riconoscimento della personalità internazionale della Santa Sede. Ma sulla sovranità nell’ordine spirituale, assiste dall’esterno allo scontro tra il Ministro Solmi, che, nel dibattito per la ratifica del Concordato lateranense sarebbe disponibile a riconoscerla, e Mussolini che lo zittisce, non accettando si parli di sovranità della Chiesa “per la contraddizione che nol consente!”.

Solo la Costituzione italiana consacra il dualismo come principio costituzionale: “Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani” (art. 7, c. 1). È un riflesso della concezione presentata in seno alla Assemblea costituente dai cattolici<sup>8</sup>, a loro volta ispiratisi all’Enciclica *Immortale Dei* di Leone XIII del 1885. Giova

---

<sup>8</sup> U. DE SIERVO, *Introduzione* a G. LA PIRA, *La casa comune. Una Costituzione per l’uomo*, Cultura ed., Firenze, 1979, p. 52 ss.; G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano, 2008, p. 59 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 29 ss.



ricordare che Giuseppe Dossetti aveva suggerito di parlare di ordinamento originario, ma poi votò a favore dell'aggettivo sovrano, proposto da Togliatti, in quanto formula equivalente: "meno tecnica -egli spiegò - ma di più evidente significato giuridico-politico"<sup>9</sup>. E sottolineò, come immediata conseguenza del dualismo, il venir meno di ogni possibilità di reciproca invasione dell'un ordine nell'altro.

Ma l'art. 7 è fonte solo unilaterale dello Stato. È dunque di significativa importanza che la norma di apertura dell'Accordo di revisione riaffermi, finalmente bilateralmente, il riconoscimento delle due sovranità, dello Stato e della Chiesa<sup>10</sup>.

Alla sovranità della Chiesa possono essere ricondotti vari articoli, attinenti all'ordine spirituale. Nella loro lettera è facile cogliere la rivisitazione della tradizionale *libertas Ecclesiae* effettuata dal Vaticano II con la speciale attenzione alla "vocazione personale e sociale delle stesse persone umane", a servizio della quale la Chiesa conciliare (*Gaudium et Spes*, n. 76) dichiara di volersi porre nel portare ad ulteriori sviluppi il magistero già di Paolo VI (*Evangelii Nuntiandi*). Un "servizio", quello "per la vocazione personale e sociale delle stesse persone", che è anche la ragione per la quale la Chiesa non può preferire (oggi non meno di ieri) sistemi separatisti, poiché essi rischiano di rendere più difficile (separatismo di quiete), sino ad impedirlo del tutto (separatismo di lotta), proprio il "comune servizio alla persona"<sup>11</sup>.

Riconoscere la sovranità della Chiesa nell'ordine spirituale significa riconoscere la sua libertà non più (a differenza del passato) come area lasciata dallo Stato alla Chiesa, ma che lo Stato in certo senso considera propria, bensì come attributo originario sul quale lo Stato non pone alcuna preclusione. Di qui la tutela della *libertas Ecclesiae* quanto a struttura

---

<sup>9</sup> Si veda l'intero intervento alla Assemblea costituente in **A. CAPITINI, P. LAICATA**, *Gli atti della Assemblea costituente sull'art. 7*, Mandria-Perugia, 1959, p. 407 ss. Interessante commento in **L. ELIA, P. SCOPPOLA**, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 65 ss. Si veda anche **P. CAVANA**, *Giuseppe Dossetti e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa nella Costituzione*, Aracne, Roma, 2011, p. 95 ss.

<sup>10</sup> Si rammenti: in tutte le bozze di revisione il riconoscimento della duplice sovranità era previsto, ma nelle prime due solo unilateralmente da parte della Repubblica italiana, nella terza, quarta e quinta *bis* come riaffermazione concorde sia della Repubblica italiana sia della Santa Sede.

<sup>11</sup> Si veda su questo aspetto, come su altri, sovente oggetto di polemica contro lo strumento concordatario il bel saggio, scritto all'indomani della firma dell'Accordo di revisione, da **A. NICORA**, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, in **A. NICORA, P. BELLINI**, *Le due sponde: morte e resurrezione dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 148.



organizzativa (art. 2) e territoriale (art. 3), e soprattutto quanto a libertà di svolgere la propria missione “pastorale, educativa e caritativa”, nonché di “evangelizzazione e santificazione” (art. 2 n. 2). Di qui anche le innovazioni nella delicatissima materia delle nomine (art. 3 n. 2 e n. 3) dei Vescovi e dei parroci liberamente effettuate dall’autorità ecclesiastica, non più dunque condizionate da eventuali gravi ragioni opponibili all’autorità governativa. Ai *tria munera Ecclesiae* (*regendi, docendi, sanctificandi*) è insomma assicurata piena libertà secondo una forma di tutela che, in più specifici settori, è poi garantita anche da altre norme (ad esempio dall’art. 9 e 10 per l’educazione, o dall’art. 8 per il matrimonio).

È questo un tema solo dall’apparenza pacifico. In realtà non mancano polemiche in più settori. È, ad esempio, frequentemente messo in dubbio il diritto di sacerdoti, Vescovi, associazioni di ispirazione cristiana, persino della Santa Sede, di indirizzare le scelte dei cittadini su materie sensibili (aborto, fecondazione assistita, eutanasia, c.d. matrimonio omosessuale ecc.). Si badi: la pronuncia della Chiesa in materia di morale cristiana non è meno scomoda di quella in materia di diritti umani, primo tra essi la pace. Ma per la seconda di solito si plaude (nelle Organizzazioni internazionali la posizione della delegazione della Santa Sede è spesso trainante per le posizioni di molti Stati); per la prima invece si critica. La coerenza richiederebbe eguale atteggiamento. Rimane singolare che, mentre si ammette la libertà di espressione del pensiero per ogni cittadino, si tenda a proibirla a chi ha istituzionalmente il dovere di manifestarla. “È vitale – ha detto Papa Francesco in *Lumen fidei*, n. 22 – che oggi la Chiesa esca ad annunciare il Vangelo a tutti, in tutti i luoghi, in tutte le occasioni, senza indugio, senza repulsioni e senza paura”.

### 3 - La sana cooperatio nell’Accordo di revisione concordataria

L’esigenza di collaborazione tra i due poteri, indipendenti e sovrani, si afferma sin dall’inizio della vita della Chiesa, come corollario della dualità nel governo del genere umano, destinatario dei due ordinamenti essendo lo stesso soggetto, cittadino e fedele insieme. Essa è una costante della storia delle teorie ecclesiastiche in materia<sup>12</sup>. Può incanalarsi in diversi percorsi giuridici: dal *modus vivendi* allo scambio di note diplomatiche, al dialogo bilaterale, alla sede multilaterale, a strumenti tecnici di

---

<sup>12</sup> L. SPINELLI, *Il nuovo Codice di diritto canonico e l’Accordo di modificazione del Concordato lateranense*, in AA. VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987, p. 80.



collegamento tra ordinamenti (*canonizatio*, rinvio). Le contingenze storiche e il modello di Stato e la strutturazione (più o meno esclusiva) della sua giurisdizione impongono l'una o altra via.

Nell'età conciliare e dell'immediato post-Concilio (durante la quale si svolge la trattativa per la revisione del Concordato lateranense) una polemica<sup>13</sup>, accessissima in alcuni ambienti<sup>14</sup>, prende di mira lo strumento concordatario. Ma il Vaticano II non lo archivia affatto<sup>15</sup>. Si limita a proporre una "*sana cooperatio*" senza entrare nei particolari dei possibili percorsi giuridici. Pone un'opzione preferenziale. La Chiesa "non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove costatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni". Ciò che le importa è la sua libertà, cioè

"predicare la fede, insegnare la propria dottrina sociale, esercitare la sua missione" e "dare il suo giudizio morale anche su cose che

---

<sup>13</sup> Si veda **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, con *Premessa teologica* di **E. CORECCO** e *Premessa canonistica* di **O. GIACCHI**, Vita e Pensiero, Milano, 1980. Il volume nasce da una richiesta degli studenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore dell'anno accademico 1979-80 di tenere conto nello svolgimento del corso di Diritto ecclesiastico delle polemiche che allora circondavano la travagliata opera di revisione del Concordato lateranense. In conclusione sono pubblicate le prime quattro bozze di revisione.

<sup>14</sup> La cultura separatista si era ritrovata, già anni prima, nel 1957 intorno ad un Convegno degli "Amici del Mondo". Il volume *Stato e Chiesa*, Laterza, Bari, 1957, con scritti di Gorresio, Salvatorelli, Pettazzoni, Barile, Falconi, Borghi, ed altri, espone organicamente la tesi separatista, con argomenti, peraltro, definiti "massimalisti" da Togliatti in un articolo su Rinascita del 1957 (ora in **P. TOGLIATTI**, *Comunisti Socialisti Cattolici*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 200 ss.). Sotto il profilo più strettamente ecclesiasticistico sarebbe poi stato significativo il Convegno nazionale di diritto ecclesiastico di Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972 (Atti raccolti in **AA. VV.**, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973). A favore delle tesi abrogazioniste **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Modifica degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione e prospettive di revisione del Concordato lateranense*, *ivi*, p. 1027 ss.; contro esse **O. GIACCHI**, *Posizione della Chiesa cattolica e sistema concordatario*, ora in *Chiesa e Stato nell'esperienza giuridica*, II, Giuffrè, Milano, 1981, p. 249. In generale rinvio a **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, *cit.*, p. 245 ss.; **ID.**, "A Cesare ciò che è di Cesare. A Dio ciò che è di Dio", *cit.*, p. 66 ss. Sulle polemiche nella specifica materia del matrimonio concordatario rinvio a **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Matrimonio ed enti tra libertà religiosa ed intervento dello Stato*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 18 ss.

<sup>15</sup> Da ultimo, si veda **G. FELICIANI**, *Il diritto pubblico ecclesiastico nell'attuale magistero pontificio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 15/2013, 22 aprile 2013, p. 16 ss.



riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime" (*Gaudium et Spes* n. 76).

Si noti: il Concilio parla di giusta autonomia delle realtà temporali, non di indipendenza per sottolineare che i principi che reggono l'ordine naturale sono distinti, ma non separabili da quelli che reggono l'ordine spirituale<sup>16</sup>.

Se interpretata *ex parte Ecclesiae* alla luce dell'opzione conciliare, "sana" significa non carica di contropartite privilegiate. Se inquadrata nel principio dualistico, significa coerente con la missione della Chiesa e rispettosa delle legittime prerogative dello Stato.

*Ex parte Status* la posizione adottata durante le trattative concordatarie è analoga a quella della Santa Sede. Alcuni principi dell'attuale ordinamento costituzionale italiano sono, del resto, gli stessi che ispirano l'ordinamento canonico, ancorché scaturenti da altre radici valoriali. Non occorre un'articolata dissertazione per rilevare che, nell'ordinamento italiano, la distinzione tra ordine spirituale e ordine temporale (art. 7 c. 1), risponde a paradigmi non di indifferenza né di lotta tra comunità politica e Chiesa, bensì di collaborazione. Né occorrono particolari approfondimenti per rintracciare nel telaio costituzionale lo sviluppo della persona umana ed il bene del Paese come obiettivo della collaborazione. Vanno in questa direzione il personalismo e la tutela delle formazioni sociali (art. 2) nonché la tensione al progresso spirituale (non solo materiale) della società (art. 4 c. 2). Collaborazione, per giunta, che si coniuga nel sistema italiano con il "principio supremo" di laicità, che - ha detto la Corte costituzionale - non significa "indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale" (sentenza n. 203 del 1989).

Il punto di vista dello Stato italiano<sup>17</sup> è dunque lo stesso della Santa Sede: la convenzione concordataria come *pactum libertatis et cooperationis*, per riprendere l'espressione cara già a Giovanni Paolo II<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> G. DALLA TORRE, *Sana laicità o laicità positiva?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 /2012, 12 novembre 2012, p. 3.

<sup>17</sup> In occasione della visita ufficiale a Papa Benedetto XVI, il 20 novembre 2006, il Presidente Napolitano ha ribadito: "L'armonia dei rapporti tra Stato e Chiesa è stata e resta garantita dal principio laico di distinzione sancito, come Ella, Santità, ha voluto ricordare, nel dettato costituzionale" ed ha sottolineato l'apprezzamento per "la dimensione sociale e pubblica" del fatto religioso.

<sup>18</sup> Discorso 4 ottobre 1985, in *L'attività della Santa Sede nel 1985*, LEV, Città del Vaticano, 1986, p. 814 ss.



La vera novità dell'Accordo di revisione non sta, comunque, nel fatto (tutto sommato formale) di avere recepito in sede bilaterale il principio della duplice sovranità. Sta nel fatto che questo principio entra nella fonte pattizia in funzione dinamica. Vi entra di sorpresa, all'ultimo momento, trasformando l'Accordo da gelosa *actio finium regundorum* (definizione dei confini di ognuna delle due sovranità) a patto operativo, affidato a successive attività complementari.

Successivamente all'Accordo con l'Italia, anche altri Concordati con Stati democratici si configurano come "patti di libertà", finalizzati in chiave dinamica alla promozione dell'uomo e al bene del Paese.

Come già avvenuto per il Concordato del 1929, così anche l'Accordo del 1984 diviene un modello per successivi "patti di libertà" con altri Paesi, all'interno dell'ampia attività concordataria già di Giovanni Paolo II<sup>19</sup>. Il primo in ordine di tempo è con la Polonia. Attività concordataria rigogliosa anche con Papa Benedetto<sup>20</sup>. Quanto a Papa Francesco, significativa è la sottolineatura (nel primo Discorso al Corpo Diplomatico<sup>21</sup>) della radice di "Pontefice": gettare ponti. Espressione magnificamente applicabile ai Concordati come *pacta cooperationis*.

#### 4 - Dialettica con gli Episcopati ed *Ecclesia Communio*

L'Accordo di Villa Madama, oltre ad inaugurare la serie dei "Patti di collaborazione", presenta un'altra novità. Pur essendo negoziato e firmato dalla Santa Sede (organo centrale di governo universale della Chiesa), si muove su una linea di raccordo con l'Episcopato italiano, che, seppure non coinvolto sin dall'inizio della trattativa, ne diventa successivamente il maggiore protagonista<sup>22</sup>. È un riflesso dell'ecclesiologia conciliare, volta a

---

<sup>19</sup> Si rinvia a **G. DALLA TORRE**, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20/2012, 4 giugno 2012; **J-B d'ONORIO**, *La diplomatie concordatarie de Jean Paul II*, in **AA. VV.**, *La diplomatie de Jean Paul II*, dir. J-B d'Onorio, Cerf, Paris, 2000, p. 256 ss.

<sup>20</sup> Uno specifico apprezzamento dello strumento concordatario da parte di Benedetto XVI è nel discorso al Corpo diplomatico 10 gennaio 2011. In esso il Papa si rallegra che "Stati di diverse regioni del mondo e di diverse tradizioni religiose culturali e giuridiche scelgano il mezzo delle convenzioni internazionali per organizzare i rapporti tra la comunità politica e la Chiesa cattolica".

<sup>21</sup> Discorso del Santo Padre Francesco al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, 22 marzo 2013.

<sup>22</sup> **G. FELICIANI**, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati*, in *Periodica de re canonica*, 89, 2000, pp. 661-680. **ID.**, *La Conferenza episcopale come soggetto*



inquadrate il rapporto tra Primato del Pontefice e collegialità dei Vescovi nell'*Ecclesia Communio* e a dare un ruolo alle Conferenze episcopali.

Alla CEI (art. 2, n. 2), menzionata immediatamente dopo la Santa Sede, è assicurata "la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza". Nella penultima norma (art. 13) si precisa che "ulteriori materie per le quali si manifesti l'urgenza di collaborazione" potranno essere regolate "con Intese tra le competenti autorità dello Stato e la CEI". In altri casi, *ex parte Ecclesiae*, il soggetto è volutamente indeterminato così da consentire una determinazione caso per caso (art. 11, n. 2 per l'assistenza spirituale; art. 12, n. 1 per i beni culturali di interesse religioso<sup>23</sup>).

Oggi le autorità italiane si trovano a trattare con più soggetti di parte ecclesiastica. La Santa Sede e la CEI, sia pure a diverso titolo, rappresentano entrambe la comunità cristiana. A livello regionale interlocutori sono le Conferenze episcopali regionali<sup>24</sup> per Intese regionali, peraltro mai menzionate nell'Accordo di revisione. Siamo, insomma, di fronte ad una dilatazione eccezionale del principio di bilateralità<sup>25</sup>.

Ne deriva una nuova figura giuridica di Accordo quadro<sup>26</sup>, che consente di fissare i principi fondamentali e di rinviare le specifiche questioni ad ulteriori successive Intese, da stipulare non più in sede internazionale ma tra autorità statali ed articolazioni della Chiesa particolare. Di per sé, ciò non significa affatto declino<sup>27</sup> della prospettiva

---

della politica ecclesiastica italiana, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 249 ss. Per gli anni conciliari: **G. DALLA TORRE**, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Mucchi ed., Modena, 1983.

<sup>23</sup> Si veda da ultimo **E. CAMASSA**, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 113 ss.

<sup>24</sup> Sul riconoscimento, nel 1994, delle Regioni ecclesiastiche come persone giuridiche pubbliche ed il conferimento alle Conferenze Regionali (che ne costituiscono l'organo di governo) del potere di stipulare Intese con le rispettive Regioni civili rinvio a **G. FELICIANI**, *Le Regioni ecclesiastiche italiane da Leone XII a Giovanni Paolo II*, in **AA.VV.**, *Confessioni religiose e federalismo*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 103 ss. Sulla natura giuridica degli accordi regionali si veda **I. BOLGIANI**, *Regioni e fattore religioso*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 160 ss.

<sup>25</sup> **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 240.

<sup>26</sup> **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Dalla Questione romana ai Patti lateranensi*, in **AA.VV.**, *Un Accordo di libertà: la revisione del Concordato con la Santa Sede*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 49.

<sup>27</sup> In questo senso è invece **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1999, p. 35.



internazionalista delle relazioni tra Chiesa e comunità politica, anche se pone un problema di gerarchia delle fonti a tutt'oggi poco approfondito.

Questa complessa dialettica, coinvolgente la Chiesa a vari livelli<sup>28</sup>, consente di comprendere la presa di posizione della Presidenza CEI<sup>29</sup>, nell'immediatezza della firma, lo stesso 18 febbraio 1984: apprezzamento dell'Accordo concordatario come strumento essenziale per la pace religiosa, e, insieme, auspicio di coerenti sviluppi dell'impegno di collaborazione su materie rimaste fuori di esso. Esse sono dettagliatamente elencate:

“Promozione della vita e della famiglia, educazione sanitaria e servizi socio-sanitari ed assistenziali, lotta contro nuove forme di emarginazione, iniziative per la gioventù, qualificazione dei mezzi della comunicazione sociale, promozione del volontariato interno ed internazionale, impegno per il Terzo Mondo e la pace, valorizzazione del territorio e della cultura”.

Un ventaglio di argomenti, che completa un precedente documento del 1981, *La Chiesa italiana e le prospettive del Paese*, nel quale l'Episcopato italiano aveva auspicato che l'identità della Chiesa italiana si esplicasse nel servizio ai più umili e nel riconquistare “per la gente” valori essenziali dell'esistenza umana come “il diritto a nascere e a vivere, la libertà, l'amore, la famiglia, il lavoro, il senso del dovere e del sacrificio, e la tensione morale e religiosa”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Per maggiori articolazioni rinvio a **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, in **CESEN**, *La Chiesa cattolica in Italia: normativa pattizia*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 8 ss. **P. LILLO**, *Concordato, 'accordi' e 'intese' tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 29 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana, n. 3, 29 febbraio 1984, p. 92 ss.

<sup>30</sup> Di particolare attualità il commento di Lorenzo Prezzi apparso su *Il Regno* il 15 marzo 1984: “Al di sotto delle linee di ricerca promosse dalla Conferenza episcopale è riconoscibile la modalità conciliare di intendere la chiesa e la chiesa locale in particolare. Ma è anche riconoscibile un particolare modo di intendere lo Stato. Un modo non comune. Lo Stato termina di essere una sorta di concentrato di tutti i valori, la loro fonte originaria. Cessa di incarnare un principio alternativo alle religioni, ma è piuttosto la messa in opera del dettato costituzionale, che favorisce quanto dalle religioni viene al servizio del tessuto civile. La sua autorità, convenzionale, ma non per questo meno reale, non è giocata contro altri tipi di appartenenze, ma nella complessa gestione della vita civile”. Tuttavia, proseguiva Prezzi, su questo versante il colloquio con le forze politiche si era arenato praticamente da subito, essendo quest'ultime ancora “legate a un'ideologia statalista non avvertita dei mutamenti culturali profondi della popolazione”.



A distanza di tanti anni è registrabile un dato oggettivo: effetto dell'Accordo è un rilancio dell'azione della Chiesa italiana nella nostra società. La CEI diviene il referente ufficiale dello Stato italiano per la regolazione di ulteriori Intese, producendo un diritto particolare in diverse materie (educative, culturali e via dicendo), che esulano da quelle attribuite dal codice di diritto canonico<sup>31</sup> alla competenza legislativa delle Conferenze episcopali, tanto che si deve ritenere<sup>32</sup>, sotto il profilo canonistico, che il diritto così prodotto è frutto di uno "speciale mandato" (*peculiare mandatum*) ex can. 455 § 1 cic.

Anche in ambiti non pattizi ormai da diversi anni vi sono meritorie iniziative sia della Chiesa italiana sia di singoli Vescovi<sup>33</sup>. Nelle relazioni annuali la CEI dà conto del fiorire di progetti che nelle singole Diocesi soddisfano esigenze improvvise, sovente diventati progetti stabili, come centri di ascolto, fondi antiusura, iniziative per emergenze familiari.

## 5 - *Sana cooperatio* e *res mixtae*: in particolare 8 per mille e matrimonio

Sulla *sana cooperatio* il testo concordatario (art. 1) utilizza un'espressione semanticamente forte: parla di "pieno impegno" alla reciproca collaborazione.

Il senso giuridico di quest'espressione rinvia anzitutto ad uno scambio sinallagmatico di diritti e doveri di ognuna delle Parti nei

---

<sup>31</sup> Come risulta dai lavori preparatori (*Communicationes*, 15, 1983, p. 84), il *Codex iuris canonici*, promulgato l'anno antecedente quello della firma dell'Accordo di revisione, non ha voluto assegnare alle Conferenze episcopali funzioni amministrative per non favorire la creazione, considerata inopportuna, di "curie nazionali". Ha attribuito ad esse (anche al fine di tutelare le legittime autonomie dei Vescovi diocesani) poteri normativi solo nelle materie loro conferite specificamente da legge o da mandato speciale della Santa Sede (can. 455 § 1 cic).

<sup>32</sup> G. FELICIANI, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, cit., p. 254.

<sup>33</sup> Si pensi a due esempi, l'uno relativo a iniziativa CEI e l'altro a iniziativa diocesana. Per il primo si rammenti il Fondo di garanzia per le famiglie monoreddito in difficoltà, che abbiano perso l'unico reddito, con 3 figli a carico o segnate da grave malattia o disabilità, promosso da CEI in concorso operativo con ABI, presentato il 6 maggio 2009 (con dotazione iniziale di 30 milioni di euro). Per il secondo vale citare il Fondo "Famiglia-lavoro" della Diocesi di Milano, istituito nel gennaio 2009 con dotazione iniziale di 1 milione di euro in parte proveniente dall'otto per mille e che alla data del 29 settembre 2011 ha raccolto 13.082.113,76 euro. Quanto ad altre iniziative si veda CEI, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa, *Otto per mille. Destinazione ed impieghi 1990-2012*, Sintesi aggiornata a maggio 2013, [www.8xmille.it](http://www.8xmille.it).



confronti dell'altra, fissati nel testo o da definire successivamente, e, in secondo luogo, apre alla dinamica di una negoziazione tendenzialmente permanente<sup>34</sup>, secondo una linea che anticipa quanto previsto in successive Carte internazionali (art. 17 TFUE; principio 16 documento finale di Vienna CSCE). Il tutto alla luce del dovere di correttezza e di lealtà concordataria.

Come osservato in dottrina<sup>35</sup>, altre norme dell'Accordo si limitano ad una mera presa d'atto unilaterale (art. 2.4 sul particolare significato della città di Roma, o art. 8.2 in tema di trascrizione del matrimonio) o bilaterale (nel Protocollo Addizionale il venir meno del principio confessionistico). "Impegno" è assai di più; fa riferimento a diritti e doveri rivendicabili sul piano internazionale (sul quale si colloca il testo concordatario) come su quello interno dei rapporti tra autorità governative e Chiesa particolare. "Reciproca collaborazione" significa, a mio avviso, anche disponibilità a riesaminare materie disciplinate da norme concordatarie, che abbiano assunto aspetti impreveduti dagli originari negoziatori; riesaminarle alla luce di quella "promozione dell'uomo" e "bene del Paese", menzionati dall'art. 1, che nei primi commenti della dottrina<sup>36</sup> è parsa un'endiadi, il bene del Paese essendo sostanzialmente ricompreso nella promozione dell'uomo, ma che, alla prova dell'esperienza, sembra potere soddisfare distinte finalità.

A trent'anni dalla firma dell'Accordo, un bilancio sul "diritto vivente" consente di raffrontare le attese di allora e la realtà di oggi.

A titolo di esempio mi soffermo su due materie sulle quali siamo giunti ad una situazione poco prevedibile nel 1984. La prima è l'8 per mille e la seconda il matrimonio. Entrambe materie "miste", di competenza sia dell'ordine spirituale che dell'ordine temporale, con una differenza: che nel caso dell'8 per mille è in gioco solo indirettamente l'ordine spirituale.

Come è noto dal 1° gennaio 1990 il nuovo sistema di sostegno economico ha eliminato i contributi diretti dello Stato. È stata introdotta una contribuzione dei cittadini, che possono scegliere di destinare l'8 per mille dell'aliquota IRPEF, oggi IRE, a scopi di interesse o carattere

---

<sup>34</sup> R. BOTTA, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazione delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 127.

<sup>35</sup> G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011.

<sup>36</sup> G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana, Premesse per l'interpretazione dell'art 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Diritto Ecclesiastico*, XCV, 1984, I, p. 509, nota 3.



umanitario a diretta gestione statale o a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica (art. 47, legge n. 222/1985).

Ogni anno, durante l'Assemblea Generale, la CEI determina la suddivisione dei fondi destinati alla Chiesa cattolica per le tre finalità previste dalla legge: sostentamento del clero, esigenze di culto e pastorali, interventi caritativi in Italia e nei Paesi del Terzo Mondo. La disponibilità per il 2013<sup>37</sup> è di 1.032.667.596,34 (così ripartita: 420.667 migliaia di euro per esigenze di culto e pastorale, 240.000 per interventi caritativi, 382.000 per sostentamento del clero, 10.000 accantonamento per culto, pastorale, carità). Il *trend* è in decrescita rispetto al 2012 che registrava una disponibilità di un miliardo e 148.076 migliaia di euro. Ma è pur sempre una somma ragguardevole.

L'argomento, assai delicato, richiederebbe un'analisi storico-giuridica tutt'altro che semplice o semplificabile, che qui non vi è tempo di fare. Ma a me pare che una valutazione possa essere affrontata, tanto più nell'ottica indicata da Papa Francesco dei rapporti tra povertà della Chiesa e beni temporali. Gli effetti di quest'importante riforma, gradualmente nel corso degli anni Novanta sino ad oggi, hanno, infatti, prodotto un gettito inimmaginabile trenta anni fa. Un protagonista dell'intera materia, il card. Attilio Nicora, in un discorso pronunciato a 20 anni dall'Accordo, ha addirittura parlato di "imprevista misura della riuscita dell'8 per mille"<sup>38</sup>. A fronte della grave situazione economica, in cui versa l'Italia, oggi allo stremo delle sue forze e bisognosa più che mai di ogni pur modesta risorsa, sarebbe un gesto certamente significativo che la Chiesa italiana (non l'anticlericale di turno) ne proponesse una serena e aperta riflessione. Come non ricordare al proposito il Concilio? "La Chiesa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove (...) nuove circostanze esigessero altre disposizioni" (*Gaudium et spes*).

Beninteso: siamo di fronte ad un diritto legittimamente acquisito dalla Chiesa italiana che si è dovuta riorganizzare con costi da non

---

<sup>37</sup> Come risulta da CEI, 65<sup>a</sup> ASSEMBLEA GENERALE, Roma, 20-24 maggio 2013, la somma relativa all'8 per mille dell'IRE assegnata alla Chiesa cattolica è di 1.032.667.596,34 di cui euro 27.828.309,54 a titolo di conguaglio per il 2010 ed euro 1.004.839.286,80 a titolo di anticipo dell'anno 2013. I dati trasmessi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'anno 2013, relativi alle dichiarazioni dell'anno 2010 (redditi 2009), indicano una percentuale delle scelte a favore della Chiesa cattolica pari all'82,01%. Il sistema prevede che l'anticipo dell'anno 2013 sia valutato sulla base delle scelte relative a 3 anni prima.

<sup>38</sup> A. NICORA, *Gli Accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazione*, in AA. VV., *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose: l'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. Bolgiani, il Mulino, Bologna, 2007, p. 361.



sottovalutare. Questo diritto, per giunta, sovviene a molte necessità anche di interventi caritativi della società italiana. Dunque sovviene anch'esso al "bene del Paese", nella prospettiva - va notato - della sussidiarietà orizzontale fatta propria dall'art. 118 ultimo comma Costituzione italiana, che, essendo stato novellato nel 2001 (sedici anni dopo l'entrata in vigore dell'introduzione dell'8 per mille relativamente alle scelte dei cattolici), conferma la *ratio* della riforma ecclesiasticista. Si pensi, a titolo di esempio di bene del Paese soddisfatto da iniziative della Chiesa, al Fondo "Famiglia e lavoro" della Diocesi di Milano istituito con dotazione in parte proveniente proprio dall'otto per mille. Altre opere o provvidenze nel campo caritativo (della Caritas, come di altre associazioni) dovrebbero essere fatte conoscere meglio per l'apporto dato non solo alla socializzazione ed aggregazione, ma anche all'occupazione e sviluppo. A Palermo, ad esempio, nel quartiere Ballarò un asilo multietnico, "Il giardino di Madre Teresa", si prende cura dei bambini dalle 7,30 alle 18.00, consentendo ai genitori, per lo più immigrati, di svolgere un lavoro, requisito importante per una vera integrazione. Alcune Diocesi utilizzano i fondi loro assegnati "per culto e pastorale" per campi scuola per ragazzi o adolescenti, consultori famigliari, centri di accoglienza ed ascolto, formazione degli operatori e così via<sup>39</sup>.

Né si deve dimenticare che il diritto è riconosciuto anche ad altre confessioni provviste di Intesa<sup>40</sup>.

Rinunziare, dunque, al meccanismo dell'8 per mille sarebbe certamente eccessivo. La parte economica dell'Accordo di revisione si è dovuta fare carico sia dei mancati proventi conseguenti all'antica legislazione eversiva, sia della soppressione canonistica del precedente sistema beneficiale e della congrua per alcune categorie di sacerdoti (parroci, Vescovi, canonici)<sup>41</sup>. Insomma, ci sono costi reali cui fare fronte. Ma una disponibilità della Chiesa cattolica a tollerare - con scambio di Note Verbali o in sede di revisione *ex art.* 49 legge n. 222 del 1985 - una

---

<sup>39</sup> Un prospetto esauriente in CEI, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa, *Otto per mille. Destinazione ed impieghi 1990-2012*, Sintesi aggiornata a maggio 2013, [www.8xmille.it](http://www.8xmille.it).

<sup>40</sup> Partecipano alla ripartizione della quota dell'otto per mille le seguenti Confessioni Religiose: Chiesa Cattolica; Tavola Valdese; Unione Italiana delle Chiese Avventiste del 7° giorno; Assemblee di Dio in Italia; Unione delle Comunità Ebraiche Italiane; Chiesa Evangelica Luterana in Italia; Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI); Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; Chiesa Apostolica in Italia; Unione Induista Italiana; Unione Buddhista Italiana (UBI).

<sup>41</sup> La somma versata alla CEI nel 1989, ultimo anno in cui era in vigore la congrua, fu di 399 miliardi di lire.



temporanea riduzione dell'entità del contributo o dare ancora maggiore impulso ai progetti più direttamente incidenti nel "bene del Paese"<sup>42</sup> strettamente inteso, potrebbe essere di esempio anche per le altre confessioni che godono della stessa opportunità. Già nel passato la CEI ha mostrato sensibilità per le esigenze di parte statale, come è stato autorevolmente ricordato<sup>43</sup> a proposito dell'elevazione a 68 anni dell'età del pensionamento dei sacerdoti iscritti al Fondo per il Clero. Era materia non concordataria, ma, a fronte delle gravi difficoltà in cui versava il Fondo, la CEI non si irrigidì.

Quanto alla seconda materia mista, il matrimonio, nei trent'anni di vigore dell'Accordo, si è verificata non un'espansione di quanto pattuito, bensì una restrizione inattesa dalla Chiesa. La libertà religiosa matrimoniale - libertà cioè di sposarsi secondo il credo cattolico e vedere ciò riconosciuto dallo Stato - è stata via via compressa. Per giunta siamo in un campo non materiale ma spirituale, il matrimonio essendo un Sacramento.

L'esempio più clamoroso riguarda la riserva di giurisdizione ecclesiastica. Chi considera la riserva ormai abrogata, omette di ricordare che la Santa Sede, già durante il dibattito di ratifica e poi successivamente, ha chiarito in più Note Verbali di non avere mai inteso abbandonarla, stante la natura sacramentale del matrimonio canonico. Si noti: queste

---

<sup>42</sup> A differenza di **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, cit., p. 23, nota 66, che fa rientrare tra gli scopi "tipici" di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa (ex art. 47, comma 2, legge 222/1985) solo quelli tesi a soddisfare esigenze di culto o di religione o a provvedere al sostentamento del clero, e non gli scopi di carattere umanitario o caritativo, ritengo che anche questi ultimi possono rientrare nella missione e nel ruolo pubblico delle Chiese. Missione e ruolo pubblico, del resto, che nel nostro sistema sono riconosciuti non solo alla Chiesa cattolica, ma anche alle altre confessioni, ognuna delle quali liberamente sceglie e concorda con lo Stato quale destinazione preferire. Nell'Intesa valdese, ad esempio, la destinazione dei proventi 8 per mille riguarda non il finanziamento del clero (che l'Intesa stessa precisa di volere lasciare alle sole offerte volontarie: art. 3, legge 5 ottobre 1993 n. 409 modificativa dell'originaria legge di approvazione dell'Intesa con i valdesi 11 agosto 1984, n. 449), ma concerne "interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero" (art. 4, legge n. 409). Anche le Intese con altre confessioni sono sulla stessa linea, che è in armonia, a mio avviso (come detto sopra nel testo), con la sussidiarietà orizzontale costituzionalizzata nel novellato art. 118, ultimo comma della Costituzione. L'Intesa con gli Ortodossi prevede invece la destinazione delle somme derivanti dell'otto per mille oltre che "per scopi filantropici, assistenziali, scientifici e culturali", anche "per il mantenimento dei ministri di culto, per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto e di monasteri" (art. 21, legge n. 126 del 2012).

<sup>43</sup> **A. NICORA**, *Gli Accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazione*, cit., p. 362 ss.



precisazioni rivestono valore giuridico, oltre che diplomatico, a norma della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati<sup>44</sup>. Si aggiunga che il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, di cui al novellato art. 117, c. 1, Cost., non costituisce solo limite all'attività del legislatore. È anche parametro preminente, cui l'interprete deve attenersi, dovendo preferire, tra una pluralità di opzioni ermeneutiche, quella più rispondente agli obblighi internazionali. Nonostante ciò Corti d'Appello di sedi pure autorevoli dichiarano decaduta la riserva. Ad analoghe conclusioni giungono persino pubblicazioni usate per la preparazione alle professioni forensi. Il dovere di lealtà concordataria dovrebbe indurre lo Stato ad ottemperare agli impegni assunti.

Anche nella materia della delibazione il nuovo testo è diventato palestra di interpretazioni demolitrici dell'efficacia civile della giurisdizione ecclesiastica. Il cavallo di Troia è il filtro dell'ordine pubblico. Delineato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 18 del 1982, a maglie larghe (con riferimento alle regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici), esso è via via applicato da una consistente giurisprudenza civile a maglie così strette che la disciplina civilistica delle nullità è sostanzialmente diventata letto di Procuste sul quale adagiare la nullità canonica. Si noti: già i processi canonici di nullità matrimoniale presentano non poche complicazioni, che Papa Francesco sembra volere snellire, anche in considerazione della delicatissima questione del ri-matrimonio dei divorziati. Una volta ottenuta la nullità, non è detto che essa sia poi riconosciuta dallo Stato e resa esecutiva ai fini civili. Una situazione, dunque, di lesione di libertà.

Se la sana collaborazione non può ignorare che il matrimonio per la Chiesa è *res spiritualis*, è auspicabile un'inversione di tendenza da parte dello Stato e della sua giurisdizione, con un recupero dell'efficacia civile dell'ordinamento matrimoniale canonico. In altra sede<sup>45</sup> ho di recente proposto di passare agli Statuti personali, ma anche per questo passaggio occorre un confronto tra le due Alte Parti.

## 6 - Nuove sfide alla sovranità della Chiesa?

---

<sup>44</sup> La Convenzione 23 maggio 1986, ratificata in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, entrata in vigore il 27 gennaio 1980), prescrive un'interpretazione "in buona fede conformemente al significato comune da attribuire ai termini del Trattato nel suo contesto ed alla luce del suo fine e del suo scopo" (art. 31); prevede altresì il ricorso ai lavori preparatori come mezzi complementari di interpretazione (art. 32).

<sup>45</sup> Convegno Nazionale dell'Unione Giuristi Cattolici, Milano 7 dicembre 2013.



Oggi il tema della sovranità della Chiesa serpeggia, spesso in modo sotterraneo, in campagne di opinione che tentano di negarla, diffuse all'estero (USA) in conseguenza delle pur dolorose vicende di processi di pedofilia ad ecclesiastici. È indubbio che la ricerca delle responsabilità giuridiche ed etiche non consente alcuna remissività. È altrettanto indubbio che occorre respingere ogni tentativo di approfittare di queste vicende per negare sia la sovranità della Chiesa nel campo spirituale sia la personalità giuridica internazionale della Santa Sede.

Alcune tendenze non è escluso possano essere importate in Italia. Penso in particolare all'istanza volta a chiamare in giudizio il Pontefice. Essa è inaccettabile non solo perché, quale Capo di Stato, il Papa è immune da giurisdizione statale, ma anche perché il suo comportamento potrebbe essere sindacato solo nell'ordinamento canonico, anche in questo dovendo comunque superare il principio *Prima Sedes a nemine iudicatur*. Non escludo che qualche fantasioso avvocato possa considerarla inoltrabile anche da noi.

Scenari fantascientifici? Forse. Ma cominciano ad esserci avvisaglie già nei nostri Tribunali, che dovrebbero fare riflettere sulle possibili conseguenze. Se, infatti, il giudice civile oggi può sindacare il comportamento del Vescovo per omessa vigilanza in materia di abusi sessuali, sottraendone la competenza alla giurisdizione canonica, domani potrà pronunciarsi sul divieto di ordinazione sacerdotale delle donne o sul fatto che il matrimonio canonico è solo eterosessuale, sostenendo, invece, che tali pratiche violano la legislazione civile perché discriminano la donna o gli omosessuali. Il teatro sul quale per ora, in Europa, sembra svolgersi con maggiore determinazione questa battaglia è il Parlamento europeo<sup>46</sup> o la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>47</sup>, grazie ad

---

<sup>46</sup> In tal senso la Risoluzione del Parlamento Europeo "sulle donne e il fondamentalismo" del 13 marzo 2002, invocando il rispetto dell'eguaglianza, "deplora l'esclusione delle donne dai posti di comando nella gerarchia religiosa" (n. 4) e, mettendo tutto sullo stesso piano di pari illegittimità, "esorta gli Stati membri dell'Unione a non riconoscere i Paesi nei quali le donne sono escluse dal governo" (n. 34, laddove il riferimento alla Santa Sede non è neppure troppo velato).

<sup>47</sup> Un esempio è la sentenza della Corte *Schüth c. Germania*, 23 settembre 2010, che, accordando maggior tutela al diritto alla vita privata e familiare del lavoratore rispetto alla *libertas Ecclesiae*, ha negato ad una parrocchia cattolica tedesca il diritto di licenziare il suo organista, che, dopo aver divorziato dalla moglie, conviveva *more uxorio* con un'altra donna. In altra sentenza (*Sindicatul «Păstorul cel Bun» c. Romania*, 31 gennaio 2012, poi, però, riformata dalla Grande Chambre con sentenza 9 luglio 2013) i giudici di Strasburgo hanno affermato che ai sacerdoti della Chiesa Ortodossa Rumena doveva essere



un'interpretazione della libertà (non solo religiosa) assai discutibile, che, ove fosse consolidata, potrebbe avere repliche su teatri nazionali.

Ad essere presa di mira dalle possibili (ma non auspicabili) azioni ora indicate è anche, forse soprattutto, la personalità giuridica internazionale della Santa Sede, che riposa sull'originarietà dell'ordinamento della Chiesa. È un *trend* generale dai vari rivoli di diversa caratura politica o giuridica: dall'obiettivo di escludere la Santa Sede dalle Organizzazioni Internazionali (la campagna *SeeChange*) alla proposta di ridimensionare e financo eliminare i Nunzi presso i Governi, conferendo i relativi poteri alle Conferenze Episcopali, alla tendenza ad abbandonare il sistema concordatario nei rapporti tra Chiesa e singoli Stati.

Modificare dall'esterno la *governance* della Chiesa, colpendo l'originarietà del suo ordinamento, è tentazione più volte manifestatasi nei più di duemila anni di storia cristiana, talvolta con connivenze interne alla Chiesa. Si pensi, per un solo esempio, alla Francia del Seicento e alle "libertà gallicane", sancite nei famosi 4 articoli del 1682 con la contrapposizione ostile dei Vescovi francesi al Pontefice, sdegnosamente bollato come "ultramontano", e con la loro sottomissione al potente Re Sole<sup>48</sup>.

Oggi il contesto è certamente cambiato. Il rapporto tra collegialità episcopale e funzione primaziale ha finalmente trovato la sua "purificazione". Ma non perciò si deve abbassare la guardia, culturale ed istituzionale, relativamente al vero obiettivo di queste battaglie: che non è solo frantumare l'universalità della Chiesa cattolica, ma è, soprattutto, eliminare dalle relazioni multilaterali e bilaterali una voce autorevole, "esperta in umanità" secondo la bella definizione pronunciata da Paolo VI nell'indimenticabile Discorso davanti alla Assemblea Generale dell'ONU il 4 ottobre 1965.

---

riconosciuto il diritto di costituire un sindacato anche contro la volontà dell'Autorità ecclesiastica, ritenendo che il diritto di associazione sindacale vada riconosciuto e garantito anche all'interno delle confessioni religiose.

<sup>48</sup> Nonostante gli sforzi di J.B.Bossuet di rimanere nell'ambito del gallicanesimo episcopale, le libertà gallicane quali intese dai legisti del gallicanesimo parlamentare, oltre a contestare l'autorità del Papa finirono per sottomettere la stessa Chiesa di Francia, da "libertà" trasformandosi in vere e proprie "servitù gallicane" (O. FUMAGALLI CARULLI, *I fondamenti religiosi dell'Assolutismo in Bossuet: la Chiesa come società privilegiata e la sua libertà*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, XIV (1975), fasc. 2, p. 601 ss.)



## **Abstract**

In the article the Author takes stock of the situation regarding the *sana cooperatio* between State and Catholic Church 30 years after revision of the Italian Concordat. After dealing with the concept of Christian dualism and its historical development, the essay pays attention to the sovereignty of Catholic Church and highlights how in last years the CEI (Italian Conference of Catholic Bishops) - in conjunction with the Holy See - has taken on particular importance in the relationship between State and Catholic Church. Then there is a comparison between two issues which have had unexpected results: the Eight per thousand and the marriage. With regard to the Eight per thousand, in consideration of the economic crisis, the Author proposes that Catholic Church may accept a temporary reduction of the sums devolved to her or may use such sums in order to strengthen the projects in favor of the common good. With regard to the marriage, in consideration of the violation of religious marriage freedom, the Author hopes for a clarification by the State or, otherwise, the adoption of the personal statutes.

## **Keywords**

Catholic Church, Sovereignty, Concordats, Cooperation between Church and State, funding of Catholic Church, Religious marriage, New Challenges.