



Giovanni Barberini

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

Ancora qualche riflessione sull'art. 7.1 della costituzione italiana per fare un po' di chiarezza

SOMMARIO: Premesse – 1. Stato, Chiesa cattolica e Santa Sede – 2. Significato generale della norma – 3. Indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica – 4. Ordine dello Stato e ordine della Chiesa – 5. Interferenze e ingerenze – 6. Questioni con carattere etico e religioso – 7. Possibile ingerenza dello Stato e possibile ingerenza della Chiesa – 8. La Chiesa cattolica nell'art. 7.1 – 9. Per una corretta interpretazione e applicazione della norma costituzionale – 10. Chi negozia con lo Stato – 11. La prassi in altri Stati

Premesse

Può sembrare strano, ma questa norma della nostra costituzione dopo oltre 60 anni non cessa di suggerire considerazioni.

La lettura dell'interessante opera di Joseph Ratzinger, Benedetto XVI, *“L'elogio della coscienza. La verità interroga il cuore”*¹ mi ha fatto riflettere, fra l'altro, sul rapporto Stato-Chiesa in Italia, anche alla luce di eventi ed esternazioni che hanno fatto cronaca politica in tempi recenti. Lo scritto di Joseph Ratzinger, a mio parere, è tanto più interessante perché non rappresenta un'esternazione del magistero ecclesiastico, ma perché è frutto della elaborazione culturale di uno studioso profondo e raffinato, che non è italiano e che è in grado di compiere un esame senza veli anche sui problemi della filosofia e della teologia, dell'antropologia, della sociologia e della politica. Soprattutto la pagina 73 del volume ha stimolato alcune riflessioni. A proposito della distinzione fra i caratteri e le funzioni dello Stato e i caratteri e le funzioni della Chiesa, Benedetto XVI scrive: *“Non è lecito alla Chiesa trasformarsi in entità politica o voler agire in essa o per suo tramite come gruppo di pressione. Allora essa si muterebbe in Stato e darebbe forma così allo Stato assoluto dal quale essa deve invece mettere in guardia. Mediante la sua fusione con lo Stato essa annichilerebbe sia l'essenza dello Stato che la propria... Per lo Stato, la Chiesa rimane un “corpo estraneo” (Außen). Soltanto allora entrambi sono quello che devono essere. La Chiesa deve restare*

¹ Cantagalli, Siena, 2009.



al suo posto e non travalicare i limiti che le sono propri, altrettanto quanto deve fare lo Stato. Di quest'ultimo la Chiesa deve rispettare l'autonomia e la peculiare libertà, esattamente per potergli offrire il servizio di cui esso ha bisogno...". È impossibile dissentire da queste corrette affermazioni di filosofia politica che però ci pongono molti interrogativi.

A questo punto la riflessione non può non indirizzarsi sul testo dell'art. 7 della nostra costituzione come fu approvato il 25 marzo 1947 in Assemblea costituente da una maggioranza senz'altro eterogenea, composta soprattutto da democristiani e comunisti (350 voti e favore e 149 contrari), frutto di una decisione di carattere politico. La norma risultò così formulata:

1. *"Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani.*

2. *I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due Parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".*

Con questa norma si volle sancire:

- che la libertà della Chiesa cattolica, aldilà della dichiarazione di religione dello Stato contenuta nell'art. 1 del Trattato lateranense e poi del riferimento contenuto nell'art. 1 del Concordato, era da considerarsi un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale dello Stato democratico moderno, vale a dire un valore facente parte del nucleo inderogabile della costituzione, indicando anche quale sarebbe stata la posizione dello Stato nei confronti di un ordinamento esterno;

- che lo Stato non avrebbe interferito in alcun modo nell'esercizio della giurisdizione ecclesiastica e che la Chiesa avrebbe rispettato l'"ordine" dello Stato;

- e che il rapporto fra Stato e Chiesa sarebbe stato sempre regolato dai Patti stipulati nel 1929, con possibilità di modifiche, riservando così ad essi rilevanza costituzionale.

Successivamente all'entrata in vigore della costituzione la dottrina e anche la giurisprudenza hanno lavorato prevalentemente sul comma 2 dell'art. 7 che contiene il riferimento esplicito ai Patti del Laterano, lasciando quasi in penombra il comma 1. Ciò si spiega, a mio parere, soprattutto per due motivi: in primo luogo, perché, alterando l'orientamento emerso più volte in Assemblea costituente, si volle utilizzare il richiamo contenuto nel comma 2 per riaffermare, nei primi anni del vigore della carta costituzionale, anche in sede giurisprudenziale, la sostanziale confessionalità dello Stato italiano; inoltre, perché il problema della revisione del Concordato fu via via sempre più avvertito, anche per iniziative parlamentari.



Sarebbe un errore grave pretendere di ritrovare nel contenuto e nel significato della norma come intesa in Assemblea costituente, momento iniziale della vita democratica del Paese, tutti quegli elementi che successivamente sono emersi e che meritano approfondimento nella dottrina giuridica. La realtà si è incaricata, e si incarica ancora oggi, di dimostrare quanto il problema non fosse soltanto quello di fissare sulla carta il principio della c. d. reciproca libertà, ma di attribuire alla norma la capacità di continuare a regolare un rapporto che è dinamico fra due istituzioni che vivono una profonda continua trasformazione; i contenuti di tale rapporto nel 2009 sono sostanzialmente diversi da quelli del 1947. Per questo motivo la norma dell'art. 7, che è risultata certamente una delle più commentate e sulla quale è difficile dire quanti volumi siano stati scritti, esige qualche riflessione sull'interpretazione che se ne dà e sull'applicazione non sempre corretta che se ne fa.

1 - Stato, Chiesa cattolica e Santa Sede

Anzitutto, i soggetti indicati nella norma costituzionale sono lo "Stato" e la "Chiesa cattolica". Ritengo che questa formulazione abbia dato e dia luogo ancor oggi a interpretazioni ed applicazioni discutibili. Per di più, sovente, sia da parte di organi dello Stato, sia anche da parte di organi della Chiesa, sia da soggetti privati (come politici e giornalisti) si usano indifferentemente i termini "Chiesa" e "Santa Sede" come se fossero in tutto equivalenti; per di più alle volte si tira in ballo il Vaticano o anche lo Stato della Città del Vaticano. Questo aumenta la confusione e gli equivoci che si aggiungono alla oggettiva difficoltà di comprendere, da chi non è uno specialista, l'esatta portata dei concetti. Certo è che né la Santa Sede né la Chiesa possono essere considerate come Organizzazioni non-governative (ONG). Noi sappiamo che la Santa Sede, con i suoi dicasteri e i suoi organismi, è un soggetto sostanzialmente diverso dalla Chiesa cattolica. La Santa Sede, persona giuridica internazionale ed istituzione suprema che esercita il potere centrale di governo su tutta la Chiesa, è sovrana, *auctoritatem superiorem non recognoscens*. Credo che la formula utilizzata nell'art. 7.1 oggi risulti un po' difettosa. Il "difetto" può essere giustificato con la situazione politica del momento storico in cui fu approvata e con l'interesse della maggioranza delle forze politiche, di quasi tutti gli schieramenti, a tranquillizzare e garantire la Chiesa e per assicurare, così fu detto, la pace religiosa nel Paese. Il difetto, sostanzialmente, potrebbe ritrovarsi anzitutto nell'individuazione della "Chiesa cattolica" come soggetto



posto dinanzi allo Stato, conseguentemente nell'attribuzione delle qualifiche di "indipendenza" e di "sovranità" alla Chiesa cattolica nei confronti dello Stato e infine nell'esercizio del rapporto dialettico che esiste nella realtà fra le autorità e i poteri dello Stato e le autorità e i poteri della Chiesa. È chiaro che l'ordinamento giuridico canonico della Chiesa cattolica è sovrano, ma non è la Chiesa cattolica che deve negoziare sul suo stato giuridico e che quindi deve far valere la sua sovranità nei confronti dei poteri dello Stato. Peraltro, la formulazione del I comma definita in Assemblea costituente risentiva dell'impostazione "internazionalistica" data dal democristiano on. Dossetti, professore di diritto canonico all'Università di Modena, che faceva riferimento alla originarietà e alla sovranità dell'ordinamento della Chiesa, che dovevano essere riconosciute dallo Stato, con tutte le conseguenze sul piano della libertà della Chiesa². Detto questo, va rilevato che in nessuna costituzione vigente è contenuta una norma simile; e che negli Accordi stipulati dalla Santa Sede in epoca contemporanea sono garantite l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa cattolica che opera negli Stati, ma non vi è alcun riferimento alla sovranità della Chiesa.

2 – Significato generale della norma

Il significato della norma, al comma 1, sancisce in sostanza, come un diritto costituzionalmente garantito, riferito alla sfera individuale e comunitaria, la tutela della libertà di esercizio della giurisdizione degli organi ecclesiastici e dell'attività spirituale della Chiesa. Secondo il diritto canonico, in senso generale, per giurisdizione ecclesiastica si intende l'insieme dei poteri di governo che, per istituzione divina, competono alla Chiesa e che sono esercitati da soggetti insigniti dell'ordine sacro ai diversi livelli nei confronti dei fedeli battezzati. Il concetto tecnico di giurisdizione ricomprende non soltanto un generale

² Negli Atti parlamentari si ha una testimonianza diretta dell'on. Dossetti: "Sapete già, da quanto ha detto l'onorevole Cevolotto, come sia nato questo comma. Esso è nato da una mia proposta che tendeva ad una affermazione più rigorosamente tecnica: 'Lo Stato riconosce... come originari l'ordinamento giuridico internazionale, gli ordinamenti degli altri Stati e l'ordinamento della Chiesa'. Parve a qualcuno che questa affermazione avesse un suono un po' troppo barbaramente tecnico ed insolito, ed allora si passò, soprattutto su iniziativa dell'onorevole Togliatti, alla formula attuale, meno tecnica ma di più evidente significato giuridico-politico. Però la espressione adottata ha lo stesso preciso significato della formula iniziale e alla luce di questa deve essere interpretata": seduta del 21 marzo 1947, *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, a cura di A. Capitini e P. Lacaita, Lacaita editore, Manduria-Bari-Perugia, 1960, p. 407.



potere di imporre comportamenti e di giudicare sull'osservanza delle norme giuridiche, ma anche tutte le facoltà necessarie all'autorità della Chiesa per governare le comunità dei fedeli, compresa la potestà di magistero esplicita nei loro confronti. Come si vede, giurisdizione canonica è un concetto molto ampio e non vuol dire semplicemente ambito di competenza; è un concetto ben diverso da quello proprio dell'ordinamento statale.

3 - Indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica

In dottrina si è peraltro osservato che la formulazione del comma 1, là dove fa riferimento all'"indipendenza" e alla "sovranità", da un punto di vista tecnico-giuridico non sembra del tutto corretta; le due qualifiche, infatti, non indicano due caratteri autonomi propri dei due enti (Stato e Chiesa), dato che l'indipendenza di ognuno dei due enti segue alla loro sovranità interna ed esterna, "*auctoritatem superiorem non recognoscens*". V'è da ricordare che in dottrina si è anche ritenuto che il riconoscimento da parte dello Stato dell'indipendenza e della sovranità della Chiesa non sarebbe stata altro che una dichiarazione astratta di principio senza un vero contenuto concreto in quanto era da considerarsi come il presupposto per la stipulazione di atti convenzionali di diritto esterno.

4 – Ordine dello Stato e ordine della Chiesa

Non mancano problemi circa la definizione dell'"ordine" dello Stato e dell'"ordine" della Chiesa. La formula, allora molto originale, era stata presentata in sede di I Sottocommissione dell'Assemblea costituente dall'on. Tupini, Presidente della Sottocommissione, il 18 dicembre 1946; voleva rappresentare la sintesi concisa di proposte e di argomentazioni svolte soprattutto dal democristiano Dossetti e dal comunista Togliatti, ma non si possono escludere indicazioni e suggerimenti fatti giungere da parte vaticana; così almeno si disse³. Durante il lungo dibattito

³ Circolò la voce che da parte vaticana fosse suggerita tale formula rifacendosi ai contenuti dell'enciclica *Immortale Dei* di Leone XIII (1° novembre 1885), nella quale in un ampio esame del rapporto fra la Chiesa e lo Stato (non si può dimenticare che la Chiesa doveva prendere atto della nascita del nuovo "Stato democratico") si affrontava la questione dei due ambiti di competenza. Comunque, la formula del "proprio ordine" nel testo leonino è assente e tutta l'esposizione era fondata sulla concezione della "*Ecclesia societas iuridice perfecta*". In proposito, si può avere una



svoltosi in Assemblea plenaria sull'uso del termine "ordine" non si registrò una grande chiarezza di idee, anche perché il termine "ordine" sembrava confondersi in pratica con il termine "ordinamento". Circa la formulazione adottata divenuta norma costituzionale, in dottrina è stato detto che non sarebbe possibile "*poter determinare quali risultino in sostanza l'ambito e i limiti dell'ordine riconosciuto di spettanza della Chiesa e quali quelli sui quali invece lo Stato continua a rivendicare una propria competenza e sovranità esclusive*" (D'Avack). La questione è complessa anche perché l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica, funzione essenziale dell'ordinamento della Chiesa, è un concetto molto ampio, come si è detto, che supera l'indole dell'attività religiosa o spirituale la quale certamente rientra nell'ordine della Chiesa.

5 – Interferenze e ingerenze

La norma costituzionale esclude senza dubbio la possibilità di reciproche interferenze e ingerenze nel funzionamento degli organi di governo e delle istituzioni. In questo senso, sembrerebbe che parlare di "ordine" implichi anche parlare di limiti al libero esercizio della giurisdizione ecclesiastica e quindi, pur ammettendo una immunità giurisdizionale, prevedere un certo controllo sull'esercizio di essa e poter valutare la liceità di atti emanati dagli organi confessionali operanti in Italia sotto il profilo giuridicamente rilevante per lo Stato. Analogamente va detto, per quanto concerne i limiti all'esercizio della giurisdizione statale, che questa rappresenta comunque una essenziale funzione pubblica della sovranità dello Stato. Come si vede, la linea di demarcazione è sfuggente e sulla questione hanno scritto pagine molto importanti i massimi esperti di diritto ecclesiastico come Jemolo, Giacchi, Gismondi, D'Avack, De Luca, Del Giudice, Catalano ed altri. Si possono porre molti interrogativi che scaturiscono dalla incertezza di poter individuare gli "ordini", soprattutto quello della Chiesa perché, quando si afferma il principio della incompetenza dello Stato a valutare il fenomeno religioso, è difficile dire se debba intendersi un fenomeno

conferma di ciò rileggendo qualche passo dell'autorevole elaborazione dottrinale del card. Alfredo Ottaviani che parlava della "*perfecta independentia Status et Ecclesiae in ordine suo*" ma enunciava il principio: "*Licet Ecclesia et Status duae societates sint in suo ordine supremae et independentes, excellentior tamen et ordine praestantior seu superior est Ecclesia*" (A. OTTAVIANI, *Institutiones juris publici ecclesiastici*, vol. II, *Jus publicum externum*, editio tertia, Typis Polyglottis Vaticanis, MCMXLVIII, p. 140). Se suggerimento vi fu, non crediamo che esso sia stato nel senso di questa dottrina tradizionale.



da definirsi in generale come “spirituale” e/o “interiore”, ovvero un fenomeno da intendersi come “confessionale” riferito, cioè, all’espressione spirituale organizzata e/o istituzionalizzata. Si può dire che l’attività ecclesiastica non deve esulare dal campo strettamente spirituale e religioso invadendo la sfera di sovranità dello Stato; in tal caso non rimarrebbe nell’ordine suo proprio, ma si rivolgerebbe ad interessi riferibili all’ordine proprio dello Stato. Sono espressioni che rischiano di rimanere nel mondo della teoria; vi è stato chi in dottrina ha visto nella norma in esame soltanto l’esclusione in pratica del cesaropapismo, del giurisdizionalismo, della Chiesa di Stato, della teocrazia, della potestà diretta o indiretta della Chiesa *in temporalibus* (Finocchiaro). Questo significato dell’art. 7.1 sembra assai riduttivo e non attuale.

6 – Questioni con carattere etico e religioso

In effetti, sembra difficile o forse anche impossibile tracciare una precisa linea di identificazione dei rispettivi “ordini”, cioè delle rispettive sfere di competenze e di attribuzioni; è fin troppo facile - e fuori da ogni ragionevole ipotesi - pensare ad interventi dello Stato per l’elezione del Sommo Pontefice (come avveniva nel passato) o per alterare l’ordinamento gerarchico della Chiesa; o ad interventi diretti della Chiesa per l’elezione del Presidente della Repubblica o per contrastare l’ordinamento costituzionale dello Stato. Evidentemente non sono queste le questioni che insorgono. Dobbiamo ricordare che il Le Bras, pur scrivendo a proposito di un regime separatista, come quello francese, diceva che “*c’est une grande illusion de cantonner l’Église dans le spirituel et l’État dans le temporel*”; e questo è ancor più vero oggi considerando le questioni che hanno fatto irruzione nella vita sociale che, senza ricorrere alla nozione di “materie miste”, certamente rivestono un carattere anche etico, morale e religioso, dando luogo a possibili conflitti o concorsi di competenza fra i poteri dello Stato e i poteri della Chiesa: si pensi a questioni, cariche di aspetti morali, come la politica per la pace e il rifiuto totale della guerra, il rispetto della vita e l’eutanasia, la politica per l’immigrazione, le numerose e complesse questioni della bioetica, l’aborto, il trattamento dei detenuti, la libertà della scuola, la politica per la famiglia, ed altre. Quand’anche non ricorrano condizioni conflittuali, non v’è dubbio che interventi o direttive magisteriali dell’autorità ecclesiastica, pur coperti dalle garanzie generali di libertà, e rispondenti a specifici suoi interessi, possano rifluire in modo incisivo nell’ordine sociale e confliggere con



interessi dello Stato. Forse neppure un rigido separatismo eviterebbe di far sorgere tali questioni, dato che rientra nella logica dello Stato democratico prevedere la partecipazione, la libertà di espressione e la pluralità delle opinioni.

7 – Possibile ingerenza dello Stato e possibile ingerenza della Chiesa

La dottrina ha messo bene in evidenza che, data la formulazione dell'art. 7.1 della costituzione che riconosce la sovranità della Chiesa, lo Stato non può ingerirsi nell'esercizio della giurisdizione ecclesiastica, nel senso ampio dell'espressione, e dei diritti religiosi dei credenti; questo comporta per lo Stato un divieto di ingerenza nell'attività e nell'esercizio della giurisdizione della Chiesa, fatta salva la competenza degli organi dello Stato nei confronti di atti compiuti da soggetti titolari di funzioni ecclesiastiche della Chiesa o anche della Santa Sede che abbiano rilevanza civile o penale secondo la legge italiana (ma non è sempre facile, si pensi all'affare IOR). Ma sulla possibile interferenza o ingerenza degli organi ecclesiastici nell'esercizio dei poteri dello Stato? In realtà la questione non è stata sufficientemente affrontata e approfondita in dottrina. Esiste però anche, proprio ai sensi della formula dell'art. 7.1, un divieto di ingerenza della Chiesa nell'esercizio dei poteri dello Stato. Forse si può leggere anche in tal senso l'individuazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale operato dalla Corte costituzionale. Ma è poco; andrebbe sviluppato, anche perché "ingerenza" si può dare senza toccare i principi supremi. Andrebbe sviluppata con molto coraggio l'individuazione dei contenuti della laicità come principio supremo del nostro ordinamento; esso comporta un organico effettivo coordinamento fra alcune norme costituzionali (artt. 7.1, 8.1 e 19), oltre che un grande responsabile senso delle istituzioni e una visione moderna della vita sociale; questo già da alcuni anni si ritrova nella elaborazione dottrinale.

8 – La Chiesa cattolica nell'art. 7.1

Ma nell'art. 7.1 che cosa si indica con "Chiesa cattolica"? È evidente che si indica, anche secondo la tradizione culturale e politica europea, la Chiesa come organizzazione ecclesiastica che opera nell'ambito dello Stato. È la Chiesa cattolica che opera in Italia, quindi, ad esempio, la Conferenza episcopale, legittimata ad intervenire, polemizzare, criticare, pronunciarsi a favore o contro un determinato provvedimento



legislativo o contro una pronuncia di organi giurisdizionali dello Stato; ma poi essa vive e opera nella legalità dello Stato democratico. La Chiesa cattolica operante in Italia deve godere dei diritti e delle libertà garantite costituzionalmente, ma deve osservare le regole del sistema e rispettare l'esercizio dei poteri dello Stato; in questo contesto le regole dell'imparzialità degli organi dello Stato e della legittimità del pluralismo ideologico e sociale, richiamate dalla Corte costituzionale, come caratteri di uno Stato laico, impegnano anche la Chiesa. Ma ai sensi dell'art. 7.1 chi può intervenire su questioni aventi rilevanza spirituale e/o morale e nello stesso tempo aventi rilevanza sociale e/o politica? La Chiesa cattolica operante in Italia o la Santa Sede? Gli organismi e i dicasteri della Santa Sede possono intervenire sull'esercizio dei poteri dello Stato italiano? Credo che la risposta debba essere negativa nel senso che la Santa Sede e i suoi dicasteri dovrebbero privilegiare gli strumenti posti a disposizione dalle regole del diritto internazionale per attivarsi nei confronti dello Stato, cioè con gli strumenti della diplomazia (che può sortire più effetti di una protesta "urlata"): o in via confidenziale, o con lo scambio di Note o sulla base di un accordo bilaterale o multilaterale o sulla base dei principi del *jus cogens* generalmente condivisi; ovvero possono impartire istruzioni agli organi della Chiesa locale per operare gli opportuni interventi. Possiamo ricordare l'intervento ufficiale della Santa Sede con un nutrito scambio di Note diplomatiche al momento dell'introduzione del divorzio nell'ordinamento giuridico italiano; anche Paolo VI prese pubblicamente posizione ma si riteneva che vi fosse stata violazione della norma concordataria allora vigente (art. 34); una tesi non condivisa dallo Stato. Si rimane però nell'equivoco se si afferma che quando si tratta di rilevanti questioni morali la Santa Sede possa intervenire direttamente nella vita italiana; mentre atti magisteriali del Sommo Pontefice o di dicasteri della Curia romana sono atti legittimi per interessi ecclesiastici di carattere generale che riguardano più Chiese o la Chiesa universale. Comunque, c'è da chiedersi perché negli altri Paesi non si pongono i problemi che spesso si registrano in Italia quanto al numero e ai contenuti degli interventi da parte delle autorità ecclesiastiche, oltre che ai soggetti che intervengono.

9 – Per una corretta interpretazione e applicazione della norma costituzionale

Senza scomodare il principio della competenza delle competenze, credo che nell'epoca contemporanea vada preso atto:



1) della norma costituzionale che è così formulata e che è stata solennemente confermata nell'Accordo del 1984 e anche questo fa escludere ogni possibile modifica senza incidere sull'impianto costituzionale;

2) dell'origine politica della norma costituzionale;

3) dei poteri del Papa come vescovo di Roma;

4) *“che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano”* (Accordo di Villa Madama);

5) della oggettiva peculiarità e della complessità della situazione italiana;

6) che dopo aver fatto decadere il principio della religione dello Stato, non si può operare, sia da parte dei poteri ecclesiastici sia da parte anche dei poteri dello Stato, proprio sulla base di una corretta lettura dell'art. 7.1, per l'esistenza pratica di una *“Chiesa di Stato”*, cioè di una istituzione confessionale posta a tutela dello Stato e/o da questi strumentalizzata (sarebbe una situazione tutta italiana che non avrebbe altri riscontri);

7) che il riferimento agli *“ordini”* propri dello Stato e della Chiesa non comporta precisi e certi contenuti giuridici (anche se l'espressione pare che sia piaciuta vista la mutazione che ne è stata fatta in molti Accordi stipulati fra Santa Sede e Stati) ma richiede ed esige, insieme ad una corretta interpretazione della realtà sociale circa gli interessi da far valere e gli organi da far intervenire, anche il senso della misura e una valutazione dell'opportunità, sostenute da adeguata documentazione, fermo restando il diritto di libera espressione e di critica da parte di soggetti che operano nella società italiana;

8) che la gente comune ha molta difficoltà a capire la differenza fra Santa Sede, Chiesa e Vaticano e quindi a chi ascrivere gli interventi; di conseguenza, bisogna tener conto del possibile disorientamento dell'opinione pubblica considerati il numero di soggetti che intervengono (organi della Santa Sede, istituzioni della Chiesa italiana, soggetti responsabili di organismi religiosi ovvero ecclesiastici autorevoli, giornali ufficiali e non), il numero e il tenore degli interventi su questioni già cariche di polemica politica e facilmente soggette a strumentalizzazioni, con la conseguente necessità di smentite o precisazioni; senza dimenticare l'opportunità di limitare gli interventi dato che se sono troppi spesso risultano inefficaci.

10 – Chi negozia con lo Stato



A proposito della diversità dei ruoli della Santa Sede e della Chiesa (di cui al p. 1), va detto che anche nel Concordato del 1929 essa era presente, pur nella assoluta peculiarità del contesto storico, politico e giuridico: la Santa Sede, che negoziava con lo Stato, “*fin dall’inizio delle trattative*” condotte per risolvere la “*questione romana*” aveva proposto che il Trattato “*fosse accompagnato, per necessario complemento, da un Concordato inteso a regolare le condizioni della Religione e della Chiesa in Italia ...*”. Nell’Accordo del 1984 la Repubblica italiana e la Santa Sede hanno riaffermato, all’art. 1, esattamente quanto è scritto nell’art. 7.1 della costituzione. Si può pensare che le due Parti durante i negoziati abbiano sempre concordato di confermare quel testo, come si evince, in primo luogo, dalla proposta della Commissione ministeriale nel 1969, e poi da tutte le bozze dell’Accordo, a cominciare dalla prima, messa a punto nel 1976⁴. La copertura costituzionale non poteva e non doveva porre problemi ed era di generale gradimento. Ma troppo spesso in dottrina, e conseguentemente anche nella pratica, si è sorvolato sul fatto che nei loro rapporti lo Stato italiano e la Santa Sede si impegnavano al pieno rispetto del principio di indipendenza e sovranità nel rispettivo ordine; impegno che, ovviamente, coinvolge anche la Chiesa cattolica operante in Italia.

11 – La prassi in altri Stati

Ma risulta ugualmente interessante la prassi ormai consolidata e affermata nell’attività negoziale che la Santa Sede nell’epoca contemporanea ha condotto con molti Stati, per giungere alla stipulazione di Accordi, con l’adozione di alcuni elementi e formule ricorrenti:

- distinzione fra Santa Sede che negozia con lo Stato e Chiesa cattolica che opera all’interno dello Stato,
- accordo fra Santa Sede e Stato sulle relazioni fra Stato e Chiesa e sullo stato giuridico della Chiesa,
- garanzie circa le libertà della Chiesa e delle sue istituzioni,
- Stato e Chiesa cattolica sono dichiarati indipendenti e autonomi ciascuno nel proprio ordine.

In sostanza, la Santa Sede e lo Stato che negoziano intendono definire il quadro giuridico nel quale la Chiesa cattolica locale e le sue istituzioni operano liberamente; il quadro giuridico è costituito in

⁴ Si veda *Un Accordo di libertà*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, pp. 422-423.



particolare dalle regole della democrazia e dai principi di libertà, di imparzialità dello Stato e, in alcuni casi, di separazione. Inoltre, viene per lo più usata la formula del “proprio ordine”, di italica origine; nel proprio ordine Stato e Chiesa sono “indipendenti e autonomi”, come è stato detto nel documento del Vaticano II *Gaudium et Spes* (par. 76) e senza riferimento alcuno alla sovranità. Soltanto in due Accordi (con la Lettonia e con la Slovacchia) è contenuto in apertura un esplicito riconoscimento della indipendenza e della autonomia della Santa Sede e dello Stato. La necessità e/o l’opportunità oltre che il contenuto del riferimento appaiono discutibili. Comunque, tutti gli Accordi negoziati dalla Santa Sede contengono adeguate clausole sulle garanzie di libertà in favore delle istituzioni ecclesiastiche. In conclusione, si può dire che da un punto di vista normativo negli Accordi stipulati i rapporti fra Stato e Chiesa sembrano più chiari; è possibile che negli Stati che hanno concluso Accordi con la Santa Sede si ponga prima o poi il problema dell’interpretazione del termine “ordine” o “ambito”; in tutti gli Accordi la Santa Sede si vede riconosciuto un ruolo a tutela della Chiesa locale e di esercizio della sua giurisdizione universale.

* * * * *

Di seguito sono indicate le norme costituzionali e le formulazioni contenute in alcuni Accordi rilevanti per le questioni che qui interessano.

Spagna

La costituzione vigente, all’art. 16, dispone in tema di libertà ideologica, religiosa e di pensiero; inoltre dispone che “nessuna confessione ha carattere statale. I pubblici poteri tengono conto delle credenze religiose della società spagnola e mantengono le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e con le altre confessioni”⁵.

Accordo con la Santa Sede del 3 gennaio 1979 circa questioni giuridiche e ratificato insieme ad altri tre Accordi il 4 dicembre 1979⁶:

Preambolo: “La Santa Sede e il Governo Spagnolo, proseguendo la revisione del Concordato vigente tra le due Parti ... concludono il seguente Accordo:

⁵ Testo in lingua italiana in *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione Europea*, a cura di E. Palici di Suni Prat, F. Cassella, M. Comba, Cedam, Padova, 1998, p. 709 s.

⁶ Testo in lingua italiana in J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati, 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano, 2000, p. 789 s.



Art. I. Lo Stato Spagnolo riconosce alla Chiesa Cattolica il diritto di esercitare la sua missione apostolica e le garantisce il libero e pubblico esercizio delle attività che le sono proprie e in particolare di quelle di culto, di giurisdizione e di magistero”.

È riconosciuta “la personalità giuridica civile” della Conferenza episcopale e degli ordini, congregazioni religiose, istituti di vita consacrata e di altre associazioni e fondazioni religiose (art. I, 3-4).

Polonia

La costituzione del 1997 sancisce all’art. 25: 1) l’imparzialità dello Stato in materia di convinzioni religiose, di concezione del mondo e di opinioni filosofiche, 2) che i rapporti fra lo Stato e le Chiese e le altre confessioni si fondano sul principio sul rispetto della reciproca autonomia e indipendenza nell’ambito loro proprio, 3) che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica sono definiti in un trattato concluso fra la Repubblica e la Santa Sede e che i rapporti fra lo Stato e le altre Chiese e confessioni sono definiti da leggi sulla base di accordi⁷.

Concordato fra Santa Sede e Polonia firmato il 28 luglio 1993 e ratificato il 25 marzo 1998⁸:

Preambolo: “La Santa Sede e la Repubblica di Polonia nell’intento di regolare in maniera stabile ed armonica le mutue relazioni ..., hanno stabilito quanto segue:

Art. 1. La Repubblica di Polonia e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e autonomi, e si impegnano al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti reciproci ...”.

È riconosciuta “la personalità giuridica” della Chiesa cattolica e delle istituzioni ecclesiastiche (art. 4).

Croazia

La costituzione vigente garantisce la libertà di coscienza e di religione nei termini consueti (artt. 40 e 41); inoltre, sancisce il vigore degli accordi internazionali nell’ordinamento interno (art. 134)⁹.

Il 19 dicembre 1996 la Croazia e la Santa Sede hanno stipulato tre Accordi di cui uno sulle questioni giuridiche e ratificati il 9 aprile 1997¹⁰.

⁷ Testi in lingua inglese in *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di A. G. Chizzoniti, Vita e Pensiero, Milano, 2004, pp. 536-537.

⁸ Testo in lingua italiana in J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati ...*, cit., p. 682 s.

⁹ Testo in lingua inglese in *Chiesa cattolica ...*, cit., pp. 351-352.

¹⁰ Testo in lingua italiana in J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati ...*, cit., p. 154 s.



Preambolo: *“La Santa Sede e la Repubblica di Croazia volendo stabilire il quadro giuridico delle relazioni tra la Chiesa Cattolica e lo Stato di Croazia...hanno stabilito di comune accordo:*

Art. 1. La Repubblica di Croazia e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e autonomi, ...”.

Viene riconosciuta *“la personalità giuridica pubblica”* alla Chiesa cattolica e alle sue istituzioni (art. 2).

Estonia

La costituzione vigente sancisce la libertà di appartenenza a una Chiesa o a una associazione religiosa e che non esiste una Chiesa di Stato (art. 40.2)¹¹.

Fra la Santa Sede e l'Estonia è stato stipulato un Accordo con lo scambio di Note verbali il 23 dicembre 1998 e il 12 marzo 1999¹².

Preambolo: Il Ministero degli Affari Esteri della Repubblica di Estonia ha proposto il seguente testo per stipulare un *“Agreement between the Republic of Estonia and the Holy See on juridical status of the Catholic Church in Estonia The Holy See and the Republic of Estonia ... with the intention of regulating through a common understanding the juridical status of the Catholic Church in Estonia, have agreed to the following: 1. The Republic of Estonia guarantees freedom to profess and to practice in public the Catholic Religion”.*

Al p. 2 viene riconosciuta la personalità giuridica di diritto civile alla Chiesa cattolica e alle sue istituzioni.

Lituania

La costituzione del 1992 accorda un riconoscimento giuridico particolare alle Chiese e alle Organizzazioni religiose tradizionali lituane, come pure riconosce altre Chiese e organizzazioni religiose che dimostrino di avere una base nella società (art. 43.1). La costituzione sancisce anche che lo *status* delle Chiese e delle altre Organizzazioni religiose operanti nello Stato è stabilito con un accordo o dalla legge (art. 43.5). Infine, la costituzione afferma che in Lituania non vi è una religione di Stato (art. 43.7)¹³.

Accordo con la Santa Sede del 5 maggio 2000 e ratificato il 16 settembre 2000 sugli aspetti giuridici delle relazioni fra la Chiesa cattolica e lo Stato¹⁴:

¹¹ Testo in lingua inglese in *Chiesa cattolica ...*, cit., p. 406 s.

¹² Testo della Nota verbale della Segreteria di Stato vaticana in lingua inglese in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *Raccolta di Concordati ...*, cit., pp. 197-198.

¹³ Testo in lingua inglese in *Chiesa cattolica ...*, cit., p. 481 s.

¹⁴ Testo in lingua inglese in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000*, LEV, Città del Vaticano, 2001, p. 23 s.



Preambolo: *“La Santa Sede e la Repubblica di Lituania, al fine di definire un contest giuridico per le relazioni tra la Chiesa cattolica e la Repubblica di Lituania ...”*,

“Art. 1.1: La Santa Sede e la Repubblica di Lituania concordano che la Chiesa cattolica e lo Stato siano indipendenti e autonomi ciascuno entro il proprio ambito e, in adesione al suddetto principio, cooperino strettamente per il benessere spirituale e materiale di ciascun individuo e della società.

1.2: Le autorità competenti della Repubblica di Lituania e le autorità competenti della Chiesa cattolica coopereranno in modi accettati a entrambe le parti su questioni relative all’educazione, alla cultura, alla famiglia e alla società e, in particolare, nel campo della tutela della morale pubblica e della dignità dell’uomo”.

All’art. 2 si riconosce la personalità giuridica alla Chiesa cattolica e alle sue istituzioni.

Lettonia

La costituzione vigente sancisce il regime di separazione fra Chiesa e Stato (art. 99)¹⁵.

Accordo base della Lettonia con la Santa Sede dell’8 novembre 2000 e ratificato¹⁶:

Preambolo: *“La Santa Sede e la Repubblica di Lettonia... desiderando definire lo status giuridico della Chiesa cattolica, ... hanno concordato quanto segue:*

Art. 1: La Santa Sede e la Repubblica di Lettonia riconoscono di essere entrambe, nelle loro sfere di competenza, indipendenti e autonome. Esse riaffermano il rispetto di questo principio riguardo ai servizi che ognuna delle due parti, sia individualmente sia congiuntamente, intende promuovere per il maggiore sviluppo spirituale e materiale della società lettone.

Art. 2.1: La Repubblica di Lettonia riconosce la personalità pubblica della Chiesa cattolica in Lettonia”. Analogo riconoscimento per le sue istituzioni.

Seguono clausole nelle quali lo Stato assicura la libera attività delle istituzioni della Chiesa cattolica nella Repubblica di Lettonia.

Slovacchia

La costituzione vigente sancisce, oltre l’autonomia delle Chiese e comunità religiose, un generale e articolato principio di separazione fra esse e lo Stato (art. 24.3)¹⁷.

Accordo generale di base fra Santa Sede e Slovacchia del novembre 2000, ratificato il 18 dicembre 2000¹⁸:

¹⁵ Il testo in lingua inglese in *Chiesa cattolica a ..., cit.*, p. 455 s.

¹⁶ Il testo in lingua inglese in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000*, cit., p. 9 s.

¹⁷ Il testo in lingua inglese in *Chiesa cattolica ..., cit.*, p. 614 s.



Preambolo: *“La Santa Sede e la Repubblica Slovacca ... hanno concordato quanto segue:*

Art. 1. La Santa Sede e la Repubblica Slovacca (in seguito solo ‘le Alte Parti’) si considerano reciprocamente soggetti indipendenti ed autonomi di diritto internazionale e si ispireranno a questi principi nei loro mutui rapporti”. Seguono clausole nelle quali lo Stato assicura alla Chiesa Cattolica nella Repubblica Slovacca la libera attività religiosa.

Slovenia

La costituzione vigente del 1991, fra le disposizioni generali, afferma che *“lo Stato è separato dalle comunità religiose”* (art. 7); all’art. 41 viene sancito il principio di libertà di coscienza¹⁹.

Accordo fra lo Stato sloveno e la Santa Sede sulle questioni giuridiche del 14 dicembre 2001 e ratificato²⁰:

Preambolo: *“La Santa Sede e la Repubblica di Slovenia ... desiderando confermare mediante un accordo internazionale lo stato giuridico della Chiesa Cattolica nella Repubblica di Slovenia, e consolidare il quadro giuridico delle relazioni della Chiesa Cattolica con la Repubblica di Slovenia nonché contribuire alla soluzione delle questioni aperte, hanno stabilito di comune accordo quanto segue:*

Art. 1. La Santa Sede e la Repubblica di Slovenia riaffermano che la Chiesa Cattolica e lo Stato sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti ed autonomi, e si impegnano al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti reciproci ... La Chiesa Cattolica nella Repubblica di Slovenia svolge la sua attività in piena libertà, in conformità alle norme del Diritto Canonico e nel rispetto dell’ordine giuridico della Repubblica di Slovenia”.

Viene riconosciuta la personalità giuridica alla Chiesa cattolica e alle sue istituzioni (art. 2); seguono clausole con le quali lo Stato garantisce le libertà della Chiesa.

Nello stesso senso le clausole contenute negli Accordi con il **Perù** del 1980, con lo **Stato di Israele** del 1993, con il **Kazakhstan** del 1998, con l’**Albania** del 2002, con il **Portogallo** del 2004, con la **Bosnia e Erzegovina** del 2006 e con i **Länder tedeschi**.

¹⁸ Testo in lingua italiana in J. T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati del 2000*, cit., p. 57 s.

¹⁹ Testi italiani da una pubblicazione ufficiale, Časopisni Zavod Uradni List, Ljubljana, 1992.

²⁰ Testo in lingua italiana in *Chiesa cattolica ...*, cit., p. 636 s.