



## Giuseppe Dalla Torre

(ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università di Roma –  
Lumsa, Dipartimento di Giurisprudenza)

### L'attività concordataria di Giovanni Paolo II \*

**Sommario:** 1. Una tematica che ha suscitato interesse- 2. Novità formali e sostanziali dell'attività concordataria di Giovanni Paolo II - 3. Ragioni storiche di un fenomeno in espansione - 4. Un Papa giurista o un Papa pastore? - 5. Alcune considerazioni finali.

#### 1 - Una tematica che ha suscitato interesse

L'attività concordataria svoltasi nel corso del lungo pontificato di Giovanni Paolo II (22 ottobre 1978-2 aprile 2005), e che forse oggi dovrebbe denominarsi più genericamente "attività convenzionale"<sup>1</sup>, ha suscitato sin qui un sensibile interesse nella dottrina canonistica. La cosa può sorprendere, almeno a prima vista, considerata la marginalità dell'attenzione che gli studiosi del diritto della Chiesa hanno sempre riservato a quell'ambito disciplinare che nella tradizione veniva denominato *Jus publicum ecclesiasticum externum*, rispetto ad altri settori tematici e disciplinari. Si tratta di una marginalità che dopo il Concilio Vaticano II è venuta sensibilmente a crescere, non certo per un insussistente declino di importanza della tematica relativa alle relazioni tra Chiesa e comunità politica, quanto piuttosto per gli sviluppi di una riflessione sui fondamenti ecclesiologici e su una epistemologia del diritto canonico, che hanno messo in crisi le antiche teorizzazioni dello *Jus publicum Ecclesiae* e le categorie giuridiche sulle quali si era edificata una poderosa costruzione dottrinale: dalle elaborazioni della prestigiosa scuola di Würzburg, ai contributi manualistici della scuola

---

\* Relazione tenuta in occasione del Convegno Internazionale organizzato dall'Istituto DiReCom di Lugano e dalla Fondazione Giovanni Paolo II, (Lugano, 22 e 23 marzo 2012), sul tema "Giovanni Paolo II: legislatore della Chiesa. Fondamenti, innovazioni e prospettive". Gli atti sono in corso di stampa per i tipi della LEV.

<sup>1</sup> Cfr. cann. 3 e 365 § 1, 2° c.i.c.; can. 4 c.c.e.o.; art. 46, 1° cost. ap. *Pastor bonus*. Rileva come il termine concordato tenda a divenire recessivo rispetto ad altri (accordo, protocollo, *modus vivendi* ecc.) **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.



ottocentesca romana dei cardinali Giovanni Soglia (1779-1856), Camillo Tarquini (1810-1874), Felice Cavagnis (1841-1906), fino all'epigono di Alfredo Ottaviani (1890-1979), la cui quarta ed ultima edizione dei due volumi di *Institutiones iuris publici ecclesiastici* appare ormai alla vigilia del Vaticano II<sup>2</sup>. Gli effetti destrutturanti, per non dire distruttivi, di questo fenomeno postconciliare sono talmente evidenti, che non solo lo studio dei rapporti *de quibus* è stato progressivamente disertato dalla canonistica, ma la stessa disciplina, che pure continua ad essere insegnata (e non può essere altrimenti), ha smarrito la denominazione tradizionale – quella, appunto, di *Jus publicum ecclesiasticum externum* – e stenta a trovarne una nuova<sup>3</sup>; d'altra parte il fenomeno di epidermica ripulsa, da parte del canonista odierno, dell'antica categoria della *societas iuridice perfecta*, è talmente noto da non dover qui richiedere richiami e sottolineature.

In controtendenza, almeno a cominciare dall'ultima parte del pontificato wojtyliano, la dottrina canonistica ha manifestato un crescente interesse non tanto per la tematica generale dei rapporti della Chiesa con la comunità politica, quanto specificamente per l'aspetto della attività concordataria sviluppatasi nel corso del pontificato stesso. La ragione del fenomeno è facilmente individuabile nel dilatarsi dell'esperienza pattizia negli ultimi trent'anni, che è sotto gli occhi di tutti<sup>4</sup>.

Si tratta di un fenomeno interessante, che pone chiaramente in evidenza quella che in altra occasione ho chiamato la "fallacia delle teorie" che nell'età immediatamente successiva al Concilio Vaticano II pronosticavano il "tramonto dei concordati"<sup>5</sup>. Come osservavo allora,

---

<sup>2</sup> Sulla storia della disciplina, che tra Ottocento e Novecento viene ad assumere una chiara connotazione apologetica, cfr. **A. DE LA HERA, Ch. MUNIER**, *Le «droit public ecclésiastique» à travers ses définitions*, in *Revue de droit canonique*, 1964, p. 32 ss. Per un recente contributo cfr. **M. NACCI**, *Origini, sviluppi e caratteri del jus publicum ecclesiasticum*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2010.

<sup>3</sup> È, ad esempio, la difficoltà da me incontrata nel volume che ho poi intitolato *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, A.V.E., 3<sup>a</sup> ed., Roma, 2007 (la prima edizione è del 1996).

<sup>4</sup> Si tratta di un fenomeno che, come è stato giustamente rilevato, aveva già avuto un certo avvio sotto il pontificato di Paolo VI (cfr. **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, n. 1, p. 25). Ma come si vedrà nel prosieguo della presente trattazione, l'attività concordataria del Papa polacco si distacca decisamente da ogni precedente sia per il numero di accordi stipulati, sia soprattutto per ragioni di contenuto e di contesto.

<sup>5</sup> In **G. DALLA TORRE**, *Concordati dell'ultimo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, 12 (2000), p. 673, dove recensivo il volume di **J.T. MARTÍN de AGAR**, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2000.



una delle motivazioni di dette teorie verteva sul silenzio del Vaticano II in tema di concordati, anche laddove, come nel § 76 della cost. *Gaudium et spes*, i padri conciliari avevano esplicitamente affrontato il tema dei rapporti fra Chiesa e comunità politica. Argomentazione debole, se si pensa che proprio in quel paragrafo del documento conciliare si auspicava una “sana collaborazione” fra Chiesa e comunità politica, “secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”, cioè con modalità che evidentemente di per sé non escludevano quelle concordatarie e che di fatto non li esclusero. Ed ancora ricordavo come un’altra argomentazione ricorrente nella polemica anticoncordataria del passato fosse quella, non priva di una certa suggestione dal punto di vista teoretico e di alcuni oggettivi riscontri di carattere storico, per cui i concordati sarebbero stati utili, se non necessari, con gli Stati totalitari ma non con le democrazie. Perché, si diceva, gli accordi con i primi possono servire a garantire alla Chiesa più o meno ampi spazi di libertà, che altrimenti in ordinamenti illiberali le sarebbero negati; spazi di libertà che, invece, gli ordinamenti delle democrazie assicurano nella maniera più ampia a tutti, Chiesa compresa. Anche in questo caso l’esperienza concordataria ha dimostrato qualcosa di diverso: si sono stipulati accordi con Stati totalitari od autoritari; ma numerosissimi sono gli accordi con Stati democratici, attraverso i quali si è giunti non alla garanzia di libertà già assicurate, ma ad una regolamentazione bilateralmente convenuta delle modalità di esercizio di dette libertà e dei relativi diritti<sup>6</sup>.

Più in generale si nota il tramonto del riferimento alla Chiesa come società perfetta, al confessionismo statale, ai residui di immunità e privilegi tradizionali; la stessa Chiesa richiama la propria “missione apostolica”, piuttosto che sostituisce l’uso della antica espressione di “potere spirituale”<sup>7</sup>.

Il numero davvero consistente di accordi di vario tipo stipulati sotto il pontificato di Giovanni Paolo II<sup>8</sup>, la varietà che essi presentano sia dal punto di vista soggettivo, vale a dire dei soggetti stipulanti, sia sotto quello oggettivo, cioè dei contenuti, i considerevoli elementi di

---

<sup>6</sup> Cfr. in merito **G. DALLA TORRE**, *I Concordati nel pensiero di Sergio Cotta*, Aracne Editrice, Roma, 2008.

<sup>7</sup> Cfr. J. Gaudemet, *Préface* a **R. MINNERATH**, *L’Église et les États concordataires (1846-1981). La souveraineté spirituelle*, Éditions du Cerf, Paris, 1983, p. 9 ss.

<sup>8</sup> Per una puntuale ricognizione e rassegna cfr. **A.-C. ÁLVAREZ CORTINA**, *Los Concordatos del pontificado de Juan Pablo II*, in M. del Mar Martín, M. Salido, J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Iglesia Católica y relaciones internacionales*, Actas del III Simposio Internacional de derecho concordatario (Almería 7-9 de noviembre de 2007), Editorial Comares, Granada, 2008, p. 151 ss.



innovazione formale e sostanziale riscontrabili, non potevano non sollecitare l'attenzione della dottrina canonistica<sup>9</sup>. Lo stesso abbandono progressivo del termine "Concordato" con preferenza per il termine "accordo" non è un fatto solo nominalistico, ma segna un mutamento profondo<sup>10</sup>.

## 2 - Novità formali e sostanziali dell'attività concordataria di Giovanni Paolo II

Scorrendo la serie di accordi di vario genere stipulati sotto il pontificato di Giovanni Paolo II, è possibile cogliere un processo evolutivo

---

<sup>9</sup> Oltre al volume appena citato, cfr. il fascicolo n. 1 del 1999 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, cit., che nella parte monografica su *I Concordati di Papa Wojtyła* raccoglie una nutrita serie di saggi. Cfr. inoltre, senza pretesa di esaustività: **R. MINNERATH**, *L'Église et les États concordataires (1846-1981)*, cit.; **J. JULG**, *L'Église et les États. Histoire des concordats*, Préface de J. Chélini, Nouvelle Cité, Paris, 1990; **R. ASTORRI**, *Stato e Chiesa tra «tentazione separatista» e opzione concordataria. Considerazioni sull'influenza del processo di codificazione nell'ordinamento canonico*, in *Panorami*, 1993, 5, p. 195 ss.; **AA. VV.**, *La diplomatie de Jean Paul II*, dir. J.-B. d'Onorio, cit.; **G. BARBERINI**, *Les rapports entre l'Église et les États*, in É. Bonnefous, P. Valdrini, *La société dans les Encycliques de Jean Paul II*, Colloque organisé à la Fondation Singer-Polignac le 22 février 2000, Paris, 2000, p. 107 ss.; **G. FELICIANI**, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati*, in *Periodica*, vol. 89 (2000), p. 661 ss.; **C. CORRAL SALVADOR**, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II*, in *La Civiltà Cattolica*, 2001, IV, p. 156 ss.; **R. ASTORRI**, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), marzo 2004; **C. CORRAL SALVADOR**, *Los Concordatos en el pontificado de Juan Pablo II. Universalismo, principios y coordenadas*, Cadernos Forum Canonicum n. 4, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2004; M. del Mar Martín (a cura), *Entidades eclesiásticas y derecho de los Estados*, Actas del II Simposio Internacional de derecho concordatario (Almería 9-11 de noviembre de 2005), Granata, 2006; **AA. VV.**, *Concordatary law*, ed. S.A. Szuromi, Budapest, 2008; **AA. VV.**, *O Direito Concordatário: natureza e finalidades*, Actas das XV Jornadas de Direito Canónico e das I Jornadas Concordatárias (23-24 de Abril de 2007), Univ. Católica Editora, Lisboa, 2008; M. del Mar Martín, M. Salido, J.M. Vázquez García- Peñuela (a cura di), *Iglesia católica y relaciones internacionales*, Actas del III Simposio Internacional de derecho concordatario (Almería 7-9 de noviembre de 2007), Granata, 2008; **R. ASTORRI**, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II: tra nuovi modelli formali e ruolo delle Conferenze episcopali*, in A. Talamanca, M. Ventura (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 11 ss.; **G. BARBERINI**, *Trent'anni di relazioni fra Stato e Chiesa in Polonia (1980-2010)*, in *Nuova Antologia*, n. 2256, 2010, p. 73 ss.

<sup>10</sup> Lo nota **A.-C. ÁLVAREZ CORTINA**, *Lo concordatos del pontificado de Juan Pablo II*, cit., p. 167.



dell'istituto concordatario, che porta con sé significativi mutamenti tipologici<sup>11</sup>.

Come s'è già accennato, tra i mutamenti di maggior rilievo sono da considerare quelli attinenti ai profili soggettivi, vale a dire relativi alla configurazione politico-ideologico-religiosa dell'altra Parte con cui la Santa Sede viene ad instaurare un rapporto convenzionale. Difatti lo Stato cattolico, che era naturale controparte nella risalente esperienza concordataria, viene oggi ad essere sostituito da Stati con diversa qualificazione: in particolare da Stati laici o addirittura Stati ideologici, comunque Stati senza una tradizione cattolica né tantomeno una qualificazione formale in senso cattolico<sup>12</sup>. Non sono del resto mancate esperienze di accordi con Stati confessionisti, in particolare con Stati islamici. Interessante, in questa prospettiva, lo scambio di note del 1983 sulla condizione della Chiesa in Marocco; così come interessante, per le sue peculiarità, l'accordo fondamentale con Israele del 1993 e quello del 1997 sugli enti ecclesiastici.

In diversa prospettiva, si può notare come accanto a Paesi aventi una tradizione concordataria svoltasi senza soluzioni di continuità (come l'Austria, la Germania, l'Italia, il Portogallo, la Spagna), vi sono Paesi che tornano ad una pratica concordataria dopo l'interruzione dovuta ai regimi comunisti (come la Lettonia, la Lituania, la Slovacchia). Altra categoria ancora è data dai Paesi senza tradizione concordataria che avviano una politica pattizia (Albania, Bosnia e Erzegovina, Slovacchia), e dai Paesi extraeuropei che adottano od ampliano tale politica (come il Brasile o le Filippine).

Si deve rilevare, in generale, un allargamento della pratica concordataria fuori dei tradizionali confini continentali, anche se il ricorso ad essa rimane dominante sul continente europeo<sup>13</sup>. Una

---

<sup>11</sup> Sui caratteri innovativi si veda l'ottimo ed approfondito studio di **C. CORRAL SALVADOR**, *Los Concordatos en el pontificado de Juan Pablo II*, cit. Si è parlato addirittura di un superamento del modello gasparriano e pacelliano di concordato: **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, cit., p. 26 ss.

<sup>12</sup> Cfr. **S. FERRARI**, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, n. 1, cit., p. 178 s.

<sup>13</sup> Si è notato in sede storica come l'attenzione di Giovanni Paolo II all'Europa, non solo occidentale ma anche orientale, segni in qualche modo una controtendenza rispetto al fatto che dopo la fine del Vaticano II, e conformemente alla linea universalistica della *Gaudium et spes*, il vecchio continente non rappresentava più un argomento primario negli insegnamenti della Chiesa: **Ph. CHENAUX**, *L'ultima eresie. La Chiesa cattolica e il comunismo in Europa da Lenin a Giovanni Paolo II (1917-1989)*, tr. it. di L. Sanna, Carocci, Roma, 2011, p. 240 ss. Cfr. anche **G. BARBERINI**, *Il problema "Europa" nel magistero di Giovanni Paolo II*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*,



resistenza alla penetrazione del sistema concordatario si segnala, invece, in rapporto ai Paesi di *common law*<sup>14</sup>.

Nel complesso di tutta questa intensa attività pattizia, non mancano autentiche sorprese. È il caso singolare dell'accordo con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina del 2000, che è entità carente della soggettività giuridica internazionale. Non mancano neppure accordi con organizzazioni internazionali, come quello del 2000 con l'Organizzazione dell'Unità Africana.

Le novità che, dal punto di vista soggettivo, si producono nell'attività concordataria durante il pontificato wojtyliano, preludono a ulteriori fattispecie insolite che si presentano nel corso del pontificato successivo, come nel caso dell'accordo attuativo del cosiddetto "Processo di Bologna", del 2008, con la laicissima Francia, il cui ordinamento costituzionale è informato dal principio della separazione tra Stato e Chiesa<sup>15</sup>.

Anche i profili oggettivi vengono investiti dall'evoluzione della prassi concordataria. Nel senso che materie nuove entrano a far parte delle convenzioni<sup>16</sup>: l'obiezione di coscienza<sup>17</sup>, i beni culturali, la tutela della morale e del sentimento religioso, la bioetica, i mezzi di comunicazione sociale, la privacy ecc. Ciò costituisce una conferma esperienziale di quell'idea, che anni or sono ebbero modo di esprimere, per la quale i rapporti fra Chiesa e Stati sono caratterizzati, nel corso del tempo, da "mobili frontiere", nel senso che accanto a materie che sempre sono state oggetto di contrasti e di accordi, come ad esempio la nomina dei titolari di uffici ecclesiastici, vi sono materie che emergono nel divenire della storia. I beni culturali, la bioetica o la tutela della

---

1986, p. 141 ss. Più specificamente sui profili internazionalistici si veda **C. MIGLIORE**, *Relazioni tra la Santa Sede e gli Stati europei*, in *Ius Ecclesiae*, 11, 1999, p. 365 ss. In particolare ritiene che Giovanni Paolo II abbia rafforzato l'eurocentrismo della politica concordataria **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, cit., p. 26, contra **C. CARDIA**, *Karol Wojtyła. Vittoria e tramonto*, Donzelli Editore, Roma, 1994, p. 10.

<sup>14</sup> Cfr. **S. FERRARI**, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, cit., p. 173.

<sup>15</sup> Su cui vedasi **O. ECHAPPÉ**, *A propos de l'accord entre la République française et le Saint Siège sur la reconnaissance des grades et diplômes dans l'enseignement supérieur (18 décembre 2008)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, 2, p. 389 ss.

<sup>16</sup> Una rassegna dei temi tradizionalmente ricorrente nei concordati in **J.-B. d'ONORIO**, *La diplomatie concordatarie de Jean Paul II*, cit., p. 265 ss.

<sup>17</sup> Sul punto cfr. **V. BUONUOMO**, *La Santa Sede e i concordati nella prospettiva dell'integrazione europea*, in **AA. VV.**, *O Direito Concordatário: natureza e finalidades*, cit. p. 40 ss., che richiama il noto caso dell'Accordo di base tra Santa Sede e Slovacchia del 2000 contenente un richiamo all'istituto dell'obiezione di coscienza, che ha sollevato un problema di contrasto tra norme concordatarie ed istituzioni europee.



riservatezza sono, in questo senso, le ultime acquisizioni al manipolo di *res* oggetto di trattativa e di regolamentazione bilateralmente pattuita.

Dal punto di vista strutturale, poi, si conoscono dei mutamenti profondi dello strumento concordatario: si pensi all'Accordo di Villa Madama del 1984, con il quale venne revisionato il concordato italiano del 1929 (c.d. Concordato lateranense). Con quell'accordo si è proposta l'inedita figura del "concordato-quadro", cioè di una convenzione caratterizzata in più parti da una cornice di norme-principio, destinate a trovare attuazione dettagliata attraverso la stipula di ulteriori accordi fra la Santa Sede o la Conferenza episcopale italiana con le competenti autorità dello Stato.

Anche il coinvolgimento delle conferenze episcopali sia nel procedimento di formazione dei concordati, sia nella loro attuazione, è un dato sostanzialmente nuovo, che riflette in qualche misura mutamenti nel diritto costituzionale della Chiesa apportati dall'opera riformatrice di Paolo VI e Giovanni Paolo II, al fine di attuare, nelle parti della costituzione ecclesiastica che hanno origine dal legislatore umano ed una caratterizzazione storica, indicazioni ed acquisizioni del Concilio Vaticano II. In questo modo non solo si amplia la sfera del diritto particolare di origine pontificia, giacché le norme pattizie immesse nell'ordinamento canonico vengono ad implementare tale fonte normativa, ma si amplia anche il diritto particolare di produzione delle conferenze episcopali, sia sul piano delle norme attuative delle disposizioni con concordatarie sia sul piano delle norme prodotte da ulteriori intese tra conferenze episcopali ed autorità statali, previste talora dagli stessi concordati<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Così, ad esempio, l'art. 13 comma 2 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense, secondo cui "Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana". Sui profili canonistici di questo fenomeno cfr. **G. DALLA TORRE**, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Modena, 1983; **G. FELICIANI**, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra La Chiesa e gli Stati*, cit., p. 661 ss., il quale nota come questo conferimento di specifici poteri che le Conferenze episcopali possono esercitare sotto la propria e piena responsabilità sarebbero definite da un giurista laico come *devolution* (p. 675 s.). Con un giudizio più generale si è alluso, dinnanzi al tale fenomeno, ad un declino della prospettiva esclusivamente internazionalistica nell'inquadramento dei rapporti tra Chiesa e Stato (così **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, cit., p. 35). È da notare peraltro che gli eventuali accordi tra Conferenze episcopali e Stati risultano comunque autorizzati dalla Santa Sede e più spesso previsti all'interno degli stessi concordati, il che pone un bel problema di natura e gerarchia delle fonti che non mi pare a tutt'oggi adeguatamente risolto.



Come ebbi già modo di osservare in passato, i concordati dell'ultimo cinquantennio sembrano anche manifestare una certa inversione di tendenza rispetto alla tradizionale "clausola della nazione più favorita", clausola per la quale, nella storia, all'atto della stipula di accordi con la Santa Sede spesso gli Stati cercavano di ottenere nelle singole materie il trattamento più favorevole che in precedenti accordi altri Stati avevano avuto. Nel senso che nell'esperienza concordataria dell'ultimo cinquantennio sembra piuttosto affermarsi, in qualche caso, una sorta di inedita clausola del concordato più favorevole alla Chiesa. Da questo punto di vista l'Accordo italiano del 1984 sembra aver fatto scuola per la stipula di accordi successivi, ad esempio con alcuni Paesi ex comunisti dell' Europa orientale.

La dilatazione dell'attività pattizia sotto il pontificato di Giovanni Paolo II mette in luce anche alcuni significativi aspetti di un mutamento della politica internazionale della Santa Sede. Ad esempio sembra essersi progressivamente spostato il *focus* dei diversi accordi dalle ragioni dell'istituzione alle ragioni della persona umana: si pensi, in particolare, in materia di libertà religiosa e di diritti umani. Difatti in passato i concordati avevano sostanzialmente come obbiettivo quello di perseguire le più ampie garanzie possibili per la *libertas Ecclesiae*, cioè per la libertà di cui la istituzione ecclesiastica ha bisogno per esercitare la missione sua propria, e semmai per quella che chiameremmo la libertà religiosa istituzionale. In siffatta prospettiva la protezione della libertà religiosa e di alcuni altri diritti umani (come la libertà di pensiero, la libertà di associazione, la libertà di riunione, la libertà educativa dei genitori ecc.) appariva come risultante, per riflesso, del grado di libertà che la Chiesa era riuscita a conquistare per sé attraverso la negoziazione internazionale. Viceversa oggi i concordati sembrano piuttosto centrati sull'esigenza di garantire la libertà religiosa individuale e collettiva, non solo in via di principio ma anche concretamente, non solo come libertà negativa ma anche come libertà positiva<sup>19</sup>. Più in generale, gli accordi della Santa Sede con gli Stati sembrano essere focalizzati sulla promozione della persona umana e sulla tutela dei suoi diritti inalienabili, a prescindere dalla sua appartenenza o meno alla Chiesa cattolica. Sotto questo profilo l'attività concordataria nel periodo di Papa Wojtyła sembra essere una tessera del più ampio mosaico di una Chiesa che, "esperta in umanità" secondo

---

<sup>19</sup> Specifiche annotazioni al riguardo in R. MINNERATH, *L'Église et les États concordataires (1846-1981)*, cit., p. 87. Per una visione sinottica delle disposizioni contenute nei principali accordi in materia di libertà religiosa cfr. S. RAPONI, F. VASINI, *I concordati di Giovanni Paolo II. Cronologia e tavole sinottiche*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, n. 1, cit., p. 162 s.



l'incisiva espressione di Paolo VI nel discorso tenuto all'ONU il 4 ottobre 1965, ha progressivamente assunto un ruolo di "difensore d'ufficio" degli uomini e dei popoli nella scena internazionale.

### 3 - Ragioni storiche di un fenomeno in espansione

Se si guarda con gli occhi della storia alla vicenda concordataria nel corso del ventesimo secolo, si devono oggettivamente constatare due picchi di attivismo della Santa Sede: il primo durante il pontificato di Pio XI, il secondo sotto quello di Papa Wojtyła. Il primo, tanto sorprendente, venne definito da uno studioso tedesco, l'Hilling, la *Konkordatsinflation* del pontificato rattiano<sup>20</sup>; il secondo, altrettanto sorprendente, non ha ancora incontrato qualcuno che ne abbia dato una simile ed altrettanto incisiva definizione.

Tra il primo ed il secondo caso di "inflazione concordataria" esistono certamente delle ragioni comuni, ma non possono non cogliersi anche numerose e significative differenze. Si deve anzi osservare che, ad una attenta ponderazione, per quanto attiene all'attività concordataria di Giovanni Paolo II queste ultime, cioè le differenze, fanno aggio sulle prime.

La prima e certamente la più importante delle ragioni comuni all'impennata dell'attività concordataria, verificatasi nella prima metà e nell'ultimo quadro del secolo che abbiamo alle spalle, è sicuramente da rinvenire nel dato geopolitico. La prima guerra mondiale, come è ben noto, portò al tramonto – almeno in Europa – dei tradizionali e consolidati assetti politici ed istituzionali; la dissoluzione dei grandi imperi portò all'apparire sulla ribalta internazionale di Stati nuovi, spesso con inedite identità culturali e religiose. Non a caso al termine dell' "inutile strage", Benedetto XV apre la nuova stagione di presenza della Santa Sede nella vita internazionale con la notissima allocuzione concistoriale *In hac quidem*, del 21 novembre 1921, con la quale il Papa affrontava il delicatissimo tema della sorte dei concordati dopo le trasformazioni territoriali e politiche prodotte dalla grande guerra<sup>21</sup>. L'antico volto dell'Europa era scomparso ed il continente, politicamente parlando, si presentava con un'altra faccia, inedita.

---

<sup>20</sup> Lo ricorda acutamente R. Astorri in apertura del ricordato lavoro *Stato e Chiesa tra «tentazione separatista» e opzione concordataria*, che richiama di N. HILLING, *Die Konkordatsfrage*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXX (1930), p. 121.

<sup>21</sup> Cfr. in merito A. SCOTTÀ, *Papa Benedetto XV. La Chiesa, la grande guerra, la pace (1914-1922)*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 2009, p. 351 s.



In questo contesto Pio XI, che successe al breve pontificato di Papa della Chiesa, ne raccolse l'indicazione ecclesiale e politica, sviluppando una politica concordataria che fu caratterizzata tra l'altro – così come accadrà sotto Giovanni Paolo II – da novità formali e sostanziali rispetto al passato. Da questo punto di vista è interessante notare come sotto Papa Ratti venne elaborato quel Concordato italiano del 1929, che divenne poi modello dei concordati generali successivi; e parallelamente sotto Papa Wojtyla venne stipulato quell'Accordo del 1984 con la Repubblica italiana, destinato a divenire paradigmatico per molti concordati successivi.

Anche se la crescita esponenziale dei concordati con Giovanni Paolo II è dovuta a diversi fattori, tra cui la moltiplicazione degli accordi settoriali in luogo dei tradizionali accordi generali ed onnicomprensivi, non c'è dubbio che la situazione verificatasi sotto questo pontificato è simile, per certi aspetti, a quanto accaduto subito dopo il primo conflitto mondiale. Pure qui abbiamo un mutamento geopolitico di notevole rilevanza: già preceduta dai mutamenti della geografia politica seguenti al processo di decolonizzazione, la caduta dei muri del 1989 è, in qualche modo, l'ultimo, lontano riflesso nel tempo, della fine del secondo conflitto mondiale. Con quegli eventi in cui si esauriscono, infatti, le situazioni consolidate a Jalta, scompare il grande impero sovietico e soggetti statali rinascono quanto a piena sovranità; la vita della comunità internazionale si implementa sostanzialmente per una azione politica libera e pluralistica. Per la Santa Sede si trattava, ancora una volta, di prendere atto del nuovo panorama internazionale e di avviare una nuova stagione di rapporti ed accordi con Stati che avevano visto interrotte le relazioni concordatarie preesistenti al comunismo, ovvero con Stati che non avevano mai avuto un rapporto giuridico-formale con Roma.

Dunque Giovanni Paolo II coglie questa opportunità, che è anche una necessità per una Chiesa assai provata, spesso esausta e sfibrata sotto il rigore persecutorio dei regimi sostenuti da Mosca<sup>22</sup>.

Ma come s'è detto gli elementi di discontinuità prevalgono su quelli di continuità, rispetto al primo dopoguerra, potendosi del resto ricondurre l'attività concordataria alla più generale ventata di novità portata dal Papa polacco<sup>23</sup>. E le differenze si colgono innanzitutto proprio a livello geopolitico, perché se è vero che la caduta dell'impero

---

<sup>22</sup> Efficaci riferimenti al riguardo in Ph. CHENAUX, *L'ultima eresia. La Chiesa cattolica e il comunismo in Europa da Lenin a Giovanni Paolo II (1917-1989)*, cit.

<sup>23</sup> Cfr. AA. VV., *Shock Wojtyla. L'inizio del pontificato*, a cura di M. Impagliazzo, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2010.



sovietico libera la politica estera degli Stati dell'Europa orientale, tuttavia la politica concordataria del pontificato wojtyliano si estende ben al di là del tradizionale bacino europeo ed in parte latino-americano. L'Europa rimane l'area in cui quella politica opera più attivamente e proficuamente, ma nuovi soggetti statuali, in altri continenti, appaiono alla ribalta internazionale come controparti negoziali della Santa Sede. L'apertura dell'attività concordataria anche con Stati non di tradizione cattolica è sicuramente un riflesso di questa situazione nuova.

Le differenze tra allora ed ora si colgono poi sul piano sia formale, della tecnica di strutturazione dei nuovi accordi, sia sul piano sostanziale, cioè dei contenuti degli accordi stessi, nonché su quel piano propriamente interno alla Chiesa che è dato dal coinvolgimento in vari modi dell'episcopato locale. Si è già accennato a tutto ciò. Qui occorre invece domandarsi come mai l'allargarsi di queste opportunità di procedere ad accordi generali o parziali.

Le risposte sono tante. Certamente si può fare un'osservazione generale, nel senso che lo svilupparsi dell'attività concordataria è in qualche modo parallelo al dilatarsi delle relazioni diplomatiche della Santa Sede negli ultimi decenni, fino a giungere alla situazione odierna che copre quasi la totalità degli Stati<sup>24</sup>. Per parte della Chiesa sono sempre evidenti le ragioni che spingono alla *sana cooperatio*, secondo la indicazione conciliare: per gli ex Paesi comunisti la necessità di restaurare la Chiesa ed assicurarle una condizione di diritto e di fatto tale, da permetterle di esercitare liberamente la propria missione; per i Paesi del cosiddetto Terzo Mondo il sostegno alle giovani Chiese ed alla attività missionaria. Altrettanto evidenti possono, invece, non essere dette ragioni per gli altri Stati, in particolare per quelli lontani geograficamente, politicamente, culturalmente, storicamente da Roma. Tra di esse vi è senz'altro l'essere divenuta la Santa Sede, in ragione del suo magistero morale e del suo impegno per la dignità dell'uomo, una presenza talmente evidente e importante da non potersi ignorare da parte dei soggetti facenti parte della società internazionale. Si tratta di un processo avviato da Pio XII, sviluppato con grande incidenza da Paolo VI e che ha conosciuto traguardi un tempo impensabili con Giovanni Paolo II.

Quello appena accennato è un fenomeno che illumina su un'altra ragione dell'estendersi dell'attività concordataria, data dalla esigenza di

---

<sup>24</sup> Si rinvia in merito a AA. VV., *La diplomatie de Jean Paul II*, dir. J.-B. d'Onorio, cit.; ma cfr. anche G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2003, specialmente p. 171 ss.



molti soggetti statuali nati o rinascenti di avere, nel quadro di un faticoso processo di legittimazione e di accreditamento nella vita internazionale, un forte appoggio da parte di un soggetto dal prestigio indiscusso. Molti Stati emergenti, del resto, avevano avvertito nell'età del cosiddetto "terzomondismo"<sup>25</sup> la vicinanza della Santa Sede nella vita di una società internazionale, che si era venuta costruendo sulla volontà delle grandi potenze e nella quale di conseguenza avevano una ben flebile voce.

Per quanto attiene più specificamente ai Paesi ex comunisti, si deve poi notare che in non pochi casi la Chiesa è stata la "levatrice saggia" nella rinascita alla democrazia, ripetendo in qualche modo quanto già sperimentato all'indomani della caduta di altri regimi, come quello fascista in Italia<sup>26</sup>.

#### 4 - Un Papa giurista o un Papa pastore?

Se si volesse connotare in due parole il pontificato di Giovanni Paolo II, si dovrebbe senz'altro parlare di un "Papa pastore". Incisivamente è stato osservato che per Karol Wojtyła il Papa è innanzitutto un vescovo, perciò "il suo comportamento si inquadra nella categoria conciliare della "pastorale", cui dà grande rilievo», facendosi osservare altresì come "bisogna guardare alla sua prima enciclica, *Redemptor hominis*, davvero programmatica, per leggervi non solo quanto intende realizzare, ma lo spirito con cui si avvia ad essere papa"<sup>27</sup>. Se si volesse proseguire in questa ricerca di senso di un pontificato, si dovrebbe parlare altrettanto certamente di un "Papa carismatico"<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> In *La città sul monte*, cit., p. 240, rilevo alcune ragioni della posizione di equidistanza della Santa Sede tra i due blocchi risultanti dopo l'accordo di Jalta, ed il suo frequente allineamento con la posizioni dei Paesi del cosiddetto Terzo Mondo, che ha caratterizzato soprattutto il pontificato di Paolo VI.

<sup>26</sup> Si veda al riguardo, con riferimento al caso polacco, le considerazioni finali di **G. BARBERINI**, *Trent'anni di relazioni fra Stato e Chiesa in Polonia (1980-2010)*, cit., p. 91. Più in generale si è sottolineato come i concordati del periodo wojtyliano siano un aspetto del ruolo avuto dalla Chiesa nella democratizzazione di vari Stati: si veda l'intervento di F. Margiotta Broglio alla tavola rotonda su *L'evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991, n. 1, cit., p. 14, nonché **S. FERRARI**, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, cit., p. 181.

<sup>27</sup> **A. RICCARDI**, *Giovanni Paolo II. La biografia*, 2<sup>a</sup> ed., San Paolo, Cinisello Balsamo, 2011, p. 472.

<sup>28</sup> È ancora Andrea Riccardi che suggerisce questa chiave di lettura in *Giovanni Paolo II. La biografia*, cit., p. 474 ss.



Quello che invece non verrebbe assolutamente da dire, almeno in prima battuta, è di un "Papa giurista": eppure Giovanni Paolo II lo è stato.

Anche qui, se si volessero rintracciare similitudini e precedenti nella storia della Chiesa, il pensiero correrebbe immediatamente a Pio X, che veniva non dalla diplomazia ecclesiastica o dai ranghi della Curia romana ma, come Wojtyła, da una esperienza pastorale maturata dal basso fin fino ai vertici della Chiesa. In effetti non c'è stato Papa tanto pastore, quanto Sarto; eppure questi è stato il grande artefice della prima codificazione canonica, il *codex* poi promulgato da Benedetto XV nel 1917, ed il grande riformatore della Curia romana<sup>29</sup>.

Codificazione canonica e riforma della Curia romana hanno segnato anche il pontificato di Giovanni Paolo II. Si può dire di più: questo pontificato ha operato una riforma profonda dell'intero *corpus* giuridico della Chiesa, dando così una attuazione ai principi conciliari<sup>30</sup>. Una riforma che ha riguardato anche, e per certi aspetti in primo luogo, il sistema delle fonti, dando spazio al legislatore particolare ed alla legislazione speciale. In questo contesto mi pare di dover cogliere anche l'attività concordataria, nella misura in cui attraverso gli accordi della Santa Sede con i singoli Stati non solo – per dirla con Gabriel Le Bras – il diritto canonico, che tra Ottocento e Novecento era stato messo fuori dalla porta da legislatori civili malati di statalismo e positivismo, rientrava dalla finestra negli ordinamenti giuridici secolari<sup>31</sup>; ma si ampliavano le fonti del diritto canonico stesso con la produzione

---

<sup>29</sup> Tra la numerosa produzione bibliografica in tema, si richiama **AA. VV.**, *Pio X e il suo tempo*, a cura di G. La Bella, il Mulino, Bologna, 2003, e con specifico riferimento al "Papa giurista" cfr. **AA. VV.**, *L'eredità giuridica di san Pio X*, a cura di A. Cattaneo, Ed. Marcianum Press, Venezia, 2006.

<sup>30</sup> Come noto, nella costituzione apostolica *Sacrae disciplinae leges*, del 25 gennaio 1983, con cui Giovanni Paolo II ha promulgato il nuovo codice latino, esplicitamente si afferma che "Lo strumento, che è il Codice, corrisponde in pieno alla natura della Chiesa, specialmente come viene proposta dal magistero del Concilio Vaticano II in genere, e in particolar modo dalla sua dottrina ecclesiologica. Anzi, in un certo senso, questo nuovo Codice potrebbe intendersi come un grande sforzo di tradurre in linguaggio *canonistico* questa stessa dottrina, cioè la ecclesiologia conciliare". Bastino questi riferimenti per ridimensionare il riduttivo giudizio di **C. CARDIA**, *Karol Wojtyła. Vittoria e tramonto*, cit., circa un pontificato caratterizzato da una sorta di immobilismo senza riforme, ma tutto proiettato in una lunga "esposizione sul mondo".

<sup>31</sup> **G. LE BRAS**, *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, ed. it. con premessa di F. Margiotta Broglio, il Mulino, Bologna, 1976, p. 248.



attraverso gli accordi di un diritto canonico particolare, diverso da luogo a luogo<sup>32</sup>.

Quanto detto sin qui manifesta l'infondatezza, in sé, di contrapposizioni tra Papi pastori e Papi giuristi; contrapposizioni che originano da una mal intesa percezione della natura del diritto canonico, che non può non essere uno strumento pastorale<sup>33</sup>.

Ma posto che Giovanni Paolo II è stato un Papa anche giurista, e che questa sua preoccupazione si è manifestata in maniera eminente anche nell'ambito della attività concordataria, vien fatto di domandarsi quali fossero le idee portanti sottese a questa attività.

Anche in questo caso la ricerca indurrebbe a seguire molte piste. La prima è sicuramente endo-ecclesiale e attiene al modo di riguardare il rapporto della Chiesa con le realtà mondane, e segnatamente con la comunità politica. Pure qui egli esprime di essere figlio del Concilio e di perseguire gli obbiettivi del pontificato seguendone gli insegnamenti.

A me pare in particolare che, guardando ai contenuti della sua attività concordataria, egli abbia operato evitando le due opposte, parziali e talora deformanti letture degli insegnamenti conciliari: da un lato quella, in qualche modo indotta dalla stessa intitolazione del par. 76 della cost. past. *Gaudium et spes* "La comunità politica ed la Chiesa", che conduce ad una restaurazione – o se si preferisce ad un non cambiamento – della vecchia concezione delle teoriche giuspubblicistiche post-tridentine della Chiesa come *societas perfecta* che si affronta, dall'esterno, alla *societas perfecta* che è lo Stato; dall'altro lato quella, indotta da una incompleta lettura dei testi conciliari, soprattutto laddove evocano la *Lettera a Diogneto*<sup>34</sup>, della Chiesa come popolo di Dio che vive *nel* mondo, e quindi opera all'interno della società politica. I valori sottesi agli accordi stipulati nel corso del pontificato sembrano infatti a denotare il superamento della contraddizione ed il raggiungimento di una sintesi che vede nel concordato uno strumento giuridico idoneo a garantire la vita – non solo nell'ambito spirituale e religioso – della Chiesa nel mondo: si pensi al riguardo al tema della centralità della persona umana e della sua dignità, dei suoi diritti inviolabili a cominciare dalla libertà religiosa individuale, collettiva e

---

<sup>32</sup> Si vedano in merito le considerazioni di P.A. D'AVACK, *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, specialmente p. 462 ss.

<sup>33</sup> Cfr. per tutti P.A. BONNET, *Pastoralità e giuridicità del diritto ecclesiale*, in AA. VV., *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, a cura di J. Canosa, Giuffrè, Milano, 2000, p. 129 ss.

<sup>34</sup> Cfr. cost. dogm. sulla Chiesa *Lumen gentium*, n. 38; cost. dogm. sulla divina rivelazione *Dei Verbum*, n. 4; decr. Sull'attività missionaria della Chiesa *Ad gentes*, n. 15.



istituzionale; ma si pensi anche al tornante tema della collaborazione “per la promozione dell’uomo e il bene del Paese”<sup>35</sup> da parte di quella Chiesa che è popolo di Dio e per la quale viene perseguita concordatariamente la piena libertà dei fedeli singoli ed associati, come “la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”<sup>36</sup>.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, dunque, il concordato viene visto come strumento ed espressione di quell’implementazione dei modi di produzione del diritto, per via negoziale, che sembra caratterizzare esperienze democratiche più avanzate per rapporto ad una società pluralistica<sup>37</sup>.

Le altre piste sono invece, per dir così, extra-ecclesiali. Tra queste mi pare di dover segnalare in particolare l’idea di Stato che sorregge l’attività internazionale di Giovanni Paolo II e quindi anche quella concordataria. Qui è forte il segno delle radici polacche; la storia tormentata di un Paese che ha dovuto subire smembramenti e spartizioni, fin’anco alla scomparsa; la tradizione di una identità nazionale forgiata dal cattolicesimo.

L’idea di Stato cui guarda il Papa è strettamente legata all’idea di Nazione e questa, a sua volta, all’idea di Patria: etimologicamente la prima è espressione della identità etnico-culturale, derivante dalla nascita; la seconda è espressione che evoca il luogo del gruppo familiare di appartenenza. Nel suo pensiero certamente le idee di Stato, di Nazione e di Patria non sono confuse, ma sono colte nelle loro più intime connessioni.

Qui giova richiamare in particolare il messaggio del Papa all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per la celebrazione del 50° di fondazione, tenuto durante la visita all’istituzione del 5 ottobre

---

<sup>35</sup> Così, come noto, l’art. 1 dell’Accordo di revisione del Concordato lateranense tra Italia e Santa Sede, del 1984, su cui cfr. **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l’interpretazione dell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama*, in **AA. VV.**, *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, con saggio introduttivo di P. Gismondi, Giuffrè, Milano, 1985, p. 271 ss.; **A. NICORA**, *Significato ecclesiale della revisione del Concordato lateranense*, in **AA. VV.**, *I nuovi accordi concordatari tra Chiesa e Stato in Italia*, Ed. dehoniane, Bologna-Roma, 1985, specialmente p. 120 ss.

<sup>36</sup> Così ancora l’Accordo italiano del 1984, all’art. 2, comma 3. Circa l’influsso conciliare sul rinnovamento dell’attività concordataria cfr. **J.P. DURAND**, *Le renouvellement postconciliaire*, in *Revue d’éthique et de théologie morale*, n. 199, 1997, p. 129 ss.

<sup>37</sup> Tra i molti luoghi in cui ho trattato la questione rinvio a **G. DALLA TORRE**, *Concordati dell’ultimo secolo*, cit., p. 673 ss., nonché **G. DALLA TORRE**, **G. BONI**, *Conoscere il diritto canonico*, Studium, Roma, 2006, p. 160 ss.



1995<sup>38</sup>. In esso vi è un lungo paragrafo che riguarda i “diritti delle Nazioni” nel quale, dopo essersi ricordato come la violazione di tali diritti abbia segnato il secondo conflitto mondiale e in parte il successivo dopoguerra, si osserva che

“la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, adottata nel 1948, ha trattato in maniera eloquente dei diritti delle persone; ma non vi è ancora un analogo accordo internazionale che affronti in modo adeguato i diritti delle nazioni. Si tratta di una situazione che deve essere attentamente considerata, per le urgenti questioni che solleva circa la giustizia e la libertà nel mondo contemporaneo”.

Nel messaggio vi è, dunque, una critica ad una concezione meramente individualistica dei diritti umani e la rivendicazione – rispetto a quanto fatto fin qui – di un adeguato riconoscimento dei diritti delle nazioni, che altro non sono che i diritti umani colti ad uno specifico livello della vita comunitaria. Ed in connessione con questa rivendicazione è l’osservazione del Papa secondo cui

«oggi, il problema delle nazionalità si colloca in un nuovo orizzonte mondiale, caratterizzato da una forte “mobilità”, che rende gli stessi confini etnico-culturali dei vari popoli sempre meno marcati, sotto la spinta di molteplici dinamismi come le migrazioni, i mass media, e la mondializzazione dell’economia. Eppure, proprio in questo orizzonte di universalità vediamo riemergere con forza l’istanza dei particolarismi etnico-culturali, quasi come un bisogno prorompente di identità e di sopravvivenza, una sorta di contrappeso alle tendenze omologanti. È un dato che non va sottovalutato, quasi fosse semplice residuo del passato; esso chiede piuttosto di essere decifrato, per una riflessione approfondita sul piano antropologico ed etico-giuridico».

Come è stato rilevato in sede storica, Giovanni Paolo II sviluppa una “teologia delle nazioni”, per cui ognuna ha una funzione storica e provvidenziale<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> In merito vedasi il volume di **S. CORSI, G. DALLA TORRE, G. FILIBECK, G. GERVASIO**, *Individui senza volto. Diritti universali e ricerca dell’identità in una società multiculturale*, Cantagalli, Siena, 2003, in cui è anche pubblicato il documento papale.

<sup>39</sup> **A. RICCARDI**, *Giovanni Paolo II. La biografia*, cit., p. 336 s., il quale nota come Karol Wojtyła, figlio della Polonia, sia molto a favore degli Stati come espressione dell’autodeterminazione sovrana dei popoli, rispettandola al massimo, e come d’altra parte sostenga un “cristianesimo di popolo”.



Interessante notare come nel pensiero del Papa i diritti delle nazioni comincino dal fondamentale “diritto all’esistenza”, che è il presupposto degli altri diritti del gruppo, e che essi vanno tutelati anche laddove la nazione non coincida con lo Stato, giacché il suo “diritto all’esistenza non necessariamente esige una sovranità statale, essendo possibili diverse forme di aggregazione giuridica tra differenti nazioni”. Ciò in quanto “possono esserci circostanze storiche in cui aggregazioni diverse dalla singola sovranità statale possono risultare persino consigliabili, ma a patto che ciò avvenga in un clima di vera libertà, garantita dall’esercizio dell’autodeterminazione dei popoli”.

Coincida e non coincida la nazione con lo Stato, dunque, rimane che

«il diritto all’esistenza implica naturalmente, per ogni nazione, anche il diritto alla propria lingua e cultura, mediante le quali un popolo esprime e promuove quella che direi la sua originaria “sovranità” spirituale. La storia dimostra che in circostanze estreme (come quelle che si sono viste nella terra in cui sono nato), è proprio la sua stessa cultura che permette ad una nazione di sopravvivere alla perdita della propria indipendenza politica ed economica. Ogni nazione ha conseguentemente anche diritto di modellare la propria vita secondo le proprie tradizioni, escludendo, naturalmente, ogni violazione dei diritti umani fondamentali e, in particolare, l’oppressione delle minoranze. Ogni nazione ha il diritto di costruire il proprio futuro provvedendo alle generazioni più giovani un’appropriata educazione».

La lunga citazione giova, a mio avviso, a fare luce sull’idea che Giovanni Paolo II ha del concordato nel nuovo contesto dell’odierna realtà degli Stati: strumento di tutela delle minoranze cattoliche all’interno di una società altrimenti connotata dal punto di vista religioso-culturale; ma anche strumento di più profonda democraticità degli ordinamenti giuridici nelle odierne realtà statuali caratterizzate da un più o meno accentuato pluralismo. Da questo punto di vista non mi pare di poter condividere l’opinione di chi adombra che il richiamo nei concordati wojtyliani al “patrimonio storico-culturale” di una nazione potrebbe essere il tentativo della Chiesa, nei Paesi dell’Europa orientale, di ostacolare le religioni “nuove arrivate”<sup>40</sup>. Tale riferimento, che si collega appunto alla tematica della nazione, costituisce tra l’altro un segnale del superamento di un presupposto tipico dei concordati preconciliari, vale a dire il carattere confessionista-cattolico dello

---

<sup>40</sup> Così **S. FERRARI**, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, cit., p. 176 s.



Stato<sup>41</sup>, con un richiamo alla tradizione religiosa di un determinato popolo, che non legittima discriminazioni per motivi di appartenenza religiosa ma impone il rispetto di una identità. Si tratta, a mio avviso, del riconoscimento che lo Stato è – e deve essere – laico, ma la nazione può avere una tradizione religiosa che concorre a qualificare la laicità dello Stato-comunità<sup>42</sup>.

Per quanto attiene in particolare a questa seconda prospettiva, vorrei richiamare quanto già osservato in altra occasione<sup>43</sup>, e cioè che l'attività concordataria più recente dà luogo al fenomeno dell'allargarsi di spazi di un diritto "personale", per molti aspetti nuovo nel contesto della storia del moderno diritto statale, il quale si è venuto costruendo a cominciare proprio dal principio opposto della "territorialità".

In altre parole sembrerebbe di dover osservare che il fenomeno della dilatazione di spazi di diritto "personale" negli ordinamenti statali, che segue l'attività concordataria, può rivestire un particolare interesse se si guarda al difficile governo delle moderne società pluralistiche, cioè frammentate per etnia, per cultura, per religione, nelle quali si deve trovare il giusto equilibrio fra diritto all'eguaglianza e diritto alla diversità, fra assimilazione e distinzione. Sembra cioè che tale equilibrio possa rintracciarsi anche nell'affermazione di ambiti di diritto "personale" all'interno di un ordinamento statale caratterizzato da valori, principi e norme comuni a tutti. Da questo punto di vista il dilatarsi dell'attività concordataria con conseguente allargamento di spazi di diritto "personale" in ordinamenti statali i più diversi, può divenire esperienza paradigmatica.

Per il futuro, si può immaginare un consolidamento ed un incremento della veduta tendenza alla dilatazione dell'attività concordataria, che potrà essere favorita da vari fattori concorrenti, tra cui due in particolare: il declino progressivo, ma inarrestabile, della forma di organizzazione della comunità politica che chiamiamo "Stato moderno" e, parallelamente, la progressiva, ma anch'essa inarrestabile

---

<sup>41</sup> Cfr. al riguardo **J.-B. d'ONORIO**, *La diplomatie concordatarie de Jean Paul II*, cit., p. 264 s.

<sup>42</sup> Si veda in merito, con riferimento all'idea di laicità sottesa alla vigente Costituzione italiana, la sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1999, che si può leggere in *Il diritto ecclesiastico*, 1989, II, p. 293 ss. Sulla sussistenza di una "idea italiana" di laicità, a partire dalla percezione che sussistono più idee di laicità negli ordinamenti contemporanei, rinvio a **G. DALLA TORRE**, *Il caso italiano*, in **AA. VV.**, *L'identità in conflitto dell'Europa. Cristianesimo, laicità, laicismo*, a cura di L. Paoletti, il Mulino, Bologna, 2005, p. 15 ss.

<sup>43</sup> **G. DALLA TORRE**, *Concordati dell'ultimo secolo*, cit., p. 676 ss., ma prima ancora, e più diffusamente, in **G. DALLA TORRE**, *Le frontiere della vita. Etica, bioetica e diritto*, Edizioni Studium, Roma, 1997, p. 193 ss.



crescita dei fenomeni di globalizzazione; così anche la pluralizzazione dei centri di potere, non più gerarchicamente ordinati sotto quello supremo dello Stato<sup>44</sup>. Si tratta di fenomeni che possono essere governati, non necessariamente subiti. E per far questo, come ho osservato più volte, credo che sia necessario che le varie identità - etniche, culturali, religiose ecc.- presenti sul territorio siano chiare, forti, condivise. Solo un'identità forte resiste positivamente all'urto della globalizzazione, così come un'identità forte è idonea a confrontarsi positivamente con i fenomeni della multietnicità e del multiculturalismo. Per ciò le convenzioni della Santa Sede con gli Stati e con le altre istituzioni internazionali e sovranazionali potrebbero divenire progressivamente strumenti diretti anche a salvaguardare l'identità religiosa di determinati gruppi umani con l'assicurazione di più o meno ampie aree di diritto "personale".

## 5 - Alcune considerazioni finali

La consistente crescita dell'attività concordataria, nel contesto di una notevole espansione delle forme di presenza della Santa Sede nella vita internazionale, costituisce certamente una delle caratteristiche del pontificato di Giovanni Paolo II<sup>45</sup>.

E tuttavia errerebbe chi ritenesse tale fenomeno come carattere saliente del pontificato: non è lo strumento concordatario, non è più in generale lo strumento giuridico, la via ordinaria nella guida della Chiesa in una realtà come è quella della società contemporanea, caratterizzata dall'urgenza dell'evangelizzazione: nei Paesi di recente accesso da parte della predicazione evangelica, ma anche nei Paesi di antica cristianità devastati dalla secolarizzazione<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ho approfondito questo aspetto nella *Introduzione*, alla tavola rotonda su "Politica e Poteri" della 44<sup>a</sup> Settimana sociale dei cattolici italiani: cfr. AA. VV., *La democrazia. Nuovi scenari nuovi poteri* (Atti della 44<sup>a</sup> settimana sociale dei cattolici italiani, Bologna 7-10 ottobre 2004), a cura di F. Garelli, M. Simone, EDB, Bologna, 2005, p. 305 ss.

<sup>45</sup> Si vedano in merito le considerazioni, tra gli altri, di U.G. COLOMBO, *Giovanni Paolo II e la nuova proiezione internazionale della Santa Sede. 1978-1996*, Giuffrè, Milano 1997, nonché G. BARBERINI, *Les rapports entre l'Église et les États*, in É. Bonnefous, P. Valdrini, *La société dans les Encycliques de Jean Paul II*, cit..

<sup>46</sup> A. RICCARDI, *Giovanni Paolo II. La biografia*, cit., p. 326, nota come lo scenario su cui il Papa si muove e prende le decisioni non sia determinato da considerazioni di carattere diplomatico. E tuttavia in alcuni casi l'attività concordataria costituisce obiettivamente una forma di reazione alla secolarizzazione.



Da questo punto di vista sono del tutto prevalenti altri aspetti del suo ministero: la parola, la testimonianza carismatica, i viaggi che riprendono l'ardore inesausto dell'esperienza di Paolo. Il Papa sa bene che lo strumentario giuridico, per quanto raffinato, è mezzo mai fine; che esso non vale a bloccare la storia ma sostiene l'uomo e la società nel suo divenire. Proprio con riferimento alle relazioni concordatarie con l'Italia, ad esempio, egli esprime la "consapevolezza che ogni regolamentazione giuridica, anche quella di origine convenzionale, non è fatta per arrestare l'incessante divenire della società umana, ma per guidarlo ed accompagnarlo nel fluire della storia verso obiettivi e mete di volta in volta definiti"<sup>47</sup>.

Egli sa pure bene che, come è stato giustamente detto, il futuro dei Concordati è anche legato in buona parte alla ricchezza della vita interna della Chiesa e alla fedeltà alla sua missione evangelizzatrice<sup>48</sup>. Perché in mancanza di ciò è senza senso, addirittura impossibile, perseguire gli obiettivi che oggi l'attività concordataria si prefigge, in particolare quel

«servizio [all'] uomo e alla promozione del bene comune della società, una "alleanza" che dimentica delle contrapposizioni del passato, si predispone, in spirito di reciproca lealtà e di reciproco rispetto, a favorire la ulteriore crescita della [...] comunità nazionale»<sup>49</sup>.

L'idea che sorregge e spinge Wojtyła ad intensificare l'attività in questo specifico settore è quella che chiama "una più aggiornata e matura concezione dei rapporti fra gli Stati e la Chiesa Cattolica", dalla quale discende una visione delle intese con la comunità politica quali "patti di libertà e cooperazione"<sup>50</sup>. Viene quindi superata ogni concezione intollerabilmente privilegiaria del rapporto pattizio, così come ogni concezione di mera difesa o quantomeno di diffidenza nei confronti di un potere considerato ostile. Nel suo pensiero gli accordi con la comunità politica sono diretti, positivamente, a realizzare "quella piena libertà di religione e di coscienza, senza la quale non è dato

---

<sup>47</sup> Discorso del 27 novembre 1995, in *L'attività della Santa Sede nel 1995*, Città del Vaticano 1996, pp. 794-795.

<sup>48</sup> **A.M. ROUCO VARELA**, *Los concordatos: pasado y futuro*, in M. del Mar Martín (a cura), *Entidades eclesiásticas y derecho de los Estados*, cit., p. 345 s.

<sup>49</sup> Discorso del 4 ottobre 1985, in *L'attività della Santa Sede nel 1985*, Città del Vaticano 1986, pp. 814-815.

<sup>50</sup> Discorso del 4 ottobre 1985, cit.



all'uomo di poter manifestare per intero la sua dignità e la sua vocazione alla libertà e alla responsabilità"<sup>51</sup>.

È, nell'ambito specifico, l'attuazione dei principi conciliari, nello spirito ottimista, di apertura, di fiducia, di collaborazione, di una Chiesa che con "*gaudium et spes*" guarda al mondo contemporaneo e gli va incontro.

---

<sup>51</sup> Discorso del 4 ottobre 1985, cit.