



**Giorgio Feliciani**

**Il diritto pubblico ecclesiastico nell'attuale magistero pontificio \***

(già ordinario di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università cattolica del Sacro Cuore)

**SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La libertà religiosa - 3. La laicità dello Stato - 4. La questione dei concordati - 5. Osservazioni conclusive.**

**1 - Premessa**

Negli anni immediatamente successivi al Vaticano II sono state prospettate interpretazioni decisamente contrastanti circa l'effettivo contributo che esso avrebbe offerto alla concezione dei rapporti della Chiesa con gli Stati. Da un lato vi era chi riteneva che gli insegnamenti conciliari comportassero un ripudio o almeno un radicale cambiamento della dottrina tradizionale, fino a costituire, com'è stato detto, una "rivoluzione copernicana". Dall'altro non mancava chi nei decreti approvati dai padri riconosceva, almeno per certi aspetti, una conferma di tale dottrina.

Dalla riflessione su questa varietà e complessità di opinioni è nata l'idea di un'ipotesi di ricerca diretta a mettere in piena luce quale rapporto di continuità e di innovazione intercorra tra il tradizionale *ius publicum ecclesiasticum externum* e la visione conciliare. Non s'intende certo ripercorrere la strada, già largamente praticata con apprezzabili risultati, di un'approfondita interpretazione dei decreti del Vaticano II. Si vuole, invece, procedere a un confronto, o, se si vuole, a una comparazione, tra le dottrine tradizionali, da un lato, e dall'altro, non solo e non tanto i testi conciliari quanto la rivisitazione e l'attualizzazione dovute al successivo magistero pontificio. In tale prospettiva, per quanto riguarda la tradizione, si farà riferimento soprattutto all'autorevole e organica sintesi proposta dalle *Institutiones iuris publici ecclesiastici* del cardinal Ottaviani, nella edizione comparsa nel 1960<sup>1</sup>, e dunque nell'imminenza dell'evento

---

\* Il testo, accettato dal Direttore, riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione presentata alle *Giornate Giuridiche Lateranensi* promosse dal Pontificium Institutum utriusque iuris (Roma, 7 - 8 - 9 marzo 2013).

<sup>1</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. II, *Ecclesia et Status*, editio



conciliare. Riguardo poi agli insegnamenti dei pontefici si presterà specifica attenzione a quelli di Giovanni Paolo II e di Benedetto XVI.

Il presente intervento si propone di presentare i primi risultati conseguiti nella fase iniziale della ricerca circa alcune questioni di notevole rilevanza. Risultati non privi di una certa provvisorietà in quanto dovranno essere approfonditi e completati da una attenta analisi della prassi concordataria sviluppatasi in questi ultimi decenni, al fine di individuarne i principi ispiratori.

## 2 - La libertà religiosa

Anche se il termine nemmeno compare nell'*index rerum notabilium* del volume, molte pagine dell'opera dell'Ottaviani sono dedicate, con argomentazioni ampie e approfondite, a tematiche attinenti la libertà religiosa. Qui ci si limita a citare un passo che, tra i tanti che si potrebbero menzionare, appare particolarmente significativo. Nell'*articulus "de tolerantia falsorum cultuum"*, il porporato avverte che ogni qual volta vi sia una "*regularis rerum condicio*" e non ne derivino gravi inconvenienti, nulla è più evidente, "*in societate catholica*", dell'obbligo dei governanti di disporre "*heterodoxorum cultuum interdictionem*". Un "*gravissimum officium*" derivante da quel dovere della società civile "*susciptendi veram religionem*", che comporta necessariamente l'illegittimità di tutte le altre e il non riconoscimento alle stesse di qualunque "*ius publicum existendi et agendi*"<sup>2</sup>. Conseguenze che, sempre in linea di principio, non riguardano solo le confessioni religiose, ma anche i singoli credenti. Infatti, in un altro passo, la "*libertas cultuum*", intesa come facoltà riconosciuta dallo Stato ai singoli cittadini "*externis et placitis actis Deum colendi*" senza alcuna discriminazione tra le diverse confessioni, è riprovata come manifestazione d'indifferentismo<sup>3</sup>.

Chissà se negli studi giovanili Karol Wojtyła ha avuto occasione di leggere o magari studiare l'opera di Ottaviani, ma certamente non ne deve aver fatto tesoro dal momento che come padre conciliare ha assicurato un

---

quarta emendata et aucta adiuvante I. Damizia, Typis Polyglottis Vaticanis, 1960.

<sup>2</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones*, cit., p. 66.

<sup>3</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones*, cit., pp. 61-62.



rilevante contributo alla formulazione della dichiarazione "Dignitatis humanae"<sup>4</sup>.

In ogni caso, se le affermazioni del cardinal Ottaviani sopra riportate sono chiaramente incompatibili con tale dichiarazione, il contrasto diventa ancor più evidente se esse vengono confrontate con gli insegnamenti di Giovanni Paolo II.

Nel magistero del pontefice polacco la libertà religiosa occupa un posto di singolare rilievo. persino sotto il profilo quantitativo. Infatti una raccolta dei suoi pronunciamenti in materia nei primi vent'anni di pontificato annovera dieci documenti di notevole rilevanza e più di quattrocento riferimenti per così dire occasionali<sup>5</sup>. Un'insistenza che non deve sorprendere dal momento che, secondo Giovanni Paolo II, "il diritto alla libertà religiosa non è semplicemente uno fra gli altri diritti umani", ma è, per così dire, "il più fondamentale"<sup>6</sup>. Infatti, la libertà di coscienza e di religione è tanto legata a tutte le altre libertà - in particolare a quelle di parola, di espressione, di associazione, di educazione dei propri figli<sup>7</sup> - che il suo rispetto da parte dello Stato "è segno del rispetto degli altri diritti umani fondamentali"<sup>8</sup>.

Si tratta, dunque, di un diritto che, stando "alla radice di ogni altro diritto e di ogni altra libertà"<sup>9</sup>, ne costituisce, al tempo stesso, "fonte e sintesi"<sup>10</sup>, "frutto e garanzia"<sup>11</sup>, e può quindi considerarsi "uno dei pilastri che sorreggono l'edificio dei diritti umani"<sup>12</sup> o, più precisamente, la sua "pietra angolare"<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> Per notizie al riguardo vedi **J. GROOTAERS**, *Dal Concilio Vaticano II a Giovanni Paolo II*, Casale Monferrato, Marietti, 1982, pp. 137-140.

<sup>5</sup> *La libertà religiosa negli insegnamenti di Giovanni Paolo II (1978-1998)*, a cura di A. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2000.

<sup>6</sup> Messaggio per la giornata mondiale della pace 1991, 8 dicembre 1990, n. V.

<sup>7</sup> All'Unione Internazionale degli Avvocati, 23 marzo 1991, n. 2.

<sup>8</sup> Al Corpo Diplomatico presso la Santa Sede, 9 gennaio 1989, n. 6.

<sup>9</sup> Ai partecipanti al IX Colloquio Internazionale Romanistico Canonistico organizzato dalla Pontificia Università Lateranense, 11 dicembre 1993, n. 3.. Vedi anche Epistula "The signal occasion" ad Conradum Waldheim, Consilii Nationum Unitarum Virum a Secretis, XXX expleto anno a "Declaratione universalis iurium Hominis", 2 dicembre 1978.

<sup>10</sup> Al nuovo Ambasciatore delle Figi, 15 novembre 1991.. Vedi anche enciclica "Centesimus annus", 1 maggio 1991, n. 47.

<sup>11</sup> Al nuovo Ambasciatore di Cuba, 2 marzo 1992.

<sup>12</sup> Ai membri della Società Paasikivi, 5 giugno 1989, n. 2.

<sup>13</sup> Messaggio per la giornata mondiale della pace 1991, cit., n. 5.



Circa il fondamento di tale libertà - che “tocca l’identità stessa della persona”<sup>14</sup> - il pontefice ribadisce continuamente e insistentemente che esso è da riconoscere nella dignità di ogni persona umana, “unica, indivisibile, irripetibile, e come tale da rispettare e garantire con ferma coerenza”<sup>15</sup>. Ne deriva che «tutti devono rispettare la coscienza di ognuno e non cercare di imporre ad alcuno la propria “verità”. (...) La verità non si impone che in virtù di se stessa»<sup>16</sup>.

E a questo proposito è importante sottolineare come il pontefice abbia cura di avvertire che il diritto alla libertà religiosa “esiste in ogni persona ed esiste sempre, anche nell’ipotesi che non venga esercitato o sia violato dagli stessi soggetti a cui inerisce”. Si tratta, infatti, di

“un diritto umano e quindi universale: perché non deriva dall’onesto operare delle persone o dalla loro coscienza retta, ma dalle persone stesse, ossia dal loro essere esistenziale, il quale, nelle sue componenti costitutive, è sostanzialmente identico in tutte le persone”<sup>17</sup>.

Viene così espressamente riconosciuta la libertà in materia religiosa anche di chi faccia professione di ateismo, al di là di qualunque considerazione relativa alla rettitudine della sua coscienza.

Ma, ovviamente, l’attenzione di Giovanni Paolo II si rivolge soprattutto a quanti abbiano abbracciato una religione determinata. La decisa rivendicazione della loro libertà è suggerita, oltre che dalla considerazione della dignità umana, da un atteggiamento di profondo rispetto per le diverse confessioni religiose. Basti, a questo proposito, ricordare come il pontefice abbia avvertito che “ogni ricerca dello spirito umano in direzione della verità e del bene, e in ultima analisi di Dio, è suscitata dallo Spirito Santo” e che “proprio da questa apertura primordiale dell’uomo nei confronti di Dio nascono le diverse religioni”<sup>18</sup>. Di conseguenza il magistero del pontefice polacco tratta della libertà dei credenti, qualunque sia la loro fede, in modo particolarmente ampio e approfondito. Avverte, preliminarmente, come “la pratica religiosa (...) comporta due dimensioni specifiche, che ne segnano l’originalità in rapporto ad altre attività dello spirito, in particolare quelle della coscienza,

---

<sup>14</sup> *Ivi.* n. I.

<sup>15</sup> Ai partecipanti al IX Colloquio Internazionale, cit., n. 3.

<sup>16</sup> Messaggio per la giornata della pace 1991, cit., n. I.

<sup>17</sup> Ad un gruppo di studiosi partecipanti al V Colloquio giuridico, 10 marzo 1984, n. 5.

<sup>18</sup> Udienza generale, 9 settembre 1998, n. 2.



del pensiero o della convinzione". Essa ha, evidentemente, una dimensione individuale, in quanto "la fede (...) fonda i valori da cui vengono orientati i comportamenti" dei singoli individui. Ma riveste anche una dimensione sociale, poiché "l'impegno religioso implica l'inserimento in una comunità di persone"<sup>19</sup>. Nell'espressione della libertà religiosa si riscontra, dunque, "la presenza d'aspetti individuali e comunitari, privati e pubblici, strettamente legati tra loro, in maniera che il godimento della libertà religiosa accomuna dimensioni connesse e complementari"<sup>20</sup>

Giovanni Paolo II non si limita a queste considerazioni di massima, ma spinge il suo impegno fino a tentare - nel messaggio del 1° settembre 1980 alle alte autorità firmatarie dell'atto finale di Helsinki - una sorta di "codificazione" dei diritti derivanti dalla libertà religiosa sul piano personale e comunitario.

Per quanto riguarda il primo profilo, il pontefice rivendica per ogni uomo, oltre al diritto di aderire o meno a una fede determinata e alla comunità confessionale corrispondente, una serie di specifiche libertà relative al compimento degli atti di preghiera e di culto, all'educazione dei figli, all'assistenza spirituale nelle strutture obbligate, all'immunità da imposizioni contrastanti con le proprie convinzioni religiose, alla non discriminazione rispetto agli altri cittadini<sup>21</sup>. Quest'ultima esigenza sta particolarmente a cuore al pontefice che non ha mancato di insistervi anche in altre occasioni, avvertendo, ad esempio, che

"la libertà di coscienza e di religione (...) è il diritto di ogni uomo di esprimere a livello sociale quanto ha di più profondo in sé e di non dover soffrire danni o fastidi per questo<sup>22</sup>. "L'appartenenza ad una religione non può", quindi, "mai essere motivo di discriminazione (...) nell'esercizio degli altri diritti e delle libertà propri di ogni persona umana, considerata sia nella sua dimensione individuale che comunitaria"<sup>23</sup>. E ancora: "l'uguale rispetto delle credenze è uno dei pilastri delle società democratiche contemporanee e la sua attuazione

---

<sup>19</sup> Al Corpo Diplomatico, cit., n. 6; vedi anche Ai membri della Società Paasikivi, cit., n. 2.

<sup>20</sup> Message "L'Église catholique aux hautes autorités des pays signataires de l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975, sur la liberté de conscience et de religion, , cit., n. 4.

<sup>21</sup> *Ivi.* 1 settembre 1980, n. 2,

<sup>22</sup> All'Unione Internazionale degli Avvocati, cit., n. 2.

<sup>23</sup> Ai partecipanti al IX Colloquio Internazionale, cit., n. 3.



testimonia un progresso verso un più elevato rispetto dei diritti dell'uomo nel loro insieme"<sup>24</sup>.

L'elenco dei diritti riguardanti la dimensione comunitaria si rivela ancora più ampio e dettagliato. A tale proposito si sottolinea preliminarmente che "le confessioni religiose, che riuniscono i credenti di una fede determinata, esistono e agiscono come corpi sociali, che si organizzano secondo i principi dottrinali e i fini istituzionali propri di ciascuna confessione". Hanno, quindi, bisogno di godere di libertà determinate che loro consentano, in particolare, di avere la propria gerarchia interna, di esercitare il ministero spirituale, di nominare alle cariche ecclesiastiche, di comunicare con i fedeli a qualunque livello, di disporre di istituti di formazione e studi teologici, di ricevere e pubblicare libri religiosi, di annunciare con ogni mezzo l'insegnamento della fede, di svolgere attività educative, caritative, assistenziali<sup>25</sup>.

L'ovvia osservazione che tutti questi insegnamenti - qui richiamati per profili quanto mai essenziali - non fanno che ribadire quanto già affermato dal Concilio Vaticano II, non deve indurre a sottovalutare l'importanza e l'originalità del contributo dato da Giovanni Paolo II alla dottrina circa la libertà religiosa.

Innanzitutto egli qualifica la dichiarazione "Dignitatis humanae" come "uno dei testi conciliari più rivoluzionari"<sup>26</sup>, "di grande importanza" per "la Chiesa del nostro tempo"<sup>27</sup> e "di particolare valore obbligante" per la Sede Apostolica<sup>28</sup>. Un testo che, come si è visto, può senz'altro annoverarsi tra i documenti del Concilio più frequentemente menzionati da Giovanni Paolo II, che nei suoi frequenti e insistenti richiami non si limita a ricordarne le più significative proposizioni. Da un lato le sintetizza in formule di singolare efficacia, adottando un linguaggio "laico", del tutto comprensibile a giuristi e politici non necessariamente versati in scienze filosofiche e teologiche. Dall'altro ne propone ampi sviluppi e approfondimenti, come risulta particolarmente evidente nei ricordati elenchi dei diritti derivanti dalla libertà religiosa. E va pure

---

<sup>24</sup> All'Unione Internazionale degli Avvocati, cit., n. 2.

<sup>25</sup> Message "L'Église catholique", cit., n. 4 b.

<sup>26</sup> Messaggio ai partecipanti ad un Congresso, 7 dicembre 1995, n. 2.

<sup>27</sup> Enciclica "Redemptor Hominis", 4 marzo 1979, n. 12.

<sup>28</sup> Message "L'Église catholique", cit., n. 3.



rilevato che gli appelli al rispetto di questo diritto fondamentale sono rivolti non solo ai governanti ma anche ai fedeli cattolici<sup>29</sup>.

Infatti il pontefice polacco ritiene che il rispetto della libertà religiosa si imponga non solo agli Stati, ma a tutti i credenti e alle stesse confessioni. A suo giudizio “il dialogo interreligioso ha assunto una nuova e immediata urgenza nelle attuali circostanze storiche” dove si assiste alla “comparsa” o al “rigurgito di pregiudizi e di atteggiamenti aggressivi che sono talvolta propagandati in nome di Dio, ma che non hanno basi nel credo nell’onnipotente e misericordioso creatore”<sup>30</sup>. Ma, si avverte, “il rispetto e la collaborazione reciproci” sono possibili solo se “nel fervore di proclamare” le rispettive credenze “e nei metodi usati” si riconosca e si rispetti sempre “il diritto inalienabile e il solenne dovere” di ogni individuo “di seguire la propria retta coscienza nella ricerca della verità e nell’adesione ad essa”<sup>31</sup>.

### 3 - La laicità dello Stato

Quale fosse la concezione dell’Ottaviani in questa materia risulta già sufficientemente evidente dalle citazioni delle *Institutiones iuris publici* sopra riportate a proposito della libertà religiosa. Ma merita anche attenzione quanto egli scrive a proposito della separazione della Chiesa dallo Stato, propugnata da quanti “Statum prorsus laicum seu atheum esse debere asserunt”<sup>32</sup>. Dopo aver illustrato e criticato le diverse forme che la separazione può assumere egli giunge alla conclusione che essa est “omnino reprobanda”. Sotto il profilo teoretico, perché il sistema in questione risulta nei suoi principi, nei suoi presupposti, nelle sue conseguenze e nell’intero suo complesso “falsissimum”. E sotto il profilo pratico, perché esso è del tutto incompatibile “cum vera et genuina libertate Ecclesiae”. Non a caso i pontefici l’hanno più volte condannato

---

<sup>29</sup> Vedi Messaggio per la giornata mondiale della pace 1991, cit., n. VIII; vedi anche Udienza generale, cit., n. 4.

<sup>30</sup> Alla Plenaria del Pontificio Consiglio per il dialogo interreligioso, 13 novembre 1992, n. 3.

<sup>31</sup> Ai rappresentanti di altre religioni, 2 settembre 1990, n. 4.

<sup>32</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones*, cit., p.77.



come “impium, irrationabile, iniustum”, sia pure tollerandolo in determinate circostanze al solo scopo di evitare “maiora mala”<sup>33</sup>.

Questo tipo di problematiche relative alla laicità dello Stato, non ottengono molta attenzione da parte dei pontefici nei decenni immediatamente successivi al Vaticano II, che peraltro non ha mai utilizzato espressioni come “Stato laico” o “laicità” dello stesso. Meritano essere ricordati solo alcuni pochi interventi di carattere occasionale di Paolo VI e di Giovanni Paolo II.

La questione assume invece una singolare rilevanza del magistero di Benedetto XVI che ne tratta ripetutamente e diffusamente.

A suo giudizio la laicità dello Stato, in quanto consistente nella distinzione tra i due poteri<sup>34</sup>, “non è in contrasto con il messaggio cristiano, ma piuttosto è ad esso debitrice”<sup>35</sup>. Infatti “la distinzione tra religione e politica è un ottenimento proprio del Cristianesimo e uno dei suoi fondamentali contributi storici e culturali”<sup>36</sup>. Ancor più precisamente e diffusamente, nell’enciclica “Deus caritas est”, il pontefice mette in luce come “la distinzione tra ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio, cioè la distinzione tra Stato e Chiesa, o, come dice il Vaticano II, l’autonomia delle realtà temporali” appartenga “alla struttura fondamentale del Cristianesimo”<sup>37</sup>. Affermazioni indubbiamente significative, ma che per lo più si limitano a riecheggiare il magistero precedente. Già Pio XII riconduceva la laicità dello Stato a quella distinzione dei poteri che costituisce “uno dei principi della dottrina cattolica”<sup>38</sup>, un insegnamento citato e confermato da Paolo VI<sup>39</sup>. E Giovanni Paolo II non ha mancato di ricordare come il cristianesimo abbia riconosciuto “fin dalle sue origini

---

<sup>33</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones*, cit., p. 86 ss.

<sup>34</sup> “le principe de laïcité consiste en une saine distinction des pouvoirs”, Discours à S.E. Bernard Kessedjian ambassadeur de France près du Saint-Siège à l’occasion de la présentation des lettres de créance, 19 décembre 2005 (d’ora innanzi Discours à l’ambassadeur de France, 19 décembre 2005).

<sup>35</sup> Lettera all’onorevole Pier Ferdinando Casini Presidente della Camera dei Deputati, 18 ottobre 2005 (d’ora innanzi Lettera all’on. Casini, 18 ottobre 2005).

<sup>36</sup> Discorso a S.E. Cristina Castañer-Ponce Enrile, Ambasciatore delle Filippine presso la Santa Sede, 27 ottobre 2008.

<sup>37</sup> Lettera enciclica “Deus caritas est”, 25 dicembre 2005, n. 28.

<sup>38</sup> Oriundis e Picena Provincia, Romae degentibus, 25 marzo 1958, in “Acta Apostolicae Sedis”, 25 (1958), p. 220 (d’ora innanzi Oriundis).

<sup>39</sup> Udienza generale, 22 maggio 1968 (d’ora innanzi Udienza generale).



una sana laicità delle strutture della società civile, favorendo la fondamentale distinzione tra l'ordine temporale e l'ordine spirituale"<sup>40</sup>.

È di tutta evidenza che la laicità così descritta ha una stretta connessione con la libertà religiosa, come Benedetto XVI avverte, più che con formulazioni di carattere generale, con la positiva valutazione delle specifiche esperienze di alcuni Paesi, pur tra loro notevolmente diverse. Sotto questo profilo le considerazioni più significative sono proposte in un'intervista concessa ai giornalisti durante uno dei suoi viaggi, dove ha dichiarato: "quanto io trovo affascinante negli Stati Uniti è che hanno incominciato con un concetto positivo di laicità, perché questo nuovo popolo era composto da comunità e persone che erano fuggite dalle Chiese di Stato" e volevano uno Stato laico "proprio per amore della religione nella sua autenticità, che può essere vissuta solo liberamente". Nasce così "uno Stato volutamente e decisamente laico, ma proprio per una volontà religiosa, per dare autenticità alla religione"<sup>41</sup>. Considerazioni che, in modo più sintetico, sono riproposte dal pontefice anche a proposito dei regimi vigenti in altri Stati. Così, ad esempio, riguardo alla Turchia, ricorda che nel secolo scorso essa si è dotata

"dei mezzi per divenire un grande Paese moderno, in particolare facendo la scelta di un regime di laicità, distinguendo chiaramente la società civile e la religione, così da permettere a ciascuna di essere autonoma nel proprio ambito, sempre rispettando la libertà dell'altra"<sup>42</sup>.

Analogamente, a proposito della laicità francese, il pontefice ritiene che essa "doit aussi permettre de promouvoir davantage l'autonomie de l'Église, que ce soit dans son organisation ou dans sa mission"<sup>43</sup>.

Valutazioni che nel loro complesso meritano particolare attenzione in quanto, in modo ben più esplicito e deciso del precedente magistero, da un lato disapprovano il sistema delle Chiese di Stato e, dall'altro,

---

<sup>40</sup> Discorso al IX Colloquio, 11 dicembre 1993, cit, n. 2. Circa tale distinzione vedi anche Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, 2004, n. 571, p. 311.

<sup>41</sup> Intervista concessa ai giornalisti durante il volo diretto negli Stati Uniti d'America, 15 aprile 2008.

<sup>42</sup> Incontro con il corpo diplomatico presso la Repubblica di Turchia, 28 novembre 2006.

<sup>43</sup> Discours à l'ambassadeur de France, 19 dicembre 2005, cit.



riconoscono nella laicità di quest'ultimo la condizione necessaria a una vera libertà religiosa e all'autenticità delle stesse fedi<sup>44</sup>. La loro originalità fa persino apparire non del tutto adeguata la qualifica di "legittima" che i pontefici precedenti avevano talvolta attribuito alla laicità dello Stato<sup>45</sup>, probabilmente allo scopo di giustificarla rispetto alle concezioni tradizionali dello *ius publicum ecclesiasticum*. Infatti, alla luce delle valutazioni di Benedetto XVI, è da ritenere che la laicità più che lecita, sia necessaria e doverosa, e che, di conseguenza, la Chiesa abbia non solo il compito di rispettarla, ma anche quello di promuoverla. Non sembra dunque un caso che l'attuale pontefice, almeno a quanto risulta, abbia qualificato come "legittima" la laicità dello Stato solamente nei primi mesi di pontificato<sup>46</sup>.

Peraltro Benedetto XVI ha ben presente che esistono altre concezioni della laicità e, in particolare, che "nei tempi moderni" essa ha finito con l'assumere il significato "di esclusione della religione e dei suoi simboli dalla vita pubblica mediante il loro confinamento nell'ambito del privato e della coscienza individuale". Di più: in questo quadro di "crescente emarginazione (...) si tende a considerare la religione, ogni religione, come un fattore senza importanza, estraneo alla società moderna o addirittura destabilizzante" e si cerca di impedirne "ogni forma di rilevanza politica e culturale". Di conseguenza si vuole giungere a una "totale separazione tra lo Stato e la Chiesa", rifiutando

"alla comunità cristiana, e a coloro che legittimamente la rappresentano" il "diritto di pronunziarsi sui problemi morali che oggi interpellano la coscienza di tutti gli esseri umani, in particolare dei legislatori e dei giuristi".

S'intende anche "bandire dalla vita pubblica feste e simboli religiosi in nome del rispetto nei confronti di quanti appartengono ad altre religioni, o di coloro che non credono"<sup>47</sup>. E, infine, si arriva a "pretendere che i

---

<sup>44</sup> Al riguardo merita però ricordare che, secondo Giovanni Paolo II, il riconoscimento della libertà di religione è scaturito dall'atteggiamento assunto dal cristianesimo circa la laicità dello Stato, Discorso al IX colloquio, cit., n. 2.

<sup>45</sup> Vedi Pio XII, *Oriundis*, cit.; Paolo VI, *Udienza generale*, cit.

<sup>46</sup> Vedi Discorso in occasione della visita al Presidente della Repubblica Italiana S.E. il Signor Carlo Azeglio Ciampi, 24 giugno 2005, e Lettera al Presidente del Senato Marcello Pera in occasione del Convegno di Norcia "Libertà e laicità", 15 ottobre 2005.

<sup>47</sup> "Agendo così, non soltanto si limita il diritto dei credenti all'espressione pubblica



cristiani agiscano nell'esercizio della loro professione senza riferimento alle loro convinzioni religiose e morali, e persino in contraddizione con esse"<sup>48</sup>.

A giudizio del pontefice simili tendenze non sono "espressione di laicità, ma sua degenerazione in laicismo"<sup>49</sup>, in quanto manifestano una "intransigenza secolare (...) nemica della tolleranza"<sup>50</sup> e dunque incompatibile con un "corretto concetto" della libertà religiosa<sup>51</sup>. A ben guardare si tratta di un atteggiamento speculare al fondamentalismo, in quanto, al pari di esso, rifiuta il "legittimo pluralismo" e il "principio di laicità"<sup>52</sup>. In questo modo si genera "una società ingiusta poiché non proporzionata alla vera natura della persona umana", rendendo "impossibile l'affermazione di una pace autentica e duratura di tutta la famiglia umana"<sup>53</sup>.

---

dello loro fede, ma si tagliano anche radici culturali che alimentano l'identità profonda e la coesione sociale di numerose nazioni".

<sup>48</sup> In particolare "paradossalmente con lo scopo di eliminare le discriminazioni", si ritiene che "i cristiani che rivestano cariche pubbliche dovrebbero, in determinati casi, agire contro la propria coscienza". Per tutti questi insegnamenti vedi, *passim*, Discorso ai partecipanti al Convegno nazionale promosso dall'Unione Giuristi Cattolici Italiani, 9 dicembre 2006 (d'ora innanzi Discorso all'Unione Giuristi, 9 dicembre 2006); Incontro con le autorità civili durante il viaggio apostolico nel Regno Unito, 17 settembre 2010 (d'ora innanzi Incontro con le autorità del Regno Unito, 17 settembre 2010); Discorso agli eccellentissimi membri del Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede per la presentazione degli auguri per il nuovo anno, 10 gennaio 2011 (d'ora innanzi Discorso al Corpo diplomatico, 10 gennaio 2011). Si veda anche, più in generale, Incontro con i membri dell'Assemblea generale dell'ONU, 18 aprile 2008 (d'ora innanzi Incontro all'ONU, 18 aprile 2008), dove il pontefice denuncia come "inconcepibile" che, a causa dell'"ideologia secolare prevalente" o delle "posizioni di una maggioranza religiosa di natura esclusiva", i credenti "debbano sopprimere una parte di se stessi – la loro fede – per essere cittadini attivi".

<sup>49</sup> Discorso all'Unione Giuristi, 9 dicembre 2006, cit. Si veda anche Discorso ai vescovi della conferenza episcopale di Porto Rico in visita "ad limina Apostolorum", 30 giugno 2007 (d'ora innanzi Discorso alla conferenza di Porto Rico, 30 giugno 2007), n. 5, dove il pontefice lamenta il propagarsi di "un laicismo che, in modo più o meno consapevole, sta gradualmente portando al disprezzo e all'ignoranza del sacro".

<sup>50</sup> Discorso ai partecipanti al Convegno promosso dal Partito Popolare Europeo, 30 marzo 2006.

<sup>51</sup> Discorso alla conferenza di Porto Rico, 30 giugno 2007, cit., n. 5.

<sup>52</sup> Messaggio per la celebrazione della XLIV giornata mondiale della pace, 1° gennaio 2011, n. 8.

<sup>53</sup> *Ivi*, n. 1.



Dato che le concezioni denunciate sono ampiamente diffuse, il magistero, ogni volta che valuta positivamente la laicità dello Stato, avverte l'esigenza di precisare che non intende riferirsi a qualunque forma di laicità, ma solo a quella che merita la specifica qualifica di "sana", così come era avvenuto nella prima menzione del termine ad opera di Pio XII. Una laicità che, tenendo presente la "duplice dimensione" "religiosa" e "sociale" della persona umana<sup>54</sup>, sancisce "l'effettiva autonomia delle realtà terrene, non certo dall'ordine morale, ma dalla sfera ecclesiastica"<sup>55</sup>. Una laicità, dunque, che non nega "la dimensione pubblica della religione"<sup>56</sup> sotto il duplice profilo comunitario e personale. Da un lato riconosce la religione, in quanto "organizzata in strutture visibili", come "presenza comunitaria pubblica"<sup>57</sup> e, dall'altro, consente ai credenti di "fare la loro parte nella costruzione dell'ordine sociale"<sup>58</sup>.

A questo proposito merita segnalare una certa evoluzione nel linguaggio adottato. Sia pure occasionalmente, ma più frequentemente in tempi recenti, Benedetto XVI, nel qualificare la concezione della laicità proposta dalla Chiesa, privilegia l'aggettivo "positiva", rispetto a quello tradizionale di "sana". Il nuovo termine compare per la prima volta il 15 ottobre 2005, nella lettera inviata al Presidente del Senato Marcello Pera, per indicare una laicità "che garantisca ad ogni cittadino il diritto di vivere la propria fede religiosa con autentica libertà anche in ambito pubblico". Riappare poi solamente il 15 aprile 2008, nell'intervista concessa ai giornalisti durante il volo diretto negli Stati Uniti. Questa rivisitazione dopo quasi tre anni è probabilmente dovuta al fatto che il presidente della Repubblica francese Sarkozy il 20 dicembre 2007, in occasione dell'accettazione del titolo di canonico onorario in San Giovanni in

---

<sup>54</sup> *Ivi*, n. 3.

<sup>55</sup> Discorso all'Unione Giuristi, 9 dicembre 2006, cit.

<sup>56</sup> Messaggio, 1° gennaio 2011, cit., n. 9

<sup>57</sup> Discorso all'Unione Giuristi, 9 dicembre 2006, cit. Vedi anche Discorso a S.E. il Signor. Charles Ghislain, ambasciatore del Belgio presso la Santa Sede, 24 aprile 2010: la Chiesa "in quanto istituzione ha il diritto di esprimersi pubblicamente. Lo condivide con tutti gli individui e tutte le istituzioni, al fine di dire il suo parere sulle questioni di interesse comune". In altra occasione il pontefice ha sottolineato il "giusto posto che il credo religioso mantiene del dibattito politico", avvertendo che la religione "non è un problema da risolvere, ma un fattore che contribuisce in modo vitale al dibattito pubblico nella nazione", Incontro con le autorità del Regno Unito, 17 settembre 2010, cit.

<sup>58</sup> Incontro all'ONU, 18 aprile 2008, cit.



Laterano, aveva testualmente dichiarato, sulla base di ampie e diffuse argomentazioni:

“j’appelle de mes vœux l’avènement d’une laïcité positive, c’est-à-dire d’une laïcité, qui tout en veillant à la liberté de pensée, à celle de croire et de ne pas croire, ne considère pas que les religions sont un danger, mais plutôt un atout”.

La formulazione di questo auspicio ottenne specifica e puntuale attenzione da parte di Benedetto XVI che il 12 settembre 2008, incontrando le autorità dello Stato francese all’Eliseo, non aveva mancato di ricordare «la bella espressione di “laicità positiva”» usata da Sarkozy.

Dopo un tale apprezzamento sarebbe stato lecito aspettarsi un utilizzo sistematico di questa espressione da parte del magistero, ma l’8 gennaio 2009, nel discorso di Benedetto XVI al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, ricompare la “sana laicità”, poi accantonata in favore della “laicità positiva” nel discorso al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede dell’11 gennaio 2010<sup>59</sup>, come pure nel messaggio per la giornata della Pace del 2011 (n. 9).

Quest’ultima aggettivazione appare, comunque decisamente preferibile in quanto da un lato evita di qualificare senz’altro come “insana” qualunque altra concezione, e dall’altro indica, sia pure implicitamente, trattarsi di una laicità caratterizzata da un atteggiamento aperto nei confronti della religione.

#### 4 - La questione dei concordati

Ottaviani, pur non negando minimamente la legittimità e l’utilità dei concordati, ne offre una valutazione decisamente negativa come dolorosa necessità imposta dalla nequizia dei tempi, riconoscendone l’“ultima ratio” o “causa radicalis” nel venir meno della devozione e dell’ossequio nei confronti della religione. Infatti, se le nazioni fossero ancora animate da tali sentimenti non condizionerebbero la Chiesa con i vincoli derivanti da patti od accordi, ma la aiuterebbero “amplissime” e non ne

---

<sup>59</sup> Dove si precisa che laicità così qualificata è una laicità “aperta che, fondata su una giusta autonomia tra l’ordine temporale e quello spirituale, favorisca una sana collaborazione e un senso di responsabilità condivisa”.



ostacolerebbero in alcun modo la libertà di azione “ut exigit subordinationis indirectae condicio in qua invenitur Status”.

Peraltro quando i politici si ispirano ai principi del laicismo e della separazione, la Chiesa, mentre condanna gli errori, non può evitare di ricorrere ad “opportuna remedia” anche sottoscrivendo solenni patti con gli Stati, che, al prezzo di concessioni in favore degli stessi, le assicurino “aliqualem saltem libertatem”. Di conseguenza “Concordata nunc stigma referunt relationum imperfectarum quae haberi possunt cum societate laicis, liberalis et statolatriae principiis devicta”<sup>60</sup>.

Per quanto riguarda il magistero pontificio su tutta questa problematica le più significative enunciazioni sono dovute a Benedetto XVI. Nel suo magistero, infatti, ricorre con una certa frequenza l’affermazione che

“la Chiesa, in Italia e in ogni Paese, come pure nei diversi Consessi internazionali, non intende rivendicare per sé alcun privilegio, ma soltanto avere la possibilità di adempiere la propria missione, nel rispetto della legittima laicità dello Stato”<sup>61</sup>.

Anche se non viene espressamente citato, in questa affermazione è fin troppo trasparente il riferimento a un passo degli insegnamenti conciliari, là dove si dichiara: la Chiesa “si serve di strumenti temporali nella misura in cui la propria missione lo richiede”, ma “non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall’autorità civile”, anzi “rinunzierà all’esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso possa far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni”<sup>62</sup>.

Da più parti, negli anni immediatamente successivi al Concilio, si è ritenuto che queste enunciazioni confermino la tesi che, nelle relazioni della comunità ecclesiale con la società civile, il Concilio privilegiasse i “rapporti di base” al punto di ripudiare qualunque forma di “rapporti di vertice”. In altri termini e ancor più esplicitamente: il Vaticano II sarebbe

---

<sup>60</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones*, cit., p. 259.

<sup>61</sup> Lettera all’on. Casini, 18 ottobre 2005, cit. Vedi anche Discorso ai vescovi della conferenza episcopale di Grecia in visita “ad limina Apostolorum”, 30 ottobre 2006 (d’ora innanzi Discorso alla conferenza di Grecia, 30 ottobre 2006); Discorso a S.E. il Signor César Maurizio Velásquez Ossa, nuovo ambasciatore di Colombia presso la Santa Sede, 18 ottobre 2010; Discorso al Corpo diplomatico, 10 gennaio 2011, cit.

<sup>62</sup> Costituzione “Gaudium et spes”, n. 76.



stato la tomba dei concordati, una previsione smentita dall'esperienza che nei decenni successivi ha visto la stipulazione di numerose *conventiones* tra la Santa Sede e gli Stati<sup>63</sup>.

In realtà il passo in questione, mentre riconferma la dottrina assolutamente pacifica e del tutto tradizionale che la Chiesa può riporre la propria speranza solo nella "potenza del Signore risorto"<sup>64</sup>, non nega minimamente che essa possa legittimamente acquisire "privilegi" dall'autorità civile e liberamente servirsene. Avverte soltanto che essa rinuncerà autonomamente al loro esercizio qualora risultassero di obiettivo ostacolo alla propria missione o non rispondessero più alle sue esigenze a causa delle mutate circostanze storiche.

Va quindi rilevato che in materia di privilegi le sintetiche e occasionali enunciazioni di Benedetto XVI risultano ben più impegnative in quanto da un lato non si limitano a prevedere delle eventualità e, dall'altro, non riguardano il passato ma il futuro.

Tuttavia anch'esse non possono leggersi come un ripudio dello strumento concordatario dal momento che questo genere di *conventiones* ha lo scopo di definire lo *status* della Chiesa in un determinato Paese, e dunque, soprattutto attualmente, non può considerarsi genericamente come sinonimo di regime privilegiario. È utile in proposito ricordare che non poche disposizioni degli accordi intervenuti nel 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede hanno trovato puntuale riscontro nelle intese intervenute tra la stessa Repubblica e le rappresentanze di altre confessioni religiose.

In ogni caso Benedetto XVI ritiene non solo leciti o opportuni, ma assolutamente indispensabili i "rapporti di vertice", deprecati da taluni autori. Definisce, infatti, "un sano dialogo tra le istituzioni civili e quelle religiose" "fondamentale" "per lo sviluppo integrale della persona umana e dell'armonia della società"<sup>65</sup>. Un dialogo da realizzarsi anche in forme strutturate come l'"istanza ufficiale" istituita in Francia nel 2002<sup>66</sup>, la

---

<sup>63</sup> Per una esposizione critica di tale tesi vedi **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 82 ss., e **M. TEDESCHI**, *Le attuali relazioni tra Chiesa e Stato*, in ID., *Saggi di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 1987, pp. 136 ss.

<sup>64</sup> Vedi costituzione conciliare "Lumen gentium", n. 8.

<sup>65</sup> Messaggio, 1° gennaio 2011, cit., n. 9.

<sup>66</sup> Discorso a Sua Eccellenza il Signor Stanislas Lefebvre de Laboulaye, nuovo ambasciatore di Francia presso la Santa Sede, 26 gennaio 2009 (d'ora innanzi Discorso



commissione bilaterale allo studio in Iran “per sviluppare le relazioni e la conoscenza reciproca tra la Repubblica Islamica d’Iran e la Chiesa Cattolica”<sup>67</sup>, o l’analogo organismo di cui si auspica la creazione in Turchia<sup>68</sup>.

A tali strutture è spesso affidato anche il compito specifico di ottenere da parte dello Stato “il riconoscimento giuridico della Chiesa e dei suoi beni”, come si vorrebbe in Turchia, o, più precisamente, la definizione di “uno statuto giuridico” della Chiesa “appropriato e riconosciuto”, come avviene in Grecia<sup>69</sup>.

Uno statuto che, come noto, in non pochi Paesi è assicurato dai concordati o da analoghe *conventiones*, per le quali Benedetto XVI manifesta il più deciso apprezzamento. Afferma, infatti, che tali “patti internazionali” trovano “il loro fondamento nella giusta volontà da parte dello Stato di garantire ai singoli e alla Chiesa il pieno esercizio della libertà religiosa”<sup>70</sup>. Essi hanno quindi per quest’ultima

“la funzione fondamentale di aiutarla a svolgere la sua missione al servizio di ogni uomo e di tutti gli uomini nella loro vita quotidiana, partecipando così allo sviluppo delle persone e della nazione, e infondendo in ognuno una speranza nuova nel futuro”<sup>71</sup>.

Di conseguenza Benedetto XVI si rallegra che “Stati di diverse regioni del mondo e di diverse tradizioni religiose, culturali e giuridiche scelgano il

---

all’ambasciatore di Francia, 26 gennaio 2009); vedi anche Discorso in occasione dell’incontro con le autorità dello Stato all’Elysée, cit. Per ampie notizie su tale organismo vedi **P. VALDRINI**, *Francia*, in **AA. VV.**, *Le conferenze episcopali in Europa*, a cura di S. Cogliervina, Milano, Vita e pensiero, 2010, pp. 3-18.

<sup>67</sup> Discorso ai vescovi dell’Iran in visita “ad limina Apostolorum”, 16 gennaio 2009.

<sup>68</sup> Discorso ai vescovi della Turchia in visita “ad limina Apostolorum”, 2 febbraio 2009.

<sup>69</sup> Discorso alla conferenza di Grecia, 30 ottobre 2006.

<sup>70</sup> Discorso a S.E. il Signor Francesco Maria Greco, nuovo ambasciatore d’Italia presso la Santa Sede, 17 dicembre 2010.

<sup>71</sup> Discorso a S.E. il Signor Firmin Mboutsou, ambasciatore del Gabon presso la Santa Sede, 26 giugno 2008. Si tenga presente che in Gabon vige una convenzione con la Santa Sede per le scuole cattoliche firmata e contestualmente ratificata il 26 luglio 2001, vedi “Acta Apostolicae Sedis”, 93 (2001), pp. 839-844. Per un commento alla stessa vedi **J. MARTIN DE AGAR**, *L’Accordo gabonese sulla scuola cattolica in Ius Ecclesiae*, 14 (2002), pp. 576-581.



mezzo delle convenzioni internazionali per organizzare i rapporti tra la comunità politica e la Chiesa cattolica”<sup>72</sup>.

Convenzioni che – dopo la fioritura per opera di Giovanni Paolo II - hanno già avuto ulteriore e imponente diffusione in questi primi anni del pontificato di Benedetto XVI grazie alla stipulazione di accordi con Paesi che finora non si erano avvalsi di questi strumenti o li avevano utilizzati in misura molto parziale.

## 5 - Osservazioni conclusive

Il contrasto tra le ricordate tesi del cardinale Ottaviani e il più recente magistero pontificio non potrebbe essere più evidente. La libertà di tutte le confessioni religiose e dei loro credenti, decisamente deprecata dal porporato, diventa per Giovanni Paolo II e Benedetto XVI un ideale da perseguire. Un mutamento quanto mai rilevante, essenzialmente dovuto a due diversi fattori tra loro strettamente connessi. Il primo è da riconoscere nel venire meno da parte della Chiesa della rivendicazione di quella potestas indirecta in temporalibus, che peraltro ormai sopravviveva solo nei manuali dei canonisti. Venivano così a cadere tutte le teorie fondate sulla subordinazione dello Stato alla Chiesa.

Il secondo fattore, ancor più rilevante, la concezione della libertà religiosa come diritto dell'uomo. In tale prospettiva la rinuncia della Chiesa ai privilegi appare ben più radicale di quanto comunemente si pensi. La Chiesa non può più pretendere per sé una condizione giuridica che possa danneggiare altre confessioni e nemmeno aspirare a una libertà per così dire maggiore o privilegiaria rispetto a quella concessa a queste ultime. Anzi, mentre si adopera a tutela della propria indipendenza, si impegna perché a tutte le confessioni e ai loro credenti sia riconosciuta una effettiva libertà. A questo proposito merita una speciale menzione l'azione svolta da Paolo VI e, in particolare, il rilevante contributo offerto dalla Santa Sede, nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, alla formulazione dell'Atto finale di Helsinki (1° agosto 1975)<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Discorso al Corpo diplomatico, 10 gennaio 2011, cit.

<sup>73</sup> Per ampie notizie al riguardo vedi **G. BARBERINI**, *Pagine di storia contemporanea. La Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Siena, Cantagalli, 2010.



Così rilevanti cambiamenti non devono però indurre a ritenere che gli insegnamenti conciliari e le interpretazioni che ne hanno offerto i pontefici costituiscano una radicale rottura con il passato. Un'eventualità smentita dallo stesso Vaticano II là dove, nella dichiarazione "Dignitatis humanae" n. 13, indica in quella "libertas Ecclesiae", "quam auctoritates ecclesiasticae presse pressiusque vindicarunt", "il principio fondamentale nelle relazioni fra la Chiesa e i poteri pubblici e tutto l'ordinamento civile". E anche quando, nella costituzione "Gaudium et spes" n. 76, rivendica l'indipendenza della Chiesa in termini non dissimili da quelli utilizzati da Leone XIII che nella enciclica "Immortale Dei"<sup>74</sup> così scriveva: "Iddio divide il governo del genere umano in due poteri, cioè l'ecclesiastico e il civile, in modo che l'uno sovrintendesse alle cose divine, l'altro alle terrene. Ambedue sono i massimi nel proprio ordine".

---

<sup>74</sup> "sulla cristiana costituzione degli Stati", 1 novembre 1885.