



Pasquale Lillo

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi della Tuscia,
Dipartimento di Scienze Umanistiche, della Comunicazione e del Turismo)

Note preliminari sui protocolli concordatari *

SOMMARIO: 1. Chiesa cattolica e ordinamento internazionale – 2. Forme di stipulazione concordataria – 3. I protocolli concordatari – 4. Natura giuridica dei protocolli – 5. Nesso esistenziali dei protocolli ecclesiastici – 6. Casi particolari di protocolli concordatari – 7. Il Protocollo italiano del 1984.

1 - Chiesa cattolica e ordinamento internazionale

Nel corso della storia la Santa Sede – quale organo centrale di governo della Chiesa cattolica – ha costantemente partecipato, in maniera diretta, alla vita della Comunità internazionale. In linea di continuità con il passato, nel mondo contemporaneo, la Santa Sede svolge una serie di attività rilevanti sul piano internazionale, ed è considerata soggetto dotato di vera e propria personalità giuridica internazionale¹.

Il possesso della capacità internazionalistica della Santa Sede appare oggettivamente confermato, fra l'altro, dalla sua partecipazione ad alcune attività di particolare rilievo internazionale².

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Ave, Roma, 2002, p. 245 ss.

Per la dottrina internazionalistica orientata in tal senso, cfr. **T. TREVES**, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 162 ss., e *ivi* ulteriori indicazioni.

² Cfr., fra gli altri, **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 127 ss.; **D. COMPOSTA**, *Due secoli di storia della Chiesa e i diritti umani*, in *Apollinaris*, 1995, 1-2, p. 141 ss.; **U. COLOMBO SACCO**, *Giovanni Paolo II e la nuova proiezione internazionale della Santa Sede (1978-1996)*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 51 ss.; **E. GALLINA**, *La Chiesa cattolica con le organizzazioni internazionali per i diritti umani*, Giuffrè, Milano, 1968; **P. MONETA**, *Introduzione al diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 173 ss., spec. p. 176 ss.; M. Panebianco (a cura di), *Ad Gentes inter Gentes. Introduzione al codice internazionale ecclesiastico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2000, p. 8 ss.; **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *Chiesa cattolica e Comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 101 ss. e 144 ss.;



In questa direzione, si può ricordare, ad esempio, il suo coinvolgimento nella stipulazione di accordi bilaterali e multilaterali, nell'instaurazione di relazioni diplomatiche con diversi Stati, nella direzione di arbitrati e nella mediazione per la soluzione di controversie internazionali – peraltro, senza soluzione di continuità, anche durante gli anni (1870-1929), in cui la stessa Sede Apostolica rimase priva di sovranità temporale e territoriale³. Inoltre, accanto alla tradizionale attività negoziale bilaterale (c.d. “concordataria”), va affermandosi l’impegno internazionalistico della Santa Sede nella stipulazione di convenzioni multilaterali con finalità solidaristica e cooperativistica nei più diversi settori, nella partecipazione a conferenze internazionali nonché alle attività di diversi enti ed organismi di livello internazionale, ai processi di codificazione del diritto internazionale e alla elaborazione di alcune “Carte” sui diritti umani⁴.

Nel contempo, la Chiesa cattolica, soprattutto grazie al fondamentale impulso del magistero pontificio di Giovanni XXIII (che ha avuto il pregio, fra l’altro, di portare a feconda maturazione ed evoluzione i frutti della tradizionale “dottrina sociale” cattolica) e grazie alla “sollecitazione” derivante dai principi accolti in seno al Concilio Ecumenico Vaticano II (cui si è dato attuazione, sebbene con “sensibilità” diverse, nei pontificati successivi), ha riqualificato in modo significativo (rispetto al passato) il suo interesse verso i problemi che investono la società politica contemporanea⁵, e, in particolare, verso la tematica dei diritti dell’uomo. Questo qualificato interesse della Chiesa cattolica verso le problematiche “sociali” che investono la civiltà umana contemporanea si è tradotto – anche – in un multiforme impegno della Sede Apostolica nella dimensione internazionale⁶.

ID., *La Chiesa cattolica nella Comunità internazionale*, in *Dir. eccl.*, 1991, I, p. 674 ss.; A. ZANOTTI, *La Chiesa e il sociale*, in AA. VV., *La Chiesa in Italia: oggi*, Atti del Convegno (Ferrara, 16-17 ottobre 2009) a cura di G. Leziroli, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2011, p. 85 ss.

³ Cfr. G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, cit., p. 235 ss.

⁴ Cfr. G. Barberini (a cura di), *Chiese e diritti umani. Documenti relativi ai diritti della persona e delle comunità*, ESI, Napoli, 1991.

⁵ Cfr. V. FERRONE, *Chiesa cattolica e modernità. La scoperta dei diritti dell’uomo dopo l’esperienza dei totalitarismi*, in AA. VV., *Chiesa cattolica e modernità*, a cura di F. Bolgiani, V. Ferrone, F. Margiotta Broglio, il Mulino, Bologna, 2004, p. 17 ss.

⁶ Per qualche riferimento specifico, cfr. G. BARBERINI, *L’ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 325 ss.



La Santa Sede, infatti, appare direttamente coinvolta nella rete delle relazioni diplomatiche, e opera a pieno titolo all'interno della sfera politica e giuridica internazionale. Nella specie, la Santa Sede opera sul piano internazionale sia osservando talune consuetudini internazionali (per esempio, in materia d'immunità diplomatiche), sia partecipando essa stessa all'adozione di particolari norme internazionali (ad esempio, quelle contenute nelle convenzioni stipulate con gli Stati) costituenti il contenuto di particolari accordi internazionali denominati "concordati"⁷.

Con il termine "concordato" si indica tradizionalmente il patto bilaterale con il quale lo Stato e la Chiesa cattolica regolano, in modo consensuale, materie di comune interesse (c.d. "*res mixtae*"), ossia materie sulle quali entrambi rivendicano una reciproca e concorrente competenza⁸. Parimenti, si può definire "concordato" ogni convenzione bilaterale con cui viene disciplinata la condizione giuridica della religione cattolica all'interno di un determinato Stato; con la quale, cioè, viene fissato il regime giuridico della confessione religiosa cattolica nell'ambito di uno specifico ordinamento statale.

Pertanto, rientrano nella sfera dei concordati non soltanto gli accordi pattizi che si autoqualificano formalmente con questa denominazione, ma qualsiasi convenzione con cui la Chiesa cattolica e un determinato Stato (o, in futuro, altro soggetto politico) intendano stabilire consensualmente la regolamentazione formale e sostanziale di materie d'interesse bilaterale impegnandosi vicendevolmente a rispettarla.

2 - Forme di stipulazione concordataria

Nella maggior parte dei casi, i concordati ecclesiastici risultano stipulati seguendo le procedure normalmente utilizzate nella sfera diplomatico-internazionale: al punto da ritenersi possibile applicare (anche) ai concordati le norme della Convenzione di Vienna del 1969 sul "diritto dei trattati"⁹. Tale Convenzione raccoglie le regole internazionali consuetudinarie che hanno generalmente accompagnato, nel corso del tempo, le procedure di formazione dei trattati interstatuali, codificandole

⁷ Circa la natura giuridica internazionale dei concordati, cfr., per tutti, T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 163.

⁸ P.A. D'AVACK, voce *Concordato ecclesiastico*, in *Enc. dir.*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 441 ss.

⁹ Cfr. S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 109 ss.



in un apposito documento pattizio che ne rafforza l'obbligatorietà – trasformandole in norme del diritto internazionale, contemporaneamente, “generalì” e “particolari” – quanto meno nei confronti dei singoli Stati firmatari.

Pur dovendosi precisare che il diritto internazionale riconosce piena libertà in materia di forme e di procedure per la conclusione degli accordi internazionali, nondimeno, le convenzioni internazionali risultano prevalentemente stipulate o seguendo un procedimento *soleenne*¹⁰ oppure ricorrendo a un procedimento *in forma semplificata*¹¹.

Questa duplice e alternativa metodica risulta parimenti utilizzata nell'ambito delle relazioni concordatarie. In questo specifico settore, l'analisi dei procedimenti negoziali di volta in volta seguiti dalle Parti contraenti dimostra la presenza di modalità procedurali dirette alla formazione delle convenzioni pattizie non sempre formalmente omogenee fra loro.

In primo luogo, infatti, i concordati risultano generalmente conclusi attraverso il procedimento internazionale *soleenne* (o *classico* o *normale*), costituito da una successione complessa di fasi tra loro concatenate.

La procedura convenzionale si apre con la fase della *negoziatio* – consistente in una trattativa condotta da appositi organi muniti dei poteri a ciò necessari (c.d. *plenipotenziari*) – diretta alla redazione del testo dell'accordo, e culminante con l'apposizione delle firme dei rispettivi *plenipotenziari*. Nell'esperienza concordataria, le trattative bilaterali sono normalmente condotte da organi centrali di governo delle due Parti contraenti (Segreteria di Stato della S. Sede - Governi statuali), presenti con proprie rispettive Delegazioni all'interno di una Commissione mista all'uopo istituita, e culminano con la rituale apposizione delle firme dei delegati al testo, in fine, negoziato.

La seconda fase del procedimento è quella della *conclusio* (o *perfezionamento* o *stipulatio*), che si realizza attraverso un'apposita dichiarazione unilaterale di volontà dei Contraenti (denominata, a seconda dei casi, *ratificatio* o *accettatio* ovvero *approvatio*), con la quale le Parti si impegnano reciprocamente ad osservare le clausole dell'accordo sottoscritto.

Circa la competenza soggettiva a ratificare, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, il relativo centro d'imputazione è identificabile con la

¹⁰ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale. I. Lineamenti*, a cura di P. Gaeta, il Mulino, Bologna, 2003, p. 181 ss.

¹¹ Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 329 ss.



Santa Sede, intesa in senso stretto (*ex can. 361 del codex iuris canonici* del 1983), come Romano Pontefice¹². Invece, per quanto concerne gli Stati di volta in volta contraenti, i soggetti istituzionali competenti alla ratifica dovranno essere individuati in base alle rispettive norme costituzionali; sebbene sia opportuno comunque ricordare che la tendenza è di affidare al Capo dello Stato il ruolo di approvare in via definitiva i risultati del negoziato finale.

La fase conclusiva è quella della *entrata in vigore*, coincidente, una volta perfezionata la procedura di stipulazione dell'accordo, con la data stabilita dalle Parti contraenti. Di solito l'entrata in vigore della convenzione avviene nel momento in cui le Parti si notificano reciprocamente le rispettive ratifiche (c.d. "*scambio delle ratifiche*") di cui si dà notizia, mediante pubblicazione, nei rispettivi *Bollettini ufficiali* (in particolare, negli *Acta Apostolicae Sedis* per quanto concerne la Chiesa cattolica).

Contestualmente all'entrata in vigore sul piano internazionale, il concordato dispiega i suoi effetti anche all'interno dell'ordinamento canonico e dell'ordinamento statale di volta in volta interessato. Ma, mentre nell'ordinamento canonico ogni testo concordatario viene reso esecutivo con la sua semplice pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis*, per rendere esecutivi i concordati all'interno dei singoli ordinamenti statuali, occorrerà fare riferimento agli strumenti di recezione all'uopo previsti (*adattamento automatico, ordine di esecuzione, adattamento ordinario*) dai rispettivi diritti costituzionali.

Un'altra procedura seguita per la conclusione dei concordati ecclesiastici è quella *in forma semplificata*, consistente nello Scambio di *note verbali* ovvero di *lettere* fra le Parti contraenti.

Questa prassi diplomatico-internazionale risulta utilizzata nei rapporti fra gli Stati per stipulare con maggiore celerità convenzioni internazionali concernenti materie tecniche o amministrative, ed appare avallata, peraltro, dall'art. 12 della Convenzione di Vienna sul "diritto dei trattati". Tale particolare procedimento comporta la conclusione di accordi *in forma semplificata*, ossia di veri e propri trattati internazionali che si perfezionano, e diventano vincolanti per le parti negoziali, per effetto della sola apposizione delle firme.

In questi procedimenti non è presente, quindi, il momento delle ratifiche. L'accordo si conclude e diviene obbligatorio, sul piano giuridico internazionale, soltanto in virtù delle reciproche sottoscrizioni.

¹² Cfr. DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 290.



Nella prassi concordataria si è proceduto, in alcuni casi, a queste procedure semplificate, nelle quali compaiono come soggetti firmatari, per conto degli Stati interessati, i rispettivi Ministri degli esteri, e, per conto della Chiesa cattolica, i Nunzi apostolici (o Legati pontifici) accreditati presso gli Stati stranieri ospitanti la relativa rappresentanza diplomatica ecclesiastica. Invece, nel caso degli accordi *in forma semplificata* fino ad ora stipulati con lo Stato italiano, i soggetti firmatari sono stati, rispettivamente, l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede e la Segreteria di Stato della S. Sede, Sezione per i rapporti con gli Stati (che è succeduta al Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa).

Anche i concordati conclusi *in forma semplificata* devono essere sottoposti alle procedure di *adattamento* sopra ricordate per potere produrre effetti giuridici all'interno dell'ordinamento canonico e dell'ordinamento dello Stato firmatario. Così, mentre l'*esecuzione* di un accordo *in forma semplificata* nell'ordinamento canonico avviene con la sua mera pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis*, diversamente, per quanto riguarda l'ordinamento statale, ove l'accordo sottoscritto non sia *self-executing*, sarà sempre necessario recepirlo con uno specifico e formale atto normativo di *adattamento*¹³.

3 - I protocolli concordatari

Nell'ambito degli accordi concordatari stipulati dalla Santa Sede trovano particolare collocazione i "protocolli".

Da un punto di vista generale, nel linguaggio giuridico internazionale il termine "protocollo" è utilizzato in modo polivalente¹⁴. Accanto al "protocollo diplomatico", inteso come sistema di norme regolatrici della *forma* delle relazioni internazionali (attinenti al *cerimoniale diplomatico* e allo *stile diplomatico*), esistono diversi documenti internazionali di natura convenzionale denominati "protocollo".

La Convenzione di Vienna del 1969 sul "diritto dei trattati" – nel codificare, fra l'altro, il principio della *libertà della forma* degli accordi – considera "trattato" qualsiasi accordo internazionale "concluso per iscritto fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, contenuto sia in un unico

¹³ Cfr. P. LILLO, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio". Contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 41 ss.

¹⁴ Cfr. A. MARESCA, voce *Protocollo (Cerimoniale diplomatico)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIV, UTET, Torino 1967, p. 250 ss.; ID., voce *Protocollo (Documento diplomatico)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIV, cit., p. 257 ss.



strumento sia in due o più strumenti connessi, e quale che sia la sua particolare denominazione” (art. 2). Nei casi in cui le parti contraenti intendano vincolarsi reciprocamente sottoscrivendo due o più strumenti pattizi fra loro connessi, gli accordi internazionali aventi carattere complementare sono chiamati, di regola, “protocolli”.

Nonostante l’esperienza intercorsa dimostri che il termine “protocollo” non sempre abbia un significato univoco e rigorosamente determinato, nella prassi internazionale vengono chiamati “protocolli”, innanzitutto, gli strumenti pattizi allegati e firmati contestualmente ad un accordo internazionale del quale costituiscono parte integrante (ad esempio, Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, e relativi Protocolli).

In altri casi, invece, i testi protocollari vengono sottoscritti dalle parti contraenti di un accordo internazionale in momenti successivi, al fine di integrare e completare il quadro degli impegni assunti in precedenza (ad esempio, Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e relativi Protocolli).

Non mancano, peraltro, fattispecie in cui i “protocolli” costituiscono patti internazionali autonomi e non collegati ad altri atti internazionali. L’esperienza internazionale convenzionale è caratterizzata, difatti, dalla presenza di “protocolli” interstatuali a sé stanti, non legati ad accordi internazionali preesistenti, e sottoscritti, nella specie, per sancire una particolare cooperazione internazionale in materia politica ed economica, per istituire un nuovo organismo internazionale, per codificare regole internazionali di natura consuetudinaria ovvero per definire una questione specifica fra Stati.

4 - Natura giuridica dei protocolli

Lo strumento protocollare risulta utilizzato anche nella sfera delle relazioni concordatarie, cui si applicano generalmente – come già accennato – le regole del diritto internazionale. Nell’ambito dell’esperienza concordataria finora intercorsa, diversi patti bilaterali stipulati fra la Santa Sede e gli Stati sono stati denominati “protocolli”¹⁵.

Nel quadro della varietà terminologica esistente nell’esperienza concordataria, si possono distinguere – anche ai sensi del can. 365 del

¹⁵ Cfr. **P. LILLO**, voce *Protocolos*, in J. Otaduy, A. Viana, J. Sedano (a cura di), *Diccionario General de Derecho Canónico*, VI, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2012, p. 605 ss.



codex iuris canonici del 1983 – i “concordati” in senso stretto (accordi stipulati in forma solenne con cui viene regolamentata la generalità delle questioni di comune interesse), dalle “altre convenzioni similari” diversamente denominate (accordi, patti, convenzioni, intese, *modus vivendi*, protocolli, scambi di note, scambi di lettere, etc.) costituenti strumenti negoziali più limitati nella forma (in quanto stipulati attraverso procedimenti diplomatici semplificati) o nella sostanza (in ragione del loro circoscritto contenuto materiale).

Tuttavia, la possibile differente denominazione non incide sulla natura giuridica delle diverse convenzioni stipulate fra la Chiesa cattolica e gli Stati a livello istituzionale apicale, ossia quando esse risultano negoziate e sottoscritte da organi di vertice delle due Parti – come, appunto, la Santa Sede e i diversi Governi statuali. Nella specie, dal punto di vista sistematico, anche per le particolari qualità soggettive delle Parti stipulanti, esse hanno, tutte, natura giuridica internazionale e vincolano reciprocamente i soggetti contraenti all’osservanza degli impegni bilateralmente assunti (*pacta sunt servanda*).

I “protocolli” stipulati dalla Sede Apostolica con gli Stati – costituendo figure particolari di convenzioni concordatarie – hanno, dunque, natura giuridica internazionale e svolgono una funzione normativa complementare ed accessoria rispetto all’accordo principale. Per tale ragione, anche sotto l’aspetto formale, i “protocolli” stipulati dalla Chiesa cattolica con gli Stati appaiono assimilati dall’ordinamento canonico alle altre convenzioni concordatarie: infatti, i “protocolli” risultano, peraltro, inseriti negli *Acta Apostolicae Sedis* nella stessa sezione di pubblicazione dei normali concordati.

5 - Nessi esistenziali dei protocolli ecclesiastici

I testi protocollari risultano strutturalmente legati da uno specifico nesso esistenziale a un accordo concordatario (stipulato in pari data ovvero in un momento precedente) di portata contenutistica più ampia, e hanno la finalità di completarne il contenuto o di svolgerne o di specificarne determinati aspetti materiali.

La prassi intercorsa dimostra che i “protocolli” concordatari assumono, a loro volta, qualificazioni differenziate talvolta – ma non in tutti i casi – in ragione della particolare funzione cui sono, di volta in volta, deputati. In alcune fattispecie, le Parti contraenti hanno denominato gli strumenti protocollari allegati a un determinato concordato con il titolo di



“protocollo addizionale” o di “protocollo aggiuntivo”; in altri casi, li hanno rubricati con il titolo di “protocollo annesso” o di “protocollo finale”.

Senza aver la pretesa di tracciare un quadro classificatorio dei vari “protocolli” che abbia valore definitivo, oggettivo e incontrovertibile, ma perseguendo, piuttosto, il semplice intento pratico di ricercare e di evidenziare le funzioni esercitate, di volta in volta, da tali particolari strumenti concordatari, appare possibile distinguere alcune note caratteristiche tipiche dei testi protocollari, in qualche modo (tendenzialmente) correlabili alla diversità delle loro rispettive titolazioni. Sottolineando, però, che non appare riscontrabile una rigorosa e costante corrispondenza fra titolo del “protocollo” e sua specifica funzione concordataria: nel senso che a ogni singola titolazione corrisponde soltanto una funzione tendenziale del “protocollo” considerato, ma non sempre una sua effettiva e netta distinzione funzionale rispetto agli altri “protocolli” aventi una differente denominazione.

Il fatto che a ogni titolazione protocollare non corrisponda sempre una chiara, precisa, costante, rigorosa e determinata funzione concordataria non deve meravigliare, in quanto tale fenomeno può essere considerato derivante dall’applicazione del postulato internazionalistico consuetudinario della “libertà delle forme”, governante, come sopra ricordato, la materia della formazione degli accordi internazionali. Principio di diritto internazionale generale il quale, se, per un verso, implica la libertà delle Parti contraenti di scegliere le forme e le modalità procedurali di formazione dei trattati internazionali ritenute più idonee a ciascun caso specifico, per altro verso, implica altresì la libertà dei medesimi Contraenti di qualificare e di denominare gli accordi pattizi nella maniera considerata più adatta rispetto alle questioni e ai profili di comune interesse concordemente regolamentati.

Sulla base di queste precisazioni, e allo scopo di evidenziare soltanto alcune linee di tendenza, appare possibile affermare che la differente aggettivazione qualificativa dei singoli “protocolli” sembra tesa a sottolinearne talvolta – benché (giova ripetere) solo tendenzialmente – la loro specifica funzione. Ruolo che, a seconda dei casi e delle circostanze, appare essere di natura additiva, estensiva, integrativa, specificativa ovvero semplicemente esplicativa ed interpretativa, rispetto ai contenuti del testo concordatario principale¹⁶.

¹⁶ Per una consultazione delle fonti e dei testi concordatari richiamati nel presente studio, oltre alle varie annate di riferimento del *Bollettino Ufficiale* della Santa Sede, *Acta Apostolicae Sedis*, cfr. J. T. MARTIN DE AGAR, *Raccolta di concordati. 1950-1999*, Libreria



Così, in primo luogo, i testi denominati “protocollo addizionale” – come del resto emerge dalla loro stessa titolazione – appaiono svolgere tendenzialmente una funzione ampliativa ed estensiva dei contenuti dell’Accordo principale cui risultano di volta in volta allegati.

Per esempio, questa caratteristica funzionale appare chiaramente desumibile dal contenuto del “protocollo addizionale” alla Convenzione stipulata dalla Chiesa cattolica con il Paraguay, firmata il 26 novembre 1960 e relativa alla erezione di un Vicariato castrense costituito per offrire adeguata assistenza religiosa alle Forze armate. Il “protocollo”, infatti, estende la giurisdizione del Vicariato castrense anche alle Forze di Polizia del Paraguay, ampliando così la sfera giuridica di applicazione delle disposizioni della Convenzione concordataria principale.

Analoga funzione è rilevabile sia nel “protocollo addizionale” firmato il 27 giugno 1964 con la Tunisia, che completa e dispiega gli artt. 6 e 7 del relativo “*modus vivendi*” cui risulta allegato; sia nel “protocollo addizionale” spagnolo del 3 gennaio 1979 che completa, con riferimenti di natura finanziaria e di carattere tributario, il testo dell’Accordo tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo circa questioni economiche.

Ancora, una simile caratteristica appare riscontrabile nel “protocollo addizionale” dell’Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984 sottoscritto con l’Italia, il quale, nel perseguire l’intento di “assicurare con opportune precisazioni la migliore applicazione dei Patti lateranensi e delle convenute modificazioni”, non solo ha la finalità di “evitare ogni difficoltà di interpretazione”, ma, nella sostanza, va ad integrare i contenuti dell’Accordo principale concernenti diverse “materie miste” regolamentate in sede pattizia (es., ministri di culto, enti ecclesiastici, matrimonio, istruzione religiosa, etc.).

Funzione additiva e specificativa della disciplina convenuta fra la Repubblica di San Marino e la Chiesa cattolica appare avere il “protocollo addizionale” del 2 aprile 1992, in relazione a diverse materie regolate dal testo pattizio principale (es., assistenza spirituale, enti ecclesiastici, edifici

Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2000; **ID.**, *I concordati del 2000*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2001; **ID.**, *I concordati dal 2000 al 2009*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010; A. Mercati (a cura di), *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, I (1098-1914), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1954; **ID.**, *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, II (1915-1954), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1954. Cfr. anche P. Ciprotti, A. Talamanca (a cura di), *I Concordati di Pio XII. 1939-1958*, Giuffrè, Milano, 1976; P. Ciprotti, E. Zampetti (a cura di), *I Concordati di Giovanni XXIII e dei primi anni di Paolo VI. 1958-1974*, Giuffrè, Milano, 1976.



di culto, etc.). Similmente, svolgono un ruolo specificativo e attuativo, rispetto al testo convenzionale principale, sia il “protocollo addizionale” all’“Accordo fondamentale” stipulato con lo Stato di Israele 30 dicembre 1993; sia i due “protocolli addizionali”, rispettivamente del 3 febbraio 1993 e del 6 gennaio 1995, stipulati dalla Santa Sede con la Repubblica di Malta ed aggiunti all’Accordo principale relativo alla materia matrimoniale.

Analoga funzione è individuabile tanto nel “protocollo addizionale” con il Saarland, firmato 12 febbraio 1985, contenente dettagliate disposizioni specificative del testo della Convenzione fra la Santa Sede e il Saarland in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole; quanto nel “protocollo addizionale” all’Accordo sottoscritto con l’Ungheria il 20 giugno 1997, in materia finanziaria e patrimoniale, che aggiunge alcuni contenuti normativi al testo pattizio principale.

Ancora, è possibile segnalare, in questa direzione, il “protocollo addizionale” con la Bosnia Erzegovina del 29 settembre 2006, che integra il contenuto dell’art. 10 dell’“Accordo di base” stipulato fra i medesimi Contraenti in tema di patrimonio e beni ecclesiastici; il “protocollo addizionale” del 18 dicembre 2008 fra la Sede Apostolica e la Francia, che completa il contenuto normativo dell’Accordo sul riconoscimento di titoli di studio rilasciati da istituti scolastici e universitari cattolici; il “protocollo addizionale” firmato con la Baviera il 19 gennaio 2007, il quale modifica i contenuti del Concordato, fra le stesse Parti, del 29 marzo 1924 (a sua volta già modificato dall’Accordo dell’8 giugno 1988), in materia di insegnamento della religione cattolica e della teologia; il “protocollo aggiuntivo” del 18 febbraio 2003 con la Repubblica di Malta, sull’istruzione e l’educazione cattolica nelle scuole statali, il quale modifica sostanzialmente quanto disponeva il persistente Accordo bilaterale firmato il 16 settembre 1989.

In secondo luogo, i “protocolli” possono presentare finalità tendenzialmente esplicativa e possono contenere dichiarazioni, precisazioni, interpretazioni delle Parti contraenti circa alcuni punti del contenuto del testo concordatario di cui costituiscono appendice e parte integrante. In tali fattispecie, gli strumenti protocollari risultano etichettati, precisamente, col titolo di “protocollo finale”.

A titolo meramente esemplificativo, si può riscontrare questa caratteristica nel caso del “protocollo finale” che accompagna il Concordato stipulato con la Spagna il 27 agosto 1953, nel quale le due Parti hanno inserito alcune “concordi dichiarazioni, che formeranno parte integrante del Concordato medesimo”; nel “protocollo finale” firmato con



la Repubblica Dominicana il 16 giugno 1954, in cui le Parti contraenti “hanno fatto concordi dichiarazioni, che formeranno parte integrante del Concordato medesimo”; nel “protocollo finale” firmato con l’Austria il 9 luglio 1962, in cui si afferma che “nel chiudere la presente Convenzione le Alte Parti contraenti si dichiarano d’accordo sui seguenti punti” (l’oggetto regolamentato in modo pattizio è la materia scolastica).

È possibile riscontrare la presenza di simili asserzioni bilaterali nel “protocollo finale” siglato con il *Land* tedesco Renania-Palatinato il 29 aprile 1969, dove si parla di “concordi dichiarazioni che costituiscono parte integrante dell’Accordo medesimo”; nel “protocollo finale” del 12 luglio 1973 firmato con la Colombia; nel “protocollo finale” sottoscritto con la Baviera il 4 settembre 1974, nel quale “sono state fatte le seguenti concordi dichiarazioni che costituiscono parte integrante dell’Accordo stesso”. Analoghe espressioni di natura diplomatica si possono trovare anche nel “protocollo finale” firmato il 26 marzo 1984 con il *Land* Nordreno-Westfalia; e nel “protocollo finale” sottoscritto il 13 aprile 1994 con i *Lander* di Sassonia-Anhalt, Brandeburgo e Stato Libero di Sassonia.

Infine, l’esperienza concordataria mostra l’esistenza di strumenti pattizi, stipulati in data successiva rispetto a quella di precedenti accordi cui hanno dato attuazione in relazione a particolari materie o settori, i quali sono stati denominati (*sic et simpliciter*) “protocollo”.

Sempre a titolo puramente indicativo, ne sono esempio il “protocollo” fra la Santa Sede e l’Italia del 15 novembre 1984 relativo alla materia dei beni e degli enti ecclesiastici e degli impegni finanziari dello Stato. Esso è stato formulato in un momento successivo all’Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, e ne ha attuato il disposto dell’art. 7, n. 6, il quale riserva, appunto, la disciplina della materia a una successiva pattuizione bilaterale fra le Parti, da condurre e da perfezionare bilateralmente per il tramite di un’apposita Commissione paritetica.

Su analoga lunghezza d’onda, e con analoga semplice denominazione di “protocollo”, si pongono tanto il testo pattizio siglato con la Repubblica di Haiti il 15 agosto 1966, in materia di nomine ecclesiastiche, il quale dà attuazione all’art. IV dell’Accordo stipulato fra le medesime Parti il 28 marzo 1860; quanto il testo concordatario firmato con l’Austria il 25 aprile 1972, il quale attua l’“Accordo addizionale” del 9 luglio 1962, sempre tra le stesse Parti, in materia di ordinamento scolastico.

6 - Casi particolari di protocolli concordatari



Ogni “protocollo” sottoscritto dalla Santa Sede con un determinato Stato ha una sua “storia” singolare, costituisce un “mondo giuridico” a sé stante, in quanto espressione di una specifica, concorde e convergente volontà negoziale bilaterale intorno a questioni o fattispecie di comune interesse – consensualmente regolamentate in un preciso momento storico – mediante apposito accordo formale. Da questo punto di vista, ciascun “protocollo” meriterebbe un’attenta analisi normativa tesa a evidenziare gli aspetti di metodo e di merito che ne hanno accompagnato e scandito la formazione, mediante la trattativa e l’accordo fra le due Parti, fino alla sua stesura finale.

Sebbene tutti interessanti in linea di massima, nondimeno, esistono alcuni “protocolli” diplomatici di natura concordataria che presentano profili di singolare originalità, e che appaiono, perciò, meritevoli di apposita riflessione giuridica.

Nella specie, si possono prendere in considerazione, a titolo esemplificativo, due “protocolli” concordatari riferibili a contesti storici, politici e istituzionali del tutto diversi, ma che testimoniano entrambi la “vitalità” del “diritto concordatario”, segnatamente dal punto di vista delle ricadute dirette e dei riflessi giuridici sul piano ordinamentale civile.

Un primo documento appare peculiare dal punto di vista sostanziale, in relazione alla materia trattata, all’espressione del consenso negoziale e alla formazione della relativa disciplina pattizia. Diversamente, un secondo documento appare meritevole di segnalazione sotto il profilo formale, specialmente in relazione alle procedure di *adattamento* dell’ordinamento positivo statale ai suoi contenuti normativi bilaterali.

Così, in primo luogo, un caso che appare piuttosto singolare è rappresentato dal “protocollo” fra la Santa Sede e la Repubblica jugoslava del 1966.

Tale “protocollo” consiste in un patto concordatario autonomo, in quanto non risulta legato e non è complementare ad accordi concordatari preesistenti di portata più ampia. Esso è stato redatto e sottoscritto dai due soggetti negoziali allo scopo di raccogliere in forma scritta, e più appropriata, le “conversazioni” intercorse fra le due Parti intorno a materia considerata di comune interesse, statale e confessionale.

Dal punto di vista contenutistico, il “protocollo” riguarda, nella specie, il riconoscimento della libertà religiosa individuale e collettiva all’interno del territorio statale jugoslavo. Nel merito, con l’intento di specificare a favore del “mondo cattolico” le prescrizioni generali vigenti



in materia, dettate dal diritto comune statale, l'accordo protocollare prevede talune specifiche garanzie circa la sfera di libertà religiosa della Chiesa cattolica e dei suoi fedeli nell'ambito dell'ordinamento federale jugoslavo.

Il "protocollo" del 1966 assicura un particolare regime giuridico al livello istituzionale e gerarchico cattolico, prevedendo che

"il Governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia riconosce le competenze della Santa Sede nell'esercizio della sua giurisdizione sulla Chiesa cattolica in Jugoslavia in questioni spirituali e di carattere ecclesiastico e religioso" (parte I, art. 2).

Inoltre, lo stesso "protocollo" stabilisce che

"ai Vescovi della Chiesa cattolica in Jugoslavia sarà garantita anche per il futuro la possibilità di mantenere contatti con la Santa Sede, considerando che tali contatti hanno un carattere esclusivamente ecclesiastico e religioso" (parte I, art. 2).

Parallelamente e sinallagmaticamente,

"la Santa Sede conferma l'affermazione di principio che l'attività degli ecclesiastici cattolici, nell'esercizio delle loro funzioni sacerdotali, deve svolgersi nell'ambito religioso ed ecclesiastico, e che di conseguenza essi non possono abusare delle loro funzioni ecclesiastiche e religiose per fini che siano realmente di carattere politico" (parte II, art. 1).

Dal tenore degli impegni bilateralmente assunti dalle due Parti contraenti, il testo protocollare jugoslavo del 1966 sembrerebbe seguire (in certo qual modo) affermata e diffusa prassi concordataria che, soprattutto in periodi storici precedenti, riduceva la funzione dei concordati a strumento giuridico di mero e simmetrico scambio "politico" e internazionale.

Infatti, in epoche passate, gli accordi concordatari si configuravano quali *pacta unionis*, ossia come strumenti di raccordo fra Stato e Chiesa attraverso cui le Parti, nello scambiarsi reciproche concessioni, prerogative, riconoscimenti, privilegi o favori, davano vita a un sistema di rapporti di tipo monistico¹⁷.

¹⁷ L. SPINELLI, *Libertas Ecclesiae. Lezioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 53 ss.; J. GAUDEMET, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et Civitas*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 1998, p. 759 ss.



Svolgendo questa specifica funzione, il concordato era mezzo consensuale di specificazione (*actio finium regundorum*) dell'ambito di operatività di ciascuna Potestà (civile e religiosa), e, dunque, strumento di delimitazione della sfera di sovranità delle due Parti contraenti sulle materie regolamentate. Costituiscono esempio in tal senso, fra gli altri, il Concordato di Worms del 1122, il Concordato portoghese del 1737, il Concordato spagnolo del 1753, il Concordato napoleonico del 1801.

Analoga funzione "sinallagmatica" (basata su una sorta di clausola di reciprocità: "do ut des") hanno assunto i concordati contratti dalla Chiesa cattolica, nell'età contemporanea, con alcuni Stati autoritari, dittatoriali o totalitari. In tali casi, gli accordi sono stati intesi come unico strumento idoneo ad assicurare alle istituzioni confessionali e ai loro rispettivi fedeli sfere di libertà religiosa all'interno di ordinamenti statuali altrimenti poco sensibili al riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e delle comunità esistenti e operanti nell'ambito della stessa società civile.

Rappresentano casi esemplari dell'assolvimento di questo particolare ruolo, tra gli altri, i Patti lateranensi del 1929 con l'Italia, il Concordato del 1933 con il *Reich* germanico, i Concordati del 1941, 1946 e 1953 con la Spagna. Come l'esperienza storica ha dimostrato, anche in questi casi specifici, tali accordi si sono posti quali strumenti di difesa della *libertas Ecclesiae* e, perciò, di garanzia di determinati spazi di libertà altrimenti non usufruibili dall'istituzione religiosa cattolica all'interno di contesti sistematici strutturalmente poco rispettosi delle libertà individuali e collettive.

Tuttavia, il "protocollo" del 1966 con la *ex*-Jugoslavia, se da un lato, sembrerebbe collocarsi nell'alveo degli accordi concordatari configurabili quali *pacta unionis*, dall'altro lato, pare altresì contenere – sia pure *in nuce* – alcuni elementi significativi di apertura e di innovazione dell'esperienza concordataria: anticipando di tal fatta – sia pure, ancora, "fra le righe" – la nuova veste funzionale che i patti concordatari stanno ormai esprimendo negli ultimi decenni.

Illuminante, sotto questo specifico profilo, il punto del "protocollo" jugoslavo del 1966 dove si ricorda, in linea generale, che

"i principi sui quali si fonda, nella Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, l'ordinamento della posizione giuridica delle Comunità religiose e che sono garantiti dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia sono: la libertà di coscienza e la libertà di confessione; la separazione della Chiesa dallo Stato; l'uguaglianza e la parità dei diritti di tutte le Comunità



religiose; l'uguaglianza nei diritti e nei doveri di tutti i cittadini indipendentemente dalla confessione professata e dalla pratica della religione; la libertà di fondare Comunità religiose; il riconoscimento della personalità giuridica delle Comunità religiose" (parte I, art. 1).

Alla luce di "questi principi" generali, il testo protocollare "garantisce alla Chiesa cattolica in Jugoslavia il libero esercizio delle libertà religiose e di culto", e, nello stesso tempo, assicura ai singoli credenti "il rispetto della libertà di coscienza e della libertà di praticare la religione" (parte I, art. 1).

Dalla lettera e dallo spirito del citato testo pattizio sembra potersi argomentare che gli spazi di libertà riconosciuti alla Chiesa cattolica e ai suoi fedeli nella *ex*-Jugoslavia non si pongono quali concessioni graziose del potere politico, quali privilegi riservati in modo esclusivo ai cattolici, ma si collocano in un quadro generale più ampio di libertà in materia religiosa: che il "protocollo" del 1966 contribuisce ad arricchire e a promuovere, anche in ambiti specificamente determinati. Dunque, una funzione non più esattamente di *pacta unionis*, che guarda prevalentemente al livello ecclesiastico istituzionale e gerarchico cui riservare un trattamento di favore in deroga ai principi del diritto comune, ma un ruolo tendenzialmente "promozionale", che guarda con una certa attenzione e con manifesto favore alla sfera delle libertà dei consociati – e, dunque, anche al loro sentimento religioso e alla loro libertà di coscienza – e che sembra anticipare, in qualche modo, la nuova funzione che i concordati svolgono in molti casi conosciuti, e sempre maggiormente diffusi, nell'esperienza concordataria degli ultimi decenni.

Da questo punto di vista, giova ricordare, infatti, che, diversamente dagli altri documenti pattizi sopra riportati (qualificabili, appunto, come *pacta unionis*), i concordati dell'età contemporanea, conclusi con Stati democratici e pluralisti aventi impostazione "laica" e finalità "sociale", svolgono una funzione del tutto differente rispetto al passato¹⁸, assumendo la veste di *pacta libertatis et cooperationis*, ossia di "accordi di cooperazione per promuovere la libertà dell'uomo"¹⁹.

Da un lato, i concordati moderni sono volti a garantire non soltanto la c.d. "libertà ecclesiastica" – ossia la libertà religiosa istituzionale della Chiesa, e, dunque, la sua specifica *identità* confessionale – ma appaiono finalizzati a promuovere, soprattutto, il godimento effettivo della libertà religiosa dei cittadini cattolici in tutte le sue possibili estrinsecazioni e

¹⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 126 ss.

¹⁹ S. BERLINGÒ, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 75.



specificazioni. Dall'altro, essi si pongono anche come accordi di collaborazione fra Stato e Chiesa: diretti non solo alla risoluzione di problemi di comune interesse, bensì anche alla "convergente" promozione della persona umana, e alla crescita complessiva della collettività sociale, in diversi settori fondamentali come, ad esempio, l'istruzione, l'educazione e la formazione, l'assistenza, l'arte e i beni culturali.

Paradigmatico in questo senso l'art. 1 dell'Accordo del 1984 fra la S. Sede e la Repubblica italiana, il quale precisa, fra l'altro, che lo Stato e la Chiesa cattolica si impegnano "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese", funzionalizzando la loro convergente azione al raggiungimento di obiettivi che vanno ben al di là dei tradizionali "orizzonti concordatari".

Giova evidenziare, a margine, che lo strumento concordatario, nell'assolvere a questo particolare ruolo promozionale teso a favorire l'esercizio delle libertà fondamentali dei consociati segnatamente nella sfera religiosa, oltre a garantire alla religione cattolica un determinato *statuto giuridico* all'interno dell'ordinamento statale, svolge (sia pure indirettamente) anche la funzione di veicolare nel diritto positivo dello Stato norme giuridiche non prodotte materialmente dal legislatore civile ma dal legislatore confessionale²⁰.

Infatti, attraverso la stipulazione dei concordati, si rende in parte possibile l'ingresso, la vigenza e l'efficacia della "legge personale" di derivazione religiosa del cittadino-credente all'interno degli ordinamenti politici contemporanei²¹. Tale fenomeno concorre a qualificare gli ordinamenti politici statuali in cui esso stesso si dispiega non soltanto come sistemi democratici aperti e pluralisti, ma soprattutto come sistemi a *democrazia sostanziale*: basati, cioè, su una concezione della democrazia sensibile a riconoscere particolare rilevanza ai *valori sostanziali* (nel caso di specie, di origine religiosa) che la collettività civile è in grado di esprimere, anche attraverso le sue formazioni sociali.

Questa singolare eccezione al principio generale della *nazionalità* o della *territorialità della legge* implica un'oggettiva attenuazione della sovranità e dell'*esclusività* del diritto statale a favore di una "apertura" assiologica di carattere *sostanziale* dell'ordinamento dello Stato verso

²⁰ Cfr. G. DALLA TORRE, *Le frontiere della vita. Etica, bioetica e diritto*, Studium, Roma, 1997, p. 84 ss.

²¹ Cfr. G. DALLA TORRE, *Europa. Quale laicità?*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2003, p. 90 ss.; ID., *Chiesa e Stato nel sessantesimo della Costituzione*, in AA. VV., *Valori costituzionali. Per i sessanta anni della Costituzione Italiana*, a cura di F. D'Agostino, Giuffrè, Milano, 2010, p. 254.



tavole valoriali (pure) di origine religiosa, cui il *civis-fidelis* può fare riferimento nel processo di affermazione e di crescita della sua stessa personalità.

7 - Il Protocollo italiano del 1984

Un altro caso esemplare e particolare di “protocollo” è quello redatto dall’Italia e dalla Santa Sede in attuazione dell’Accordo di revisione concordataria di Villa Madama del 1984. Tale strumento protocollare pattizio appare meritevole di segnalazione in questa sede per la speciale forma di *esecuzione* cui è stato sottoposto all’interno dell’ordinamento statale italiano.

Si tratta del Protocollo del 15 novembre 1984, relativo alla materia degli enti e dei beni ecclesiastici, che fissa il nuovo regime giuridico degli enti e del patrimonio ecclesiastico cattolico in Italia e che è stato sottoscritto dalla Repubblica italiana e dalla Chiesa cattolica sulla base del disposto normativo dell’art. 7 del citato Concordato del 18 febbraio 1984.

Per rendere esecutivo tale documento protocollare all’interno del proprio ordinamento positivo, lo Stato italiano ha provveduto attraverso l’adozione di due strumenti legislativi formalmente distinti, ma equivalenti nei contenuti: la legge 20 maggio 1985, n. 206 e la legge 20 maggio 1985, n. 222²².

Dei due diversi atti normativi, la legge 20 maggio 1985, n. 206 rappresenta provvedimento di *adattamento speciale* dell’ordinamento italiano alle norme pattizie concordate con la Chiesa cattolica, in quanto recante un ordine di esecuzione con allegato il testo pattizio. Diversamente, la legge 20 maggio 1985, n. 222 parrebbe porsi quale provvedimento di *adattamento ordinario* dell’ordinamento statale al diritto concordatario in materia, in quanto materialmente riproduttivo delle norme approvate dal medesimo Protocollo diplomatico.

²² Cfr. in argomento, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 229 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 12; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 11^a ed., Zanichelli, Bologna, 2012, p. 12 ss. Per altri commenti al singolare fenomeno normativo, vedi S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, UTET, Torino, 1991, p. 56 ss.; G. LONG, *Concordati e intese tra « legge formale » e « tautologia legislativa »*, in *Quad. cost.*, 1985, 3, p. 590 ss.; G. VEGAS, *Il Parlamento ed i « problemi » di diritto ecclesiastico. Gennaio-giugno 1985*, in *Dir. eccl.*, 1985, II, p. 385 ss.



L'equivalenza del contenuto precettivo dei due provvedimenti legislativi deriva dal fatto che, da un lato, la legge n. 206 del 1985 dispone l'autorizzazione alla ratifica e la successiva *esecuzione* del Protocollo del 15 novembre 1984. Il predetto Protocollo, a sua volta, non solo approva le norme predisposte dalla Commissione paritetica istituita *ex art.* 7, n. 6 del Concordato del 1984, ma approva altresì lo Scambio di lettere intercorso (sempre il 15 novembre 1984) fra il Segretario di Stato del Vaticano ed il Presidente del Consiglio dei Ministri dello Stato italiano, con cui sono state apportate alcune modificazioni all'originaria formulazione degli articoli 46, 47, 50 e 51 delle predette norme commissariali²³.

Dall'altro lato, la legge n. 222 del 1985 (intitolata "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"), non fa altro che ripetere materialmente le disposizioni contenute nell'articolato normativo predisposto dalla Commissione paritetica, integrandole, nei punti interessati, con le modifiche di cui al citato Scambio di lettere del 15 novembre 1984²⁴. Probabilmente l'intento del legislatore potrebbe essere stato quello di separare, attraverso l'adozione di due distinti atti legislativi, il momento dell'autorizzazione alla *ratifica* da quello dell'*esecuzione interna* del Protocollo.

La presentazione da parte del Governo di due distinti disegni legislativi, che dopo lunghe e tormentate discussioni e complicazioni procedurali in sede parlamentare sono divenuti leggi formali dello Stato, può (forse) trovare le sue ragioni di sostegno in un dato testuale contenuto nello stesso Protocollo del 15 novembre 1984.

In particolare, il citato Protocollo, per un verso, detta precise direttive circa le modalità di (rispettiva) *esecuzione interna* dell'articolato normativo approvato, disponendo testualmente che "le Parti daranno piena ed intera esecuzione al presente Protocollo", precisamente, "emanando, con gli strumenti giuridici propri dei rispettivi ordinamenti, le norme approvate in data odierna" (art. 4); per altro verso, il Protocollo fissa i termini della sua entrata in vigore, e delle sue stesse norme di esecuzione, facendoli coincidere con la "data dello scambio degli strumenti di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984 e del Protocollo medesimo" (art. 5).

²³ Cfr. *Suppl. ord. Gazz., Uff.* n. 123 del 27 maggio 1985, p. 5.

²⁴ Cfr. *Suppl. ord. Gazz., Uff.* n. 129 del 3 giugno 1985.



L'art. 4 del Protocollo, nell'impegnare ciascuna delle Parti ad emanare le norme approvate "con gli strumenti giuridici propri dei rispettivi ordinamenti", sembrerebbe quasi preludere alla necessità di una riproduzione (una "ri-emanazione") dell'articolato predisposto dalla Commissione paritetica in altrettante e corrispondenti norme interne di eguale contenuto e (forse) di identica formulazione. Sembrerebbe quasi alludere, cioè, ad una (ulteriore e) diretta attività di produzione normativa statale e confessionale, di (ri-)formulazione e quindi di ripetizione materiale, all'interno dei rispettivi ordinamenti, delle disposizioni normative approvate.

Entro questi termini, ed entro questi limiti, può allora, probabilmente, spiegarsi il perché, da un lato, sul versante canonico, diversamente da quanto avvenuto nel caso dell'Accordo del 18 febbraio 1984 che era entrato in vigore con la semplice pubblicazione del suo testo negli *Acta Apostolicae Sedis*²⁵, l'esecuzione interna del Protocollo concernente la materia degli enti e dei beni ecclesiastici sia stata, invece, disposta mediante un decreto (datato 3 giugno 1985) del Segretario di Stato e Prefetto del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa²⁶. Il quale ultimo, come si legge nella proposizione finale del preambolo del decreto stesso, ha agito "in virtù degli speciali poteri conferitigli a tal fine da Sua Santità il Papa Giovanni Paolo II", emanando, "per quanto attiene all'ordinamento canonico, le seguenti Norme ...": emanazione che è consistita, esattamente, in una ripetizione materiale della formulazione originaria di ciascuna delle statuizioni contenute nell'articolato approvato dal citato Protocollo.

Correlativamente, e sempre entro questi limiti, si potrebbero forse spiegare le ragioni che, dall'altro lato, sul versante italiano, sembrano aver indotto il legislatore statale a dare *efficacia interna* al Protocollo, non solo mediante una legge di ratifica e di esecuzione (così come avvenuto per l'Accordo di Villa Madama), ma anche mediante una successiva legge ordinaria, formalmente e sostanzialmente riproduttiva delle norme approvate dal Protocollo (già) reso operativo nell'ordinamento dello Stato con apposito ordine di esecuzione.

D'altronde, sembrerebbe confortare questa "lettura" il disposto dell'art. 2 della legge n. 206 del 1985, dove il verbo essere non è utilizzato, come nella generalità delle formule esecutive, al tempo presente, bensì è utilizzato al futuro ("piena ed intera esecuzione sarà data al protocollo"), quasi per significare il differimento dell'attività di *esecuzione* propriamente

²⁵ Cfr. AAS, LXXVII (1985), fasc. n. 6, p. 521 ss.

²⁶ Cfr. AAS, LXXVII (1985), fasc. n. 6, p. 547.



detta ad un momento successivo, e, implicitamente, per il tramite di un apposito e ulteriore strumento legislativo.

Occorre precisare al riguardo che la singolarità della formula esecutiva (dispositiva al futuro e non al presente) dell'art. 2 della legge n. 206 del 1985 è derivata da una modifica del testo originario del relativo disegno di legge operata dal Governo e poi approvata in sede di votazione finale. Con siffatta modifica si sostituiva alla clausola consueta ("piena ed intera esecuzione è data") una nuova e singolare formulazione ("piena ed intera esecuzione *sarà* data"), implicante un rinvio dell'adempimento dell'obbligo internazionale (ossia dell'*esecuzione*) ad un momento temporalmente successivo.

Tutto ciò appare ulteriormente confermato dal fatto che, mentre la clausola esecutiva originaria disponeva l'*esecuzione* del Protocollo "a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità dell'articolo 5 del protocollo medesimo", la formula approvata in sede finale disponeva, invece, la futura *esecuzione* del Protocollo secondo "le modalità e con la decorrenza di cui agli articoli 4 e 5 del protocollo stesso". In sostanza, veniva aggiunta alla formula originaria un *quid pluris*, precisamente consistente nell'impegno di (adempiere l'obbligo internazionale di) dare *esecuzione interna* al Protocollo secondo le "modalità" stabilite dall'art. 4 del Protocollo medesimo, ossia mediante l'emanazione, o meglio la (ri-) formulazione, con gli strumenti legislativi propri dei rispettivi ordinamenti, delle disposizioni normative contenute nell'articolato predisposto dalla Commissione paritetica.

Soffermando ora l'attenzione, in particolare, sulla legge n. 206 del 1985, va rilevato che questa, a parte la specifica vicenda della sua disposizione recante la clausola di esecuzione, sembra aver seguito per il resto – non dissimilmente dalla legge n. 121 del 1985 – l'*iter* procedurale di approvazione comune a tutte le altre leggi concernenti l'*immissione interna* di convenzioni internazionali. Ci si trova di fronte, infatti, ad una legge di (autorizzazione alla) ratifica

(art. 1: "Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il protocollo firmato a Roma il 15 novembre 1984 che approva le norme previste dall'art. 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede")

e di *esecuzione* (art. 2: "Piena ed intera esecuzione sarà data al protocollo di cui all'articolo precedente con le modalità e con la decorrenza di cui agli



articoli 4 e 5 del protocollo stesso”), adottata secondo il disposto degli artt. 80 ed 87 della Costituzione.

Come si evince dai lavori preparatori, il relativo disegno di legge è stato oggetto di “riserva d’Assemblea” (ex art. 72, 4° comma cost.) tanto nella parte concernente la ratifica quanto in quella concernente l’esecuzione; ed è stato, conseguentemente, assegnato, “in sede referente”, alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Nel caso specifico, risulta essere stato assegnato alle Commissioni riunite II (Interni) e III (Affari esteri) della Camera, in data 12 dicembre 1984; ed alla III Commissione (Affari esteri) del Senato, in data 18 aprile 1985²⁷.

Altro parallelismo con l’iter approvativo delle comuni leggi di ratifica e di esecuzione di accordi internazionali può poi individuarsi nell’esclusione, sia alla Camera sia al Senato, dell’emendabilità del testo del relativo progetto legislativo, salvo la singolare vicenda, sopra ricordata, della modifica della disposizione relativa alla norma di esecuzione. Di più, anche l’ordine di esecuzione contenuto nell’art. 2 della legge n. 206 del 1985 è ad “effetto posticipato” (ossia differisce l’entrata in vigore dell’accordo al momento dello scambio degli strumenti di ratifica); anzi, se così si può dire, è a “doppio effetto posticipato”, nel senso che, da un lato, sembra voler far coincidere il momento della esecuzione con l’atto di emanazione (di riformulazione interna) delle norme approvate dal Protocollo medesimo, e, dall’altro, rinvia l’entrata in vigore del Protocollo e delle annesse norme approvate alla data dello scambio delle ratifiche. Non va, infine, dimenticato che lo scambio degli strumenti di ratifica è determinativo dell’entrata in vigore delle norme concordate sul piano internazionale.

Al di là delle singolarità procedurali con cui è stata disposta la sua esecuzione formale nell’ambito dell’ordinamento statale italiano, il Protocollo del 1984 va segnalato, in conclusione, anche per il suo rilevante spessore sostanziale. Il testo protocollare, soprattutto per l’importanza della materia trattata, e in specie per la delicatezza delle questioni relative al finanziamento e al sostegno economico pubblico di alcune attività della Chiesa cattolica, appare essere espressione, conferma e testimonianza – sia pure implicitamente e indirettamente – della vocazione “sociale” e “laica” dello Stato italiano.

Sotto questo profilo, uno Stato autenticamente “laico”, ponendosi come la “casa comune” di tutti i consociati, credenti e non credenti, non può considerare il fenomeno religioso come fatto giuridicamente

²⁷ Cfr. al riguardo quanto riportato nel *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 10 aprile 1985, n. 85, p. 15.



irrilevante ovvero come fatto meramente privato. Diversamente, considera l'esperienza religiosa (anche) come fenomeno sociale, avente una speciale rilevanza giuridica e pubblica, meritevole, in tale veste, di essere garantito e promosso dallo stesso ordinamento statale.

Di conseguenza, uno Stato che intenda qualificarsi in senso effettivamente "laico" tende a riconoscere alla religione, altresì, una sua propria dimensione giuridica pubblica: si rende disponibile a riconoscerle, cioè, uno spazio pubblico di operatività e di incidenza nella sfera collettiva²⁸. Seguendo questa prospettiva, uno Stato che si basi sulla *laicità* considera il sentimento religioso quale oggettivo e sostanziale fattore di crescita e di arricchimento individuale e collettivo, e, dunque, come fondamentale "*bene di civiltà*" che concorre – insieme ad altri fattori connessi all'esperienza umana – al progresso complessivo della società politica.

In questa direzione, lo Stato italiano segue una linea di *laicità* non solo in senso *negativo* – ossia come mera *neutralità* ed *incompetenza* statale nella sfera religiosa e confessionale – ma anche in senso *positivo*²⁹. Da questo punto di vista, infatti, già al livello supremo di dettato costituzionale, la Repubblica italiana, da un lato, considera la religione quale rilevante fattore di integrazione "spirituale della società" (argomentando dall'art. 4 cost.); dall'altro lato, ha assunto il compito di intervenire attivamente a sostegno del fenomeno religioso, al fine di rimuovere quegli ostacoli che di fatto possono impedire ai cittadini-credenti un effettivo godimento delle loro libertà, in questo particolare ambito, nel quadro di promozione e di impulso del c.d. "Stato sociale" (argomentando *ex art.* 3.2 cost.).

Tale compito statale di carattere promozionale appare sostanzialmente giustificato dalla dimensione propria di uno Stato strutturato in senso autenticamente "laico". Il quale, nel non negare la dimensione religiosa e spirituale dell'uomo e della vita, valuta positivamente il fenomeno religioso ponendolo su un piano di rilevanza non inferiore rispetto a tutti gli altri *fattori sociali* che contribuiscono alla

²⁸ Cfr. di recente in argomento, **G.B. VARNIER**, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in **AA. VV.**, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., a cura di R. Coppola e C. Ventrella, Cacucci, Bari, 2012, p. 6 ss.; **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in **AA. VV.**, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, cit., p. 225 ss.

²⁹ Cfr. **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 116 ss.



crescita individuale e collettiva dell'uomo, e all'affermazione e all'espansione della sua stessa personalità.

Alla luce di questa specifica impostazione statutale di natura *valoriale* – basata su una concezione (anche) *positiva* della “laicità” dello Stato – si può meglio comprendere, sul piano sostanziale, l'impegno economico e finanziario, di carattere internazionale e concordatario, che la Repubblica italiana ha contratto nei confronti del “mondo cattolico”, e del quale costituiscono specifica espressione normativa, e di *adattamento interno*, tanto la legge n. 206 del 1985 quanto la legge n. 222 del 1985.

Per altro, dal punto di vista formale, rendendo efficace sul piano giuridico interno detto impegno finanziario di derivazione concordataria con una duplice modalità di *esecuzione* dello stesso Protocollo che lo prevede, di fatto, se ne rafforza (indirettamente) la “vincolatività” e l'efficacia normativa nella sfera ordinamentale dello Stato – già garantite, però, a livello costituzionale, come appare più convincente, dalla copertura offerta dal *principio di bilateralità* previsto dall'art. 7 della Costituzione italiana³⁰. Più intensa “forza normativa interna” degli impegni assunti dall'Italia sul piano internazionale concordatario, comunque, quanto meno, nel senso di “appesantire” e di rendere piuttosto complesse, sotto l'aspetto procedurale, eventuali future modificazioni delle due stesse leggi (n. 206 e n. 222 del 1985) contenenti l'impegno pattizio formalizzato dalle due Parti contraenti nel testo protocollare.

Seguendo questa linea assiologica, l'Italia sembra aver confermato la propria disponibilità a condividere con la Chiesa cattolica l'obbiettivo di promuovere il “bene comune” – mediante una sinergica e reciproca cooperazione bilaterale – nel quadro di una società civile finalizzata alla promozione sostanziale della persona umana. Perseguendo questa finalità centrale e “sociale”, ed esprimendo, nello stesso tempo, un tipo di “laicità” in senso *positivo*, lo Stato non si limita a garantire formalmente la libertà e il pluralismo religioso, ma si attiva, anche sostanzialmente, mediante una serie di *interventi propulsivi* (aiuti economici, agevolazioni ed esenzioni fiscali, assistenza spirituale negli istituti “segreganti”, istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, ecc.) diretti a sostenere e a promuovere il fenomeno religioso, onde rendere effettivo il godimento della libertà religiosa dei consociati e delle istituzioni religiose esistenti all'interno del suo territorio nazionale.

³⁰ Cfr. P. LILLO, sub Art. 7, in *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, p. 184 ss.