

## L'ACCORDO CON IL BRASILE NEL CONTESTO ATTUALE DEGLI ACCORDI TRA LA SANTA SEDE E GLI STATI \*

José T. MARTÍN DE AGAR  
*Pontificia Università della Santa Croce*

### SOMMARIO:

1. Dottrina e prassi concordataria. Lo sguardo storico
2. La svolta del Concilio Vaticano II e la successiva crisi concordataria
3. Linee guida dei rapporti Chiesa-Stato e concordati
4. Indipendenza reciproca e collaborazione
5. Concordati e libertà
6. Parti simmetriche e non
7. I concordati oggi
8. Conclusione

Il panorama concordatario nel quale viene a inserirsi l'Accordo con il Brasile può a buona ragione essere qualificato di rigoglioso. Soprattutto dopo il Concilio Vaticano II il numero di concordati è andato crescendo in continuazione<sup>1</sup>, peraltro in maniera parallela all'attività diplomatica della Santa Sede che oggi si estende formalmente a quasi tutti i paesi e alle

---

\* In «Antonianum» (2011) 531-545. Relazione tenuta il 14 febbraio 2011 al convegno «Il nuovo Accordo tra la Santa Sede e il Brasile», organizzato dalla *Pontificia Università Antonianum*.

<sup>1</sup> Ne sono testimonianza le due raccolte di concordati e accordi da me pubblicate: *Raccolta di concordati 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano 2000; *I concordati dal 2000 al 2009*, LEV, Città del Vaticano 2010; in esse si possono trovare i testi concordatari cui si fa riferimento in questa relazione. Nel prepararla mi sono servito in particolare dei miei seguenti scritti: *Passato e presente dei concordati*: «Ius Ecclesiae» (2000) 613-660; *Studio comparativo dei concordati tra la Santa Sede e gli Stati dell'Europa Centrale e Orientale*, in MAREK ŠMID, CYRIL VASIL' (cur.), «Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive», LEV, Città del Vaticano 2003, p. 61-88; *La teoría concordataria desde el punto de vista del derecho canónico actual*, in J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), «Los concordatos: pasado y futuro», Ed. Comares, Granada 2004, p. 129-146, [btccacs](#); *La libertà religiosa in un caso specifico: il Concordato*, in AA.VV., «Libertà religiosa e Rapporti Chiesa-società politiche»: Quaderni della Mendola 15, Glossa, Milano 2007, p. 135-150.

principali organizzazioni internazionali implicate nella promozione dei diritti umani<sup>2</sup>.

Tuttavia, trattandosi di un Accordo americano una constatazione viene spontanea, ed è che questa fioritura sembra concentrarsi maggiormente sul continente europeo e comunque non è altrettanto rilevante nell'area latinoamericana pur vantando essa una feconda storia concordataria. L'Accordo brasiliano che ci occupa in questa giornata di studio<sup>3</sup> è il primo accordo generale con un paese americano dal 1980, allorché fu firmato un accordo internazionale simile con il Perù. Da allora le convenzioni tra la Santa Sede e i paesi latinoamericani si sono limitate per lo più a accordi circa l'attenzione religiosa alle forze armate. Anche il Brasile conta con un accordo in materia risalente al 1989.

Vi sono tuttavia in quell'area comunque molti paesi concordatari, tra i quali si annoverano, oltre al Perù: Haití (1860)<sup>4</sup>, Ecuador (1936), Repubblica Dominicana (1954), Venezuela (1964), Argentina (1966) e Colombia (1975). In questo quadro mi sembra che l'Accordo brasiliano porti una certa novità anche perché esso è l'unico concluso dopo il 2000. Sarebbe dunque interessante cercare di dare una risposta a questa scarsa attività contrattuale che si costata. Ciò richiederebbe uno studio approfondito ed esteso ai vari paesi della zona, che forse nemmeno consentirebbe di dare una risposta univoca, giacché -pur nell'omogeneità cui fa assegnazione l'aggettivo 'latinoamericano'- ciascuno di essi ha una sua storia e versa in circostanze assai diverse. Da parte mia, avendo osservato che gli accordi menzionati muovono da una speciale considerazione della religione cattolica, posso soltanto azzardare che forse si trattava di superare il teorema secondo il quale gli accordi con la Chiesa debbano poggiare su una certa dichiarata cattolicità dello Stato, per cui laddove gli eventi storici lo avessero portato ad una scelta (forse allora

---

<sup>2</sup> Vid. D. MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa nell'azione attuale della Santa Sede* : «Ius Ecclesiae» (2008) 55-64.

<sup>3</sup> Per un commento F. VECCHI, *Il concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio di "Vereinbarung"* : IE (2010) p. 427-446.

<sup>4</sup> È del 1984 l'ultima convenzione, che modifica il concordato in tema di nomina dei Vescovi.

conflittiva) di separazione, un ampio accordo con la Santa Sede fosse da ritenere incompatibile.

Altre voci più autorizzate della mia potranno dire se è questo il caso dell'Accordo brasiliano<sup>5</sup>, visto il riferimento finale (Art. 20) al Decreto 119A del 1890, (accolto nell'art. 19.I della Costituzione del Brasile), che sancisce appunto la separazione fra Stato e confessioni religiose<sup>6</sup>; se così fosse il nostro accordo potrebbe servire a sgombrare di tale pregiudizio la strada della concertazione per altri Stati.

### 1. Dottrina e prassi concordataria. Lo sguardo storico

Ma è solo una ipotesi: se qualcosa ho imparato interessandomi come studioso dell'istituto del concordato (nel senso ampio di accordi tra la Sede Apostolica e gli Stati sullo statuto giuridico della Chiesa), è che i paradossi sono presenti nella sua storia come un'ombra; non di rado c'è stata una grande differenza tra le discussioni (non diciamo le previsioni!) della dottrina, il magistero e la prassi concordataria. Non che non ci sia una corrispondenza fra questi piani (dottrinale, magisteriale e pratico), ma non sempre vi è stata fra loro sincronia o sintonia, a seconda dei casi; talvolta poi è stata l'esperienza a orientare la riflessione scientifica, come si vedrà.

Se ciò appare più evidente nel nostro campo che in altri, lo si deve al carattere strumentale e politico che, come qualsiasi altro trattato, possiede l'istituto del concordato.

I concordati nascono in epoca medioevale, appunto come ricorso al negoziato, alla contrattazione, per ridurre gli attriti, riassetto i rapporti tra potere politico e autorità ecclesiastica dopo un periodo di tensione. Ricordiamo che quei primi accordi vennero appunto chiamati *instrumenta pacis, concordiae*. Avevano un carattere più politico che giuridico; i più noti riguardano la lotta delle investiture<sup>7</sup>. Sono quelli che possiamo chiamare *concordati di crisi*, che cercano il ritorno alla calma dopo la contesa.

---

<sup>5</sup> Si vedano i contributi di L. BALDISSERI, O.J. TEMPESTA, J. HORTAL, nonché i Pareri di entrambe le Camere del Parlamento riguardo l'Accordo nella *Revista Brasileira de Direito Canônico*, n° 57 (2009).

<sup>6</sup> Testo e commento in E. CALLIOLI, *O estado e o fator religioso no Brasil República. Compilação de leis comentada*, EDUSC, Roma 2001, p. 26s; [btcabu](#) p. 24s.

<sup>7</sup> Anche se ci sono precedenti, è consuetudine considerare come il primo quello di Worms (1122), che ha protagonisti Callisto II e l'imperatore Enrico V, nel quale si tentò

Vi sono anche concordati di crisi alla fine dell'età moderna, benché con nuove caratteristiche, che tentano di porre rimedio, nella misura del possibile le conseguenze delle sbandate rivoluzionarie e dare un nuovo assetto ai rapporti tra la Chiesa e gli Stati liberali, sorti dalle ceneri delle antiche monarchie e imperi assoluti. Il concordato napoleonico (1801) sarà il primo degli accordi che per alcuni segnano la nascita dei veri e propri concordati, superata l'epoca dei privilegi come sarebbero da qualificare gli accordi con le potenze cattoliche tipici dell'età moderna<sup>8</sup>. Sulla scia di quello francese si susseguono i concordati lungo il secolo XIX, molti di essi con i nuovi Stati americani, combinando confessionismo e giurisdizionalismo in proporzioni e tonalità diverse a seconda del paese e il momento.

Nel frattempo i cultori del diritto pubblico (statale ed ecclesiastico) avevano elaborato le loro teorie sulla natura e valore dei concordati, che rispecchiavano puntualmente le loro contrapposte visioni sui rapporti tra lo Stato e la Chiesa, cioè quella dell'assolutismo statale, che nei paesi cattolici risente della impostazione protestante e sboccia nelle diverse forme di regalismo, e quella della potestà indiretta della Chiesa nelle questioni temporali.

Entrambe le visioni, pur asserendo in partenza la sovranità e indipendenza reciproche tra Chiesa e Stato, finiscono entrambe per dare al problema delle loro relazioni una soluzione subordinazionista, mosse da principi che venivano considerati intangibili, cioè la sovranità assoluta dello Stato e la *plenitudo potestatis* del Pontefice, supremo detentore dell'autorità ecclesiastica. In base a tali premesse il concordato non poteva essere spiegato se non secondo le note dottrine curiale e legale, ossia

---

una soluzione per il problema delle investiture, ma anche di porre fine al problema creato dal patto di Sutri (1111) estorto dallo stesso imperatore a Pasquale II.

<sup>8</sup> In verità molti dei concordati dei secoli XVII e XVIII formalmente vengono considerati grazie, indulti, privilegi, concessi dalla Santa Sede; ciò non toglie che, come osserva Catalano "già agli inizi dell'età moderna il ricorso allo strumento pattizio e contrattuale tende a soppiantare la vecchia prassi di racchiudere accordi sostanziali in atti legislativi formalmente unilaterali emanati dal Pontefice. Le deroghe al *jus commune canonicum* figureranno così incluse in accordi diplomatici, denominati ormai, anche nel linguaggio corrente e in quello ufficiale dei contraenti, con il termine di «concordati»" (G. CATALANO, *Concordato ecclesiastico*, in «Enciclopedia Giuridica», VII, Roma 1988, p. 1).

come un mero privilegio ecclesiastico, oppure come una sorta di concessione amministrativa o statutaria secondo le dottrine statuali.

Per la scolastica dello *ius publicum ecclesiasticum*, che attraversa l'Ottocento<sup>9</sup> e arriva con Ottaviani fino all'ultimo concilio<sup>10</sup>, il concordato rappresenta un ricorso estremo nei casi in cui lo Stato (*cattolico s'intende*, ma oggi va detto) non ottemperi ai doveri che tale qualifica gli impone, "*ut fiat debitum ex pacto, quod erat debitum ex iure divino*" dice il Cavagnis<sup>11</sup>; un rimedio più politico che giuridico, giacché gli impegni assunti dalla Sede Apostolica altro non sono che deleghe o privilegi.

Anche dalla sponda statale il concordato veniva considerato quanto meno inutile, dal momento che la libertà civile di culto doveva bastare alla Chiesa come alle altre confessioni. Entrambe le posizioni non sono che il risultato di un'idealizzazione del principio da cui rispettivamente partono, cioè che il fine dello Stato sia aiutare la Chiesa o l'ingannevole "Chiesa libera in libero Stato".

Non si può tuttavia affermare che il magistero e l'attività diplomatica pontificia abbiano seguito queste elaborazioni dottrinali. Già nel 1850 il Beato Pio IX deplorava l'inadempienza della convenzione con il Regno di Sardegna (1841) come violazione dello *ius gentium*<sup>12</sup>, né risulta che giammai la Santa Sede si sia ritenuta non vincolata dai patti sottoscritti oppure se ne sia dispensata, al contrario, si fa sempre più esplicita la considerazione di essi alla stregua dei trattati<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. C. TARQUINI, *Iuris ecclesiastici publici institutiones*, Roma 1862; M. LIBERATORE, *Del diritto pubblico ecclesiastico*, Roma 1887; ID., *La Chiesa e lo Stato*, 2<sup>a</sup> ed. Napoli 1878, p. 358-364.

<sup>10</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, vol. II, Typ. Pol. Vat. 1960, 259.

<sup>11</sup> F. CAVAGNIS, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, vol. I, 3<sup>a</sup> ed. Desclée, Roma s/d (1862 ca), p. 394; vedi anche ID., *Nozioni di diritto pubblico naturale ed ecclesiastico*, Roma 1886, p. 242-243.

<sup>12</sup> *Alloc. concistoriale* del 1<sup>o</sup> novembre 1850: *Acta*, I,I, 254 e I,II, 189.

<sup>13</sup> Nell'enc. *Vehementer Nos* (11 febbraio 1906), Pio X afferma che gli accordi con la Chiesa si reggono "eodem iure, ac ceterae quae inter civitates fiunt" : E. LORA, R. SIMIONATI (a cura di), *Enchiridion delle Encicliche (EE)*, 4/139.

Il *Codex iuris canonici* (1917) e l'Allocuzione *In hac quidem* de Benedetto XV<sup>14</sup> provocarono quella che è stata chiamata 'epoca dei concordati'<sup>15</sup>. Nel Codice la Chiesa non fece sue le tesi appena richiamate sui rapporti con gli Stati, mentre nel can. 3 riconosceva il valore dei concordati in vigore al momento della promulgazione<sup>16</sup>. La allocuzione concistoriale metteva alla base degli accordi che proponeva agli Stati (molti di essi di recente formazione) non la sua potestà indiretta o i suoi privilegi e nemmeno la condizione che fossero Stati cattolici, ma il rispetto della dignità e libertà della Chiesa. Più di 15 paesi siglarono concordati e accordi nel corso dei pontificati di Pio XI e Pio XII; fu allora l'esperienza concordataria a stimolare la riflessione scientifica suscitando un rinnovato interesse degli studiosi per l'istituto. Così fino agli anni '60 si svolse un ampio dibattito che ha sempre più evidenziato la natura prettamente contrattuale e internazionale degli accordi concordatari, seppur con caratteristiche proprie data la indole di una delle parti e la materia di cui in essi si tratta; il che come abbiamo visto era già affermato nei testi concordati da molto prima. Come osserva il prof. G. Catalano (recentemente scomparso, al quale voglio qui rendere omaggio), "la Santa Sede non ha atteso i deliberati del Vaticano II per accorgersi che la sua *potestas indirecta in temporalibus* sopravviveva soltanto nei manuali"<sup>17</sup>.

## **2. La svolta del Concilio Vaticano II e la successiva crisi concordataria**

Ciascuno di noi ritiene l'epoca a lui contemporanea quantomai significativa, anzi la più rilevante, il che è logico visto che è l'unica in cui viviamo. Pertanto, parlare di svolte storiche può risultare retorico: il loro numero è pari a quello delle generazioni. È comunque generalmente accettato che il Concilio Vaticano II abbia rappresentato una di tali svolte,

---

<sup>14</sup> Del 21 novembre 1921 : AAS (1921) 517s.

<sup>15</sup> P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte generale, 2<sup>a</sup> ed. Milano 1978, p. 187; A. MOTILLA, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona 1985, p. 84.

<sup>16</sup> Come ha fatto nello stesso can. 3 del Codice canonico vigente, che oggi va letto anche nell'ottica del diritto dei trattati, ovvero la Chiesa non intende opporre il suo diritto interno agli impegni internazionali assunti.

<sup>17</sup> G. CATALANO, *Sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea* : «Il Diritto Ecclesiastico» (1992) P. I, p. 30.

come conferma la storia successiva, benché la sua attuazione non sia stata sempre corretta; ciò ha portato il Papa a parlare di due logiche interpretative opposte quella della continuità e quella della rottura<sup>18</sup>.

Per il nostro tema l'assise conciliare rimane punto di riferimento obbligato. È in essa che trova spiegazione non già l'esistenza del recente Accordo tra la Santa Sede e il Brasile, ma anche le basi su cui poggia, lo spirito che lo anima, le materie oggetto delle sue clausole.

Eppure bisogna ricordare, brevemente però, che anche per l'istituzione concordataria il Concilio è stato –si potrebbe dire– segno di contraddizione. Negli anni immediatamente consecutivi ebbe luogo una profonda discussione non già sui connotati giuridici dell'istituto, bensì sulla compatibilità del medesimo con le rinnovate linee ecclesiologiche e la loro proiezione sui rapporti Chiesa-mondo. Si potrebbe dire che lo scontro tra le due logiche cui ho testé fatto cenno ha avuto dei riflessi anche nella nostra materia.

Per svariate ragioni, non pochi esperti ritennero che dopo il Concilio l'esperienza concordataria si dovesse considerare esaurita<sup>19</sup>. Per alcuni la sostituzione dell'ecclesiologia tridentina per una riflessione sulla Chiesa che mette al centro la sua natura di comunità spirituale, decisamente diversa dalla società politica, farebbe sì che non si possa pensare a comuni interessi, men che meno impegni giuridici di vertice, pena il ritorno ad una deprecata era costantiniana, intrisa di confusioni, clericalismi e compromessi non più ammissibili. Questa lettura marcatamente spiritualista del Concilio (che rispecchia le spinte antiggiuridiche destatesi

---

<sup>18</sup> A mio avviso, esistono inoltre due letture del periodo postconciliare: quella che distingue tra Concilio e la sua più o meno accurata attuazione, e quella che non lo fa e finisce per rifiutare il magistero conciliare stesso: è la logica della restaurazione.

<sup>19</sup> Seguo la magistrale trattazione di questo argomento di J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Los concordatos en la actualidad*, in AA.VV., «Derecho canónico», Vol. II, Pamplona 1974, p. 378-390.

<sup>20</sup> Cf. P.A. D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del concordato lateranense*, in AA.VV., «Studi per la revisione del concordato», Padova 1970, p. 9-15; J.M. SETIÉN, *Ecclesiología subyacente a la teoría concordataria*, in AA.VV., «Concordato y sociedad pluralista», Sígueme, Salamanca 1972, p. 19-49; P. COLELLA, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico*, 2ª ed., Napoli 1984, p. 166-198; G. CAPUTO, *La funzione del sistema pattizio nella storia*: «ADEE» (1988) 39-45.

all'epoca) vede in qualsiasi forma di collaborazione tra lo Stato e la Chiesa un rischio per la sua libertà profetica<sup>21</sup>, dimentica della dimensione istituzionale che lo stesso Concilio assegna alla compagine ecclesiale, che, per compiere della sua missione religiosa tra gli uomini, si serve anche di strumenti terreni (LG 8, GS 44) tra cui il diritto, quale garanzia appunto di libertà e autonomia nei rapporti con le altre società umane<sup>22</sup>.

Dietro analisi di questo tipo si scopre talvolta una lettura parziale della riflessione ecclesiologica conciliare; tuttavia non v'è dubbio che tale libertà e autonomia non riguardano più la sola gerarchia, essendo ormai acquisito che la *libertas Ecclesiae* presuppone la partecipazione di tutti i fedeli alla sua missione<sup>23</sup>.

Per altri studiosi, l'apertura della Chiesa alla libertà religiosa e la crisi delle tesi del Diritto Pubblico Ecclesiastico lasciava l'istituto concordatario senza il suo presupposto fondamentale, la cattolicità e il confessionismo dello Stato, quindi senza ragion d'essere. Difatti, la crisi ha avuto ripercussioni su determinati concordati nella misura in cui poggiavano su dei principi ormai superati e hanno dovuto essere modificati<sup>24</sup>; ma già prima del Concilio la Santa Sede aveva stretto accordi con paesi non cattolici e laici, persino comunisti e a maggioranza musulmana; il confessionismo non era nemmeno allora premessa necessaria del concordato<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Si vedano in merito le precisazioni di L. MUSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, Padova 1975, p. 68-70. Cf. J. PRADO, *Concordato o régimen estatal de libertad religiosa?* : «Sal Terrae» (1975) 48-51.

<sup>22</sup> Si scorge anche una confusione, o assorbimento, della società civile nello Stato, tipica del dispotismo liberale, con la conseguente pretesa di tradurre la pur legittima laicità statale in laicità sociale, prona a ridurre al minimo la presenza civile della religione; cf. J.T. MARTÍN DE AGAR, *Libertà religiosa, uguaglianza e laicità* : «Ius Ecclesiae» (1995) 199-215; [btcaai](#).

<sup>23</sup> Cf. J.T. MARTÍN DE AGAR, *Il diritto alla libertà nell'ambito temporale* : «Lex Nova (Fidelium Iura)» I (1991) 140-145.

<sup>24</sup> La rinuncia, ad es. al diritto di presentazione. Cf. J. MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, *Reflexiones sobre la cuestión actual de los concordatos en su perspectiva jurídica*, in AA.VV., «Lex Ecclesiae. Estudios en Honor del Prof. Dr. M. Cabreros de Anta», Salamanca 1972, p. 589-592.

<sup>25</sup> Si vedano al riguardo le riflessioni di A. DE LA HERA, *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario* : «Il Diritto Ecclesiastico» (1970) P. I, 9-12; A. PRIETO PRIETO,



Altri ancora vedevano i concordati di nessuna utilità dal momento che ormai la maggioranza degli Stati riconoscono e garantiscono la libertà religiosa e la autonomia giuridica delle confessioni, per cui gli accordi avrebbero una giustificazione residuale nei casi in cui tale autonoma garanzia non esista<sup>26</sup>. Senza ignorare che in molti Stati non concordatari, la Chiesa come le altre confessioni godono di sufficiente libertà, ciò non toglie che questa possa essere ulteriormente garantita in modo confacente alla fisionomia specifica del cattolicesimo, attraverso formali accordi istituzionali<sup>27</sup>. Anche i diritti umani sono garantiti nelle Costituzioni nazionali, e tuttavia la loro tutela a mezzo di convenzioni internazionali è sempre più in auge.

### 3. Linee guida dei rapporti Chiesa-Stato e concordati

Non è possibile allungare ancora il resoconto di questo interessante dibattito, che per certi versi echeggia ancora nella dottrina ecclesiasticista. Ma senza pretendere che vi sia un nesso diretto, sta di fatto che la esperienza concordataria, malgrado le voci che -leggendo il Concilio Vaticano II- la davano per trascorsa, si è andata dilatando con vigore sempre nuovo<sup>28</sup>. Al contrario, si può ben affermare che sono stati proprio i documenti conciliari a gettare la basi dell'attuale fioritura concordataria, benché vi abbiano concorso altre circostanze da parte civile.

---

*Problemática contemporánea de la institución concordataria*, in AA.VV., «La institución concordataria en la actualidad», Salamanca 1971, p. 162-164. Non mancarono autori che vedevano incompatibili libertà religiosa e concordato, vedendo in questo solo un ricorso della Chiesa al braccio secolare (confessionale) per imporre l'adempimento di doveri religiosi. Cf. J.M. DÍEZ-ALEGRÍA, *El problema del concordato desde el punto de vista de la libertad religiosa*, in AA.VV., «Concordato y sociedad pluralista», Sígueme, Salamanca 1972, p. 15-18.

<sup>26</sup> Cf. M. CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa* : «IDE» (1968) P. I, 285-287; J. MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, *Reflexiones sobre la...*, cit., p. 599.

<sup>27</sup> "Dejar esta tarea de regulación concreta únicamente a una positivación jurídica estatal es cerrar los ojos a las deficiencias de la realidad política" (A. PRIETO PRIETO, *Problemática contemporánea de...*, cit., p. 166); cf. J.M. DÍAZ MORENO, *Derecho canónico*, Madrid 1991, p. 438-439. D'altro canto mentre le libertà individuali vengono generalmente riconosciute, quelle collettive stentano ancora a raggiungere una tutela simile.

<sup>28</sup> G. DALLA TORRE, *Concordati dall'ultimo mezzo secolo* : «Ius Ecclesiae» (2000) 673-764.

Il Concilio, com'è risaputo non ha parlato dei concordati, ma ha rinnovato i principi che ispirano i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica<sup>29</sup>. Essi adesso si realizzano nella reciproca autonomia e indipendenza (in altri termini libertà della Chiesa e laicità statale), la libertà religiosa, la possibilità di una cooperazione in favore della persona e della società.

Vorrei adesso fare qualche breve appunto a riguardo.

#### **4. Indipendenza reciproca e collaborazione**

Il principio di indipendenza, o di sovranità come anche si dice, nel proprio ambito non si può dire sia del tutto nuovo, anzi precede addirittura la nota formulazione gelasiana del dualismo (alla fine del s. V). Tuttavia questo principio di autonomia è in sé ideale, in quanto sembra presupporre una perfetta esteriorità dei rispettivi campi o materie d'interesse. Quando è così, riconoscere la autonomia e l'indipendenza, persino la sovranità di un altro nel *suo* campo non mi pone difficoltà fintanto quel 'campo' non è il *mio*; in effetti dall'inizio dell'era cristiana la distinzione Stato-Chiesa non è stata in realtà mai negata. Il fatto è che la Chiesa e lo Stato non sono esterni l'uno dall'altra: esiste un necessario intreccio tra di loro, da qui che alla distinzione (teorica) vada nella storia addossato un principio di articolazione, un criterio per determinare in pratica fin dove arrivano i rispettivi campi di azione, ed è qui che entrano in gioco i concordati.

La distinzione comunità politica-Chiesa è stata intesa lungo i secoli piuttosto come dualità di poteri, ciascuno dei quali intendeva stabilire a ogni costo l'estensione delle proprie competenze, quindi finiva per limitare quelle dell'altro, riducendo e talvolta annullando quella teorica indipendenza. Per dirla molto brevemente, in questa prospettiva pratica serve ugualmente a poco affermare "a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio", come dire "libera Chiesa in libero Stato".

Il Concilio Vaticano II sottolinea, invece della dualità di poteri, quella di società, di ambiti, campi e ordini. Tuttavia la sua formulazione del dualismo - secondo la quale "la comunità politica e la chiesa sono

---

<sup>29</sup> Vid. José T. MARTÍN DE AGAR, *Ecclesia y polis* : «Ius Canonicum» (2008) 399-413, [btcaeo](#); ID., *Rapporti Chiesa-Stato*, in G. CALABRESE, P. GOYRET, O.F. PIAZZA (edd.), *Dizionario di ecclesiologia*, Città Nuova, Roma 2010, p. 1155-1165.

indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo" - rischierebbe di essere altrettanto teorica se non fosse perché inseguito si mette la persona al centro dei loro rapporti di collaborazione: "tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo" (GS 76c).

## 5. Concordati e libertà

Ed è qui che c'entra la libertà (soprattutto religiosa) della persona; in quanto è questa libertà che esige dalla Chiesa e dallo Stato una autolimitazione, il riconoscimento dei limiti del proprio campo non già del campo altrui. La svolta è qui: il passaggio dalle competenze di ciascuna autorità ai diritti e libertà della persona. Non più Dio (al cui posto finisce per subentrare la Chiesa), né Cesare (anche lui volendo sempre spodestare Dio) ma l'uomo unica vera immagine di Dio sulla terra, e la sua dignità.

Sono quindi i diritti della persona (precisamente la libertà religiosa e la autonomia delle realtà temporali) che, nelle relazioni Stato-Chiesa, disegnano come area di propria incompetenza quella che invece è il campo proprio dell'altra parte. La Chiesa "non vuole in alcun modo intromettersi nella direzione della società terrena" (AG 12), mescolarsi nel governo della *civitas*. Quest'ultima, a sua volta, si riconosce incompetente circa le convinzioni e le pratiche religiose dei cittadini e delle confessioni cui aderiscono.

In questa cornice trovano fondamento gli accordi tra la Santa Sede e gli Stati, e si fa per paradosso vera la frase del Cavagnis sopra citata "*ut fiat debitum ex pacto, quod erat debitum ex iure divino*" (naturale)<sup>30</sup>. Non si tratta più (al meno *in primis*) di spartirsi sudditanze e competenze, di stabilire le frontiere fra due poteri con una sorta di *actio finium regundorum* come piaceva dire al d'Avack<sup>31</sup> a proposito dei concordati, ma

---

<sup>30</sup> Cf. nota 11.

<sup>31</sup> P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte generale, 2<sup>a</sup> ed. Milano 1978, p. 192.

di trovare spazi di collaborazione a servizio della persona, nel rispetto della natura propria di ciascuna parte<sup>32</sup>.

Ciò che viene espresso con varie formulazioni nei preamboli delle convenzioni, come avviene nel nostro Accordo dove le Alte Parti affermano che "sono, ciascuna nel proprio ordine, autonome, indipendenti e sovrane" e intendono cooperare, nel rispetto della libertà religiosa, ciascuna sulla base del proprio ordinamento e secondo le rispettive responsabilità, all'edificazione della società e al bene integrale della persona.

Basti come esempio l'Art. 11 dell'Accordo in studio quando, in linea con molti altri assicura l'insegnamento religioso, cattolico e delle altre confessioni, nelle scuole pubbliche, avvertendo che ciò avviene nella libertà e parità confessionale e senza discriminazione di sorta. Non si tratta quindi di favorire il cattolicesimo, ma di un campo in cui la collaborazione si rende necessaria, anche per l'impossibilità dei poteri pubblici di soddisfare altrimenti alla formazione integrale della persona<sup>33</sup>. E così per le altre materie.

## 6. Parti simmetriche e non

Oltre che i principi sui rapporti tra la comunità politica e la Chiesa, I concordati di ogni epoca rispecchiano altresì le circostanze storiche. Vorrei accennare a due che a mio avviso incidono nelle caratteristiche e obiettivi dei moderni concordati. La prima è molto semplice, tanto da apparire scontata, e potrebbe venire formulata così: gli accordi concordatari si regolano sulla base del diritto internazionale. Non mi riferisco alla ormai superata la disputa sulla natura internazionale o meno dei concordati, bensì al fatto che la Chiesa, pur essendosi richiamata da tempo alla loro qualità internazionale, soltanto in tempi relativamente recenti ha dichiarato nei canoni che la sua attività diplomatica e pattizia si attiene alle regole del

---

<sup>32</sup> Cf. V. TOZZI, *Patto e diversità di fini tra Stato e confessioni religiose* : «QDPE» (1987/4) 172-178.

<sup>33</sup> Altri accordi richiamano in questa materia il diritto dei genitori di scegliere la educazione morale e religiosa per i loro figli, ad es. il concordato colombiano (art. XII), quello polacco (art. 12.1); l'accordo culturale (AC) della Croazia (art. 1 e 2); della Lettonia (art. 14). Quello lituano in tema (art. 1.1), riconosce che tale diritto dei genitori è un diritto naturale; l'accordo slovacco (art. 12) lo proclama entro il quadro dei diritti e doveri conseguenti alla patria potestà.

diritto internazionale; in effetti i riferimenti a questo diritto dei can. 362 e 365 non trovano riscontro nel Codice del 1917, pur essendo questo stato promulgato dal Papa della Allocuzione *In hac quidem* (1915) che rilanciò l'istituto del concordato tra le due guerre mondiali.

Ora, se quanto testé detto fuga ogni dubbio che le Parti in un accordo agiscono su un piano di uguaglianza - cioè che Stato e Santa Sede sono soggetti che trattano alla pari in diritto internazionale -, mi sembra anche fuor di dubbio che questa simmetria è limitata, poiché non si estende agli obiettivi, al contenuto e alle conseguenze dell'accordo stesso. È questo il secondo punto cui intendo fare breve cenno.

La Chiesa non è, come segnalato sopra, esteriore né simmetrica nei confronti della comunità politica: anzi oggi ella vive e agisce all'interno di tale comunità (mentre non è più vero il contrario giacché lo Stato non è più parte di una ideale *christianitas*). È la Chiesa ad aver bisogno di uno statuto giuridico civile, mentre lo Stato non ha bisogno di una legittimazione confessionale. Il titolo dell'accordo brasiliano esprime bene tale asimmetria: esso riguarda "lo statuto giuridico della Chiesa cattolica in Brasile".

È questo lo scopo al quale mirano attualmente i concordati, e più in generale gli accordi con le confessioni: disegnare una cornice giuridica stabile che garantisca ad esse, sulla base del principio civile di libertà religiosa, la possibilità di essere presenti e di svolgere le loro proprie attività all'interno delle circostanze concrete di un paese. Viceversa, essi non mirano a riservare spazi di intervento dello Stato nella vita e nell'attività dei gruppi religiosi, tipico de un giurisdizionalismo ormai tramontato.

Per tale motivo, vedere gli accordi come simbolo di privilegio se non addirittura di sudditanza dello Stato nei confronti della Chiesa mi sembra segno di scarso realismo, dal momento che, nei fatti, si parte dal principio della prevalenza assoluta dell'ordine statale e dell'irrilevanza teorica nei suoi confronti degli ordinamenti religiosi. È su queste basi che si tratta poi di stabilire quando e come tali ordinamenti possano acquisire valenza civile, e ciò in base non a privilegi ma alle esigenze di libertà effettiva a cui lo stesso ordinamento civile intende rispondere. Ciò spiega il fatto che gli

accordi contengano per lo più concessioni, diritti o facoltà in favore delle confessioni, e doveri o impegni per lo Stato<sup>34</sup>.

Ne consegue che l'attuale abbondanza di accordi concordatari risponda anche – a mio avviso – all'espansione e consolidamento del sistema democratico, che implica l'impegno a rendere effettivo il godimento dei diritti civili e sociali, tra i quali la libertà religiosa spicca ed assume il ruolo di simbolo e indice. Ciò ha fatto sì che molti paesi che di recente hanno avviato o proseguito un processo di normalizzazione democratica abbiano scelto di negoziare con le confessioni il loro *status* civile. Si può dire che così come il liberalismo portò in altri tempi gli Stati a legiferare in maniera piuttosto unilaterale sul fenomeno religioso, l'affermarsi della democrazia e dei diritti civili sembra favorire il sistema concordatario, la bilateralità. Lo ha recentemente dimostrato la prassi dei paesi che si sono affrancati dal sistema socialista<sup>35</sup>.

## 7. I concordati oggi

Come abbiamo visto, esistono concordati di *crisi*; *regalisti* e *giurisdizionalisti* nei quali le due autorità, ecclesiale e civile, ricadenti sugli stessi sudditi, si spartiscono le competenze sulle cosiddette materie miste; tra questi vi sono anche quelli chiamati di amicizia (o di *tesi*), in quanto espressioni ideali della dottrina sullo stato cattolico<sup>36</sup>. Gli accordi attuali si possono qualificare come di *libertà* e *cooperazione*, nel senso che entrambe le parti intendono dare il proprio apporto al comune obiettivo del bene della persona e della società.

Qui bisogna insistere nel non identificare Stato e società. La collaborazione dello Stato con i gruppi religiosi organizzati ha come premessa che questi godano di uno statuto civile adeguato, che li garantisca di poter sviluppare il loro operato specifico in libertà e sicurezza. Ciò senz'altro non richiede dallo Stato il ricorso al modello contrattuale; la

---

<sup>34</sup> José T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati* : «Ius Ecclesiae» (2000) 639.

<sup>35</sup> Per una visione d'insieme, C. MIGLIORE, *Relazioni tra la Santa Sede e gli Stati europei* : «Ius Ecclesiae» (1999) 365-407.

<sup>36</sup> Vanno annoverati tra questi il concordato col Portogallo del 1940, quello spagnolo del 1953 e quello dell'anno successivo con la Repubblica Dominicana, unico ancora teoricamente vigente, ma di fatto derogato per molti versi.

via della concertazione tuttavia ha dei vantaggi, tra questi l'adeguamento alle esigenze di ogni confessione<sup>37</sup>.

Ciò ha un logico riflesso nei sistemi concordati: il primo argomento a trattare è appunto lo statuto giuridico della Chiesa, sia che si tratti di concordati (Polonia 1993, Portogallo 2004), di accordi di carattere generale come quelli con i *Länder* tedeschi<sup>38</sup>, oppure di intese specifiche più limitate<sup>39</sup> che spesso precede e prepara l'avvento di altri successivi accordi.

Il nostro accordo riunisce, a mio avviso, le caratteristiche di quelli che si chiamano accordi generali o di base (dal 2000 in qua sono stati stipulati una quindicina), anche se in pratica sono abbastanza diversi fra loro. Non si tratta soltanto di accordi di massima: essi si occupano altresì delle principali materie di comune interesse, pur nella consapevolezza che alcune di esse potrebbero essere meglio sviluppate in accordi successivi. In proposito si osserva che l'Accordo brasiliano auspica o prevede due tipi di sviluppi negoziati: quello degli accordi di integrazione (*ajustes*) attraverso accordi complementari e quello delle intese (*convênios*) di esecuzione. I primi verranno eventualmente stipulati fra le Alte Parti Contraenti, le

---

<sup>37</sup> Di particolare interesse sotto questo profilo è l'Articolo 12 sul matrimonio che segue l'esperienza di altri accordi: portoghese, italiano, spagnolo, maltese. Sull'argomento vid. A. CH. CHAVES FARIAS, *O reconhecimento civil das sentenças eclesiásticas matrimoniais. Análise do artigo 12 do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé*, Dissertação apresentada ao Pontifício Instituto Superior de Direito Canônico (*pro manuscripto*), Rio de Janeiro 2010.

<sup>38</sup> Espressivo di questa intenzionalità l'accordo con il Brandeburgo (2003) tramite il quale "viene regolata in modo stabile la situazione giuridica della Chiesa cattolica nel Brandeburgo" (preambolo). Sulle caratteristiche comuni di questi accordi, vid. R. ASTORRI, *Le convenzioni generali con i nuovi Länder della Germania*: «QDPE» (2009/2) 307-315.

<sup>39</sup> Il titolo varia: più frequente il riferimento a 'questioni giuridiche' (Spagna 1979, Croazia 1996, Lituania 2000, Slovenia 2001); allo 'statuto giuridico' della Chiesa fa riferimento oltre al Accordo del Brasile in oggetto, anche quello albanese del 2002. Altre volte si parla di mutui rapporti o di affari di comune interesse, in realtà giuridiche possono considerarsi tutte le materie su cui Stato e Chiesa decidono di collaborare, ma trattandosi di sistemi di accordi parziali, questioni giuridiche sono considerate quelle più direttamente in rapporto con la *libertas Ecclesiae*: libertà di culto, magistero e giurisdizione ecclesiastica; organizzazione e personalità civile degli enti ecclesiastici, luoghi di culto, statuto dei ministri di culto, matrimonio.

seconde fra le autorità pubbliche competenti e la Conferenza episcopale debitamente autorizzata dalla Santa Sede (Art. 18).

Di conseguenza, l'accordo oggetto del nostro studio si iscrive in un panorama concordatario che, attraverso varie vicissitudini, ha conosciuto una crescente attività da ormai quasi un secolo, se si tiene conto della cosiddetta rinascita dei concordati promossa da Benedetto XV.

## 8. Conclusione

Oggi come sempre il concordato (sia come sistema che nella sua attuazione riferita ad un paese specifico) continua ad essere oggetto di lodi e di critiche; che logicamente rispecchiano le personali convinzioni di chi le sostiene<sup>40</sup>. Taluni vedono ancora lo Stato come una sorta di apparato onnipotente ed assoluto, pago della sua formale democraticità, isolato dalla società ed impermeabile a essa, una sorte di voce di comando estranea ed impassibile che regge dall'alto la vita della gente. Altri lo vedono piuttosto come una forza di coordinamento e di collegamento tra le persone e le comunità che compongono il tessuto sociale e al servizio di esse<sup>41</sup>. A mio avviso, la prima visione sottopone ancora la libertà e i diritti delle persone ad una ormai usurata idea di sovranità, in base alla quale s'interpreta come un *vulnus* qualsiasi impegno con i sudditi; la seconda invece mi sembra vada col passo dei tempi.

C'è poi chi mescola ancora queste due visioni in una sorta di democraticità selettiva: così mentre non trova difficoltà ad accettare il dialogo e la trattativa tra Stato e forze sociali varie, vorrebbe ergere una barriera invalicabile quando si tratta di dare spazio alla religione nella vita pubblica, opponendovi una idea di laicità escludente (volta a confinarla nel privato), di fronte alla quale la libertà religiosa diventa semplice tolleranza, sopportazione. Una libertà religiosa che dovendosi inoltre piegare ad una esasperata eguaglianza o ugualitarismo, finisce per favorire tutto tranne che la religione.

---

<sup>40</sup> Si veda in merito l'ampio resoconto di R. MACERATINI, *Attualità della teoria concordataria nella dottrina ecclesiasticistica degli ultimi decenni: un breve excursus storico*, in J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), «Los concordatos: pasado y futuro», Granada 2004, p. 147-167.

<sup>41</sup> Vid. P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano 1984, p. 73-80; P. LILLO, *Concordato «accordi» e «intese» tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano 1990.



Da quanto ho detto potete a ragione dedurre che io sia un convinto fautore del sistema concordatario. Lo sono certamente e penso che vada esteso congruamente alle altre confessioni; tuttavia mi preme ribadire il carattere nettamente strumentale di questi accordi e che gli stessi risultati si possono ottenere per altre vie. Ma sono un asseertore ancor più convinto del primato della libertà, soprattutto religiosa, e ritengo che in questo campo, in sé così estraneo alle capacità pratiche dello Stato, il patto può assicurare l'effettività di quel asserto conciliare: "all'uomo va riconosciuta la libertà più ampia possibile, e non deve essere limitata se non quando e in quanto è necessario" (DH 7). Tuttavia la libertà, come la verità e il bene, non si possiede mai definitivamente e va riconquistata ogni giorno.