

GIANPAOLO MONTINI

LIBERTÀ RELIGIOSA E LIBERTÀ DELLA CHIESA

Nota su alcuni aspetti recenti delle relazioni tra Chiesa e Stato in Italia

«Nella società umana e dinanzi a qualsiasi potere pubblico la Chiesa rivendica a sé la libertà come autorità spirituale, fondata da Cristo Signore, alla quale per mandato divino incombe l'obbligo di andare in tutto il mondo e predicare il vangelo ad ogni creatura. Parimenti la Chiesa rivendica a sé la libertà in quanto è anche una società di uomini che hanno il diritto di vivere nella società civile secondo le norme della fede cristiana».

Non è difficile scorgere nel citato passaggio della Dichiarazione *Dignitatis humanae* del concilio Vaticano II (n. 13b) il proposito e il tentativo di giustificare l'autonomia e l'indipendenza della Chiesa di fronte allo Stato.

Il testo citato lo fa scegliendo come principio fondamentale delle relazioni fra Chiesa e Stato lo stesso principio della libertà in materia religiosa enucleato approfonditamente dallo stesso documento. La libertà, cui «la persona umana ha diritto», consiste nel fatto

«che tutti gli uomini devono essere immuni dalla coercizione da parte di singoli, di gruppi sociali e di qualsivoglia potestà umana, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito [...] di agire in conformità alla sua coscienza privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata» (DH 2a).

Tale libertà è pertanto fondata sulla stessa dignità della persona umana (cfr. DH 2a), in quanto

«gli uomini non possono soddisfare all'obbligo [di cercare, aderire e seguire la verità] in modo rispondente alla loro natura, se non godono della libertà psicologica e nello stesso tempo dell'immunità dalla coercizione esterna» (DH 2b).

A nessuno sfugge però come il Concilio, nel momento in cui in-

dividua il fondamento della libertà religiosa per la Chiesa, ossia della libertà della Chiesa (*libertas Ecclesiae*), pare indicare due principi a fondamento. Se il secondo può essere agevolmente riscontrato nel principio universale della libertà religiosa di ogni uomo (e perciò dei cristiani e della loro Chiesa), il primo pare discostarsene¹. Vi si invoca la fondazione divina della Chiesa².

Il testo presenta in tal modo un nugolo di difficoltà. La prima attiene precisamente alla pertinenza della rivendicazione della libertà della Chiesa di fronte allo Stato a partire da una (auto)comprensione della Chiesa attingibile solo attraverso la fede. Sembra contraddittorio infatti rivendicare di fronte ad un'entità laica, quale lo Stato, una libertà giustificandola con una affermazione di fede. Un'altra difficoltà attiene alla possibilità che la medesima libertà della Chiesa possieda un duplice fondamento e più precisamente circa il rapporto esistente fra i due fondamenti asseriti.

La dottrina ha tentato di sciogliere le problematiche interpretative del testo citato³. Esistono margini per ridurre a coerenza la letteralità del testo⁴. Non è però direttamente su questo impegnativo e aper-

1. «Uno dei rimproveri più seri mossi al testo di settembre [si tratta della seconda redazione conciliare di *Dignitatis humanae* del 23 settembre 1964] era quello di un'insufficiente distinzione tra il motivo della libertà della Chiesa e il motivo della libertà di tutti. La nuova redazione soddisfa questa esigenza. La libertà della Chiesa è l'espressione della missione propria che Cristo le ha affidato di predicare il Vangelo nell'universo intero. In una parola la Chiesa cattolica ha un titolo di più, esclusivo e particolarmente sacro, per rivendicare quella medesima libertà richiesta per tutti gli uomini e per tutte le comunità» (J. Hamer, *Progressiva elaborazione del testo della Dichiarazione*, in J. Hamer - Cl. Riva, *La libertà religiosa nel Vaticano II*, LDC, Torino-Leumann 1967², p. 77).

2. «Era logico che, oltre la dichiarazione della libertà religiosa per tutti gli individui e le comunità religiose, [i Padri del Concilio] scendessero alla specificazione della rivendicazione della libertà religiosa della Chiesa che essi ritengono profondamente e giustamente la vera religione» (Cl. Riva, *Esposizione e commento*, in J. Hamer - Cl. Riva, *La libertà religiosa nel Vaticano II*, cit., pp. 243-244).

3. Cfr., ad esempio, L. Mistò, «*Libertas religiosa*» e «*libertas Ecclesiae*». Il fondamento della relazione Chiesa-comunità politica nel quadro del dibattito postconciliare in Italia, *Morcelliana*, Brescia 1982; in particolare pp. 179-194.

4. Non appartiene certo al novero delle interpretazioni la scelta di campo di ignorare le difficoltà del testo a favore di uno solo dei termini in questione: cfr. G. Thils, *Le statut de la communauté ecclésiastique dans le droit des États modernes*, in «*Nouvelle revue théologique*» 115 (1993), pp. 379-399. Secondo l'autore nel concilio Vaticano II, e precisamente in DH 13, «c'est dans le cadre de ce droit 'commun' à la liberté religieuse que l'Église revendique le droit d'être reconnue structurellement et juridiquement pour ce qu'elle est» (*ivi*, p. 382).

to terreno che si intende entrare con la presente nota. Molto più modestamente si intende rilevare che una sorta di duplice atteggiamento, riconducibile almeno suggestivamente al duplice fondamento posto da DH 13b alla libertà della Chiesa, è rilevabile nella Chiesa medesima nei rapporti con lo Stato e viceversa. Una sorta di duplice piano, che richiama il duplice asserito fondamento. Si vorrebbe solo dare alcuni esempi del duplice piano facendo riferimento a recentissime vicende nei rapporti fra Chiesa e Stato in Italia e trarne delle conclusioni per l'interpretazione del fondamento della libertà della Chiesa.

La delibazione semplificata delle sentenze matrimoniali

«Le sentenze di nullità di matrimonio pronunciate dai tribunali ecclesiastici [...] sono, su domanda delle parti o di una di esse, dichiarate efficaci nella Repubblica italiana con sentenza della corte d'appello competente, quando questa accerti: [...] c) che ricorrono le altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere» (art. 8, n. 2 Accordo di revisione del Concordato lateranense).

Il prescritto concordatario è ulteriormente precisato nel Protocollo addizionale:

«[...] ai fini dell'applicazione degli articoli 796 e 797 del codice italiano di procedura civile [sono gli articoli inerenti alla dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere], si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine [...]» (art. 4b).

In pratica l'Accordo di revisione del Concordato lateranense ha messo in opera per il riconoscimento da parte dello Stato delle sentenze di nullità matrimoniale canoniche un sistema simile a quello per la dichiarazione di efficacia in Italia delle sentenze straniere.

Recentemente l'ordinamento giuridico italiano ha conosciuto un'evoluzione rapida e intensa in materia di diritto internazionale privato. Dal tradizionale sospetto e dalla consueta diffidenza verso gli ordinamenti giuridici stranieri e le loro pronunce si è passati ad un'apertura e una cooperazione significative. Sul piano strettamente giuridico ciò è avvenuto in particolare con la L. 31 maggio 1995, n.

218, entrata in vigore, per quanto ci interessa, il 1° gennaio 1997. In ordine alle sentenze straniere essa dispone che siano riconosciute «in Italia senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento» (art. 64). La legge prevede analiticamente i requisiti che le sentenze straniere debbono rispettare, ma suppone e presume in partenza una coerenza fra la sentenza straniera e i requisiti. In pratica, per le sentenze di nullità matrimoniale, le quali per acquistare piena efficacia nell'ordinamento giuridico italiano si richiede che siano iscritte nei pubblici registri, l'Ufficiale dello stato civile verifica direttamente la compatibilità della sentenza straniera con le esigenze fondamentali dell'ordinamento italiano e la trascrive nei registri dello stato civile. Il ricorso al giudizio della Corte d'appello potrà essere richiesto solo dalla parte che vi abbia interesse o perché si oppone alla trascrizione o perché si oppone alla negazione della trascrizione.

Si tratta, come ognuno vede, di una normativa che rende residuale il processo di delibazione presso la Corte di appello e privilegia la diretta efficacia della sentenza straniera.

Altrettanto ovvio il problema che si pose nell'amministrazione prima e nella giurisprudenza poi, ossia se il procedimento semplificato della L. 31 maggio 1995, n. 218 si applicasse pure alle sentenze ecclesiastiche di nullità⁵.

All'inizio vi fu una notevole varietà di decisioni⁶ e si segnalano non pochi casi in cui l'Ufficiale di stato civile procedeva, suffragato anche da pronunce della competente Corte di Appello, a trascrivere

5. Cfr., ad esempio, P. Moneta, *Riserva di giurisdizione e delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali. Recenti sviluppi dottrinali e giurisprudenziali*, in AA.VV., *I giudizi nella Chiesa. Il processo contenzioso e il processo matrimoniale*. XXIV Incontro di Studio. Villa Luzzago - Ponte di Legno (Bs) 30 giugno - 4 luglio 1997, Glossa, Milano 1998, pp. 245-263 oppure in «Il diritto ecclesiastico» 108 (1997), I, pp. 809-832; M.Cr. Folliero, *Esecuzione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali fra riconoscimento «automatico» e procedimenti «speciali» (I casi di Torino, S. Maria Capua Vetere e Napoli)*, in «Il diritto ecclesiastico» 108 (1997), I, pp. 946-979; Id., *Le sentenze ecclesiastiche matrimoniali fra riconoscimento «automatico» e procedimenti «speciali» 2 (il biennio '98-99, le regole del procedimento speciale e la lodevole eccezione: il «caso» Toscana)*, in «Il diritto ecclesiastico» 110 (1999), I, pp. 680-721.

6. Cfr., per esempio, favorevoli all'applicazione della L. 31 maggio 1995, n. 218 alle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale Corte App. Firenze, ord. 1° ottobre 1997; Corte App. Firenze, 23 gennaio 1998, n. 66; contrari Corte App. Firenze, 28 maggio 1997, n. 839; Corte App. Napoli, 10 febbraio 1999, n. 284.

vere immediatamente la sentenza ecclesiastica di nullità matrimoniale nei registri dello stato civile.

Una decisa battuta di arresto a questa prassi innovativa è stata inflitta dalla Suprema Corte di Cassazione, che, intervenuta su una clamorosa sentenza della Corte di Appello di Torino che aveva deliberato un provvedimento pontificio di dispensa da un matrimonio rato e non consumato, ebbe occasione di ribadire che

«l'entrata in vigore del sistema di diritto internazionale privato non ha [...] inciso nella materia concordataria»⁷.

Le ragioni addotte a favore della tesi restrittiva sono principalmente due. Da un lato la natura pattizia (e costituzionalmente tutelata) del Concordato, che lo pone in una gerarchia normativa superiore rispetto alle leggi ordinarie, che pertanto non possono incidere su di esso. Dall'altro la specifica clausola contenuta nella L. 31 maggio 1995, n. 218, all'art. 2, c. 1° prevede che «le disposizioni della presente legge non pregiudicano l'applicazione delle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia».

Non appaiono decisive queste ragioni per una parte della dottrina, che sostiene una prassi e una giurisprudenza diversa. Le motivazioni possono raccogliersi attorno ad una ragione di «buon senso», che non disdegna argomentazioni più stringenti⁸. Se infatti la normativa pattizia aveva come *ratio* di facilitare per le sentenze ecclesiastiche il procedimento allora vigente per il riconoscimento delle sentenze straniere e, nello stesso tempo, di assimilarne, per altri aspetti, il

7. Cfr. Cass. civ., sez. I, 10 luglio 1999, n. 7276, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» 1999, p. 746. La sentenza di Torino è del 7 novembre 1997. Già prima erano intervenuti provvedimenti e dichiarazioni dell'amministrazione contrari alla prassi innovativa (cfr. recentemente la nota del Ministero di Grazia e Giustizia del 2 febbraio 1999 all'Ufficiale di stato civile di Prato).

8. Si fa menzione solamente di due argomenti. Da un lato il valore giuridico della mancata protesta da parte della Santa Sede per violazione dell'Accordo pattizio di fronte all'affermarsi della prassi innovativa. Dall'altro il fatto che, se lo Stato si è impegnato nell'Accordo pattizio a riconoscere le sentenze canoniche di nullità matrimoniale tramite il procedimento di delibazione in esso dettagliatamente descritto, non si può dire che sia vietato al medesimo Stato dall'Accordo pattizio di riconoscere sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale al di fuori del procedimento (cfr. M.Cr. Folliero, *Le sentenze ecclesiastiche*, cit., p. 718).

giudizio con quello previsto per le sentenze straniere, è del tutto naturale che la L. 31 maggio 1995, n. 218, per quanto muti il quadro del riconoscimento delle sentenze straniere in Italia, incida pure sul procedimento concordatario.

Ben più chiaramente appare l'alternativa a questa ragione di «buon senso»: isolare la normativa concordataria e il Concordato stesso in un limbo, fino a farne una normativa discriminatoria⁹, antiquata¹⁰, residuale¹¹,

«eccentrica rispetto al sistema fini/valori presenti dell'ordinamento normativo e costituzionale»¹².

*L'Intesa tecnica interpretativa ed esecutiva del 10-30 aprile 1997*¹³

Si tratta della prima Intesa, frutto del lavoro di una Commissione

9. «Il nodo di questa problematica giuridica [...] sta [...] nel seguente interrogativo: è razionalmente giustificabile, nel quadro normativo (anche costituzionale e convenzionale), la disparità di trattamento esistente tra il cittadino-fedele che deve sobbarcarsi di un ottocentesco procedimento di controllo per dare esecuzione alla pronuncia di nullità matrimoniale che ha concluso un giudizio canonico e il cittadino *tout court* che, in circostanze analoghe, ha accesso a più spediti meccanismi collegati al c.d. 'riconoscimento automatico' delle sentenze e dei provvedimenti stranieri?» (M.Cr. Folliero, *Le sentenze ecclesiastiche*, cit., pp. 699-700).

10. Al solo fine del riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali sopravvivono gli artt. 796-797 codice di procedura civile, peraltro abrogati dalla L. 31 maggio 1995, n. 218.

11. La situazione non muterà neppure con l'introduzione del trattato di Amsterdam. Cfr. Convenzione stabilita sulla base dell'art. K.3 del trattato sull'Unione europea, concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni nelle cause matrimoniali (Atto 98/C 221/01 del Consiglio, 28 maggio 1998, in «Lex. Legislazione italiana» 85 [1999], V, pp. 10-24). La Convenzione è in attesa di ratifica da parte dell'Italia. All'art. 42 (Trattati con la Santa Sede) dispone: «1. La presente convenzione si applica lasciando impregiudicato il trattato internazionale (concordato) concluso fra la Santa Sede e la Repubblica portoghese, firmato nella Città del Vaticano il 7 maggio 1940. 2. Ogni decisione relativa all'invalidità di un matrimonio disciplinata dal trattato di cui al paragrafo 1 è riconosciuta negli Stati membri alle condizioni previste nel titolo III della presente convenzione. 3. Le disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 2 si applicano altresì ai seguenti trattati internazionali (concordati) con la Santa Sede: - Concordato lateranense [...] - Accordo tra la Santa Sede e la Spagna [...]». L'Italia ha chiesto ed ottenuto di allegare alla convenzione la seguente dichiarazione: «Con riferimento all'art. 42 della convenzione, l'Italia si riserva la facoltà di adottare, nei confronti delle sentenze dei tribunali ecclesiastici portoghesi, le stesse procedure e di effettuare gli stessi controlli che, in base ai propri accordi intervenuti con la Santa Sede, prevede nel proprio ordinamento con riferimento alle omologhe sentenze dei tribunali ecclesiastici».

12. M.Cr. Folliero, *Le sentenze ecclesiastiche*, cit., p. 703; cfr. pure Id., *L'esecuzione delle sentenze*, cit., p. 949.

13. Per il testo completo e ufficiale dell'Intesa pubblicato e promulgato cfr. *Mutuae Notae*

paritetica nominata dalla Santa Sede e dallo Stato a norma dell'art. 14 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense per la ricerca di un'amichevole soluzione a difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni concordatarie.

Le difficoltà su cui attirò per prima l'attenzione la Santa Sede (5 ottobre 1995) erano due: la prima concerneva gli edifici di culto; l'altra il riconoscimento degli enti ecclesiastici.

Gli edifici di culto

L'art. 74 delle Norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia, approvate con Protocollo del 15 novembre 1984, prescriveva l'abrogazione delle disposizioni

«delle leggi 18 dicembre 1952, n. 1522, 18 aprile 1962, n. 168, e successive modifiche e integrazioni, e [del]le altre disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con le presenti norme».

Le disposizioni abrogate concernevano i sostegni statali in favore dell'edilizia di culto.

Una linea interpretativa andava affermandosi nell'ordinamento statale, da parte della Corte dei Conti, secondo la quale, dopo il nuovo Accordo pattizio tra Chiesa e Stato ed in specie dopo le Norme approvate con Protocollo del novembre 1984, per lo Stato fosse pre-

cum adnexis I et II inter Rem Publicam Italicam et Sanctam Sedem constituentes conventionem technicam explicativam et executivam Pactionis emendativae Concordati Lateranensis diei XVIII Februarii MCMLXXXIV et subsequentis Protocolli diei XV Novembris MCMLXXXIV, 10 aprile 1997, in «Acta Apostolicae Sedis» 90 (1998), pp. 697-709 [= *Intesa tecnica*, 10 aprile 1997]. L'Intesa consta di due testi: il documento conclusivo e la Relazione della Commissione paritetica Italia - Santa Sede. Per alcuni commenti all'Intesa cfr. A. De Angelis, *Riconoscimento degli Enti ecclesiastici: commissione paritetica per l'interpretazione ed applicazione delle norme pattizie*, in «L'Amico del Clero» 80 (1998), pp. 16-28; A. Roccella, *Gli interventi finanziari pubblici in favore dell'edilizia di culto*, *ibidem*, pp. 29-40; P. Ferrari da Passano, *Un positivo esempio di collaborazione fra lo Stato e la Chiesa*, in «La civiltà cattolica» 148 (1997), IV, pp. 26-37; A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici: recenti puntualizzazioni della commissione paritetica italo-vaticana e coscienza della loro identità e finalità ecclesiale*, in «Notiziario CNEC» febbraio 1999, pp. III-XII; P. Floris, *Un mini-accordo sugli enti ecclesiastici*, in «Il diritto ecclesiastico» 108 (1997), I, pp. 894-945.

clusa ogni forma di aiuto e di sostegno economico all'edilizia di culto. Lo stesso doveva dirsi per le Regioni e per ogni altra articolazione dello Stato. In particolare non potevano avere operatività le leggi statali o regionali che erogavano contributi per la ricostruzione o il restauro di chiese distrutte o danneggiate da calamità naturali.

La soluzione amichevole rinvenuta contrasta e nega legittimità e fondamento giuridico alla nuova linea interpretativa. Tutta l'argomentazione che sostiene la soluzione si basa sulla distinzione che esisterebbe fra le norme statali o regionali.

«In via di larga approssimazione le norme via via inserite nell'ordinamento italiano nella materia possono essere raccolte nei seguenti due gruppi:

- a) norme attributive di aiuti dell'edilizia di culto *al solo fine di favorire il perseguimento degli obiettivi di carattere religioso* curati dalla Chiesa cattolica;
- b) norme miranti *ad offrire, invece, sostegno a interessi dello Stato italiano* suscettibili di venire soddisfatti attraverso interventi disposti a favore dell'edilizia di culto»¹⁴.

Le norme riferentisi al primo gruppo sono destinate al soddisfacimento di interessi specificamente confessionali; sono attinenti ai soli edifici di culto cattolico; sono abrogate dal Protocollo del novembre 1984; a esse e solo ad esse si riferisce l'art. 74 delle Norme approvate dal medesimo Protocollo; nel loro ambito esiste «il divieto per lo Stato italiano di dare vita, in avvenire, a discipline che ricalchino quella espunta dalla nuova normativa pattizia»; è invece

«alla realizzazione e manutenzione dell'edilizia di culto [...] chiamata direttamente la Chiesa cattolica che può avvalersi, oggi, a questi fini, anche della quota dell'otto per mille del gettito dell'IRPEF attribuitole sulla base delle scelte espresse dai contribuenti»¹⁵.

Le norme riferentisi al secondo gruppo sono invece destinate al soddisfacimento di pubblici interessi «(tutela e promozione del patrimonio storico-artistico, interventi conseguenti a calamità naturali, in-

14. *Intesa tecnica*, 10 aprile 1997, Relazione II, cit., pp. 702-703.

15. *Ivi*, Relazione II, cit., p. 704.

terventi connessi alle esigenze religiose della popolazione, etc.)»¹⁶; si rivolgevano a edifici di culto cattolici e delle altre confessioni religiose; verso di esse l'Accordo pattizio e il Protocollo del novembre 1984 tacciono, con «un silenzio da interpretare quale indifferenza [...] per tali forme di intervento, lasciate così alle libere, unilaterali determinazioni dell'ordinamento italiano»¹⁷.

Nel primo gruppo si collocano le leggi 18 dicembre 1952, n. 2522 e 18 aprile 1962, n. 168.

Nel secondo gruppo tutte le altre. Per l'ambito statale si possono ricordare le norme a tutela dell'edilizia di culto di interesse storico, monumentale e artistico (cfr., ad esempio, leggi 21 dicembre 1961, n. 1552; 14 marzo 1968, n. 292); per la ricostruzione o riparazione dell'edilizia di culto colpita da eventi calamitosi straordinari (cfr., ad esempio, D.L.C.P.S. 27 giugno 1946, n. 35, ratificato, con modificazioni, dalla L. 10 agosto 1950, n. 784, concernente gli edifici di culto cattolico danneggiati dalla guerra; L. 18 aprile 1962, n. 168, nella parte in cui prevede la riparazione degli edifici di culto danneggiati dal terremoto del 1908; D.L. 13 maggio 1976, n. 227, convertito dalla L. 29 maggio 1976, n. 336, relativa al terremoto del Friuli); per l'edilizia di culto, ricondotta fra le opere di urbanizzazione secondaria (cfr., ad esempio, art. 44 L. 22 ottobre 1971, n. 685, da definirsi percentualmente con leggi regionali); nonché per l'edilizia di culto da parte dei Comuni, per il soddisfacimento di esigenze locali (cfr., ad esempio, L. 8 giugno 1990, n. 142).

Il riconoscimento degli enti ecclesiastici

L'art. 1 delle Norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia, approvate con Protocollo del 15 novembre 1984, prevede che

«gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili»¹⁸.

16. *Ivi*, Documento conclusivo II, cit., p. 698.

17. *Ivi*, Relazione II, cit., p. 704.

18. In modo analogo dispone l'art. 7, c. 2° dell'Accordo di revisione del Concordato late-

Nella prassi amministrativa statale per il riconoscimento degli enti ecclesiastici si incominciò a richiedere il possesso, la prova, la documentazione e la esibizione dei requisiti previsti dalla normativa civile (in specie, dal codice civile italiano) per le persone giuridiche, in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private¹⁹. In concreto, a volte era richiesto uno statuto dell'ente ecclesiastico, da esibirsi addirittura redatto in forma di atto pubblico, le cui norme statutarie erano assoggettate ad una forma di approvazione in occasione del riconoscimento²⁰. A volte era richiesto integralmente lo statuto di un ente ecclesiastico, nonostante la superfluità, per il riconoscimento, di molte delle norme ivi contenute. A volte veniva richiesta la esibizione delle risorse patrimoniali dell'ente stesso, al fine di poter procedere al riconoscimento.

La posta in gioco in questa prassi amministrativa consiste, come appare evidente, nel regime di specialità che presentano gli enti ecclesiastici di fronte agli enti civili. Gli enti ecclesiastici

«sono istituzioni che sorgono nell'ordinamento canonico conservando, in quello italiano, gli originari caratteri [...] Ciò significa che la Repubblica italiana è tenuta [...] ad accogliere nel proprio ordinamento gli enti ecclesiastici, ai quali accorda il riconoscimento, con le caratteristiche che agli stessi ineriscono nell'ordinamento di provenienza»²¹,

quello canonico, appunto²².

ranense: «... la Repubblica italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico, i quali abbiano finalità di religione o di culto ...».

19. Sull'estrosità delle richieste a volte avanzate dall'autorità amministrativa statale cfr. A. De Angelis, *Riconoscimento degli Enti ecclesiastici*, cit., pp. 20-22.

20. Il limite si raggiunge con la Circolare n. 93 del Ministero dell'Interno, 30 marzo 1996, che forniva lo schema «degli statuti più significativi (distinti per tipologia di enti) che rispondono agli orientamenti del Consiglio di Stato e come tali costituiscono un utile punto di riferimento sia per gli enti, per quanto attiene alla elaborazione degli statuti stessi, sia per gli Uffici per il riscontro dei requisiti ritenuti necessari dalle norme». Cfr. «L'Amico del Clero» 79 (1997), pp. 103ss. Neanche Francesco Giuseppe avrebbe osato tanto!

21. *Intesa tecnica*, 10 aprile 1997, Relazione III, cit., p. 706.

22. «Nel riconoscere questi enti lo Stato non si riserva la possibilità di manipolarli, rielaborarli, ristrutturarli secondo una propria logica. L'alternativa è rigida: o li riconosce, e in tal caso li deve riconoscere così come sono costituiti nell'ordinamento della Chiesa, o, mancando certe condizioni previste dagli accordi, non li riconosce» (A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. V).

Le conclusioni condivise, cui giunsero pertanto la Santa Sede e lo Stato italiano, in merito al riconoscimento degli enti ecclesiastici, furono che per il medesimo riconoscimento dovessero essere richiesti solo i requisiti espressamente specificati dall'Accordo pattizio.

In particolare:

– non può essere richiesto statuto alcuno dell'ente ecclesiastico né, *a fortiori*, costituzione per atto pubblico o conformità del medesimo statuto a disposizioni civili²³;

– gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari non sono tenuti ad alcun adempimento in ordine alla dimostrazione della loro finalità di religione e di culto: è presunta *ope legis iuris ac de iure*;

– per la verifica della sussistenza della finalità costitutiva ed essenziale di religione e di culto, l'autorità amministrativa statale può richiedere ai rimanenti enti ecclesiastici ogni documento utile, «comprese le norme statutarie, ove ne siano dotati ai sensi del diritto canonico»²⁴;

– la valutazione delle risorse economiche degli enti ecclesiastici concerne esclusivamente gli istituti religiosi di diritto diocesano (art. 8 *Norme*); le chiese aperte al culto pubblico (art. 11 *Norme*) e le fondazioni di culto (art. 12 *Norme*).

Non si può trascurare però che la Commissione non intese riferirsi se non al riconoscimento degli enti ecclesiastici, lasciando (alla normativa propria) quanto attiene ad altri momenti dell'attività dell'ente ecclesiastico (ormai riconosciuto)²⁵. Per l'iscrizione nel re-

23. Cfr. A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. VI. «Per esempio. La parrocchia non ha uno statuto, perché nei suoi tratti fondamentali è già descritta dal codice di diritto canonico» (*ibidem*).

24. *Intesa tecnica*, 10 aprile 1997, Documento conclusivo III, cit., p. 699. Sul problema rimasto aperto, come cioè lo Stato possa verificare il permanere della finalità costitutiva ed essenziale di religione o di culto per un ente ecclesiastico, cfr. A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., pp. IX-X.

25. «Rileva la Commissione paritetica che una parte almeno delle incomprensioni manifestatesi nella materia trae origine dalla presenza, nell'ordinamento italiano, della norma regolamentare (art. 2, lett. e del D.P.R. n. 33 del 1987), che ha imposto – in occasione della presentazione della domanda di riconoscimento – la produzione di documenti rilevanti, invece, solo agli effetti della iscrizione nel registro delle persone giuridiche». In effetti l'Intesa raggiunta ebbe esecuzione nell'ordinamento giuridico italiano tramite il D.P.R. 1° settembre 1999, n. 337 - Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n.

gistro delle persone giuridiche «(un adempimento da eseguire a riconoscimento avvenuto a tutela dei terzi che entrano in rapporto con l'istituzione)»²⁶ ogni ente ecclesiastico, «con le indicazioni prescritte dagli articoli 33 e 34 del codice civile» (art. 5, c. 2° *Norme*), dovrà indicare il proprio patrimonio, oltre alle «norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza» (*ibidem*).

Se è vero che una cosa è il riconoscimento e una cosa diversa l'iscrizione dell'ente riconosciuto (iscritto nella sua originalità)²⁷, è a tutti evidente il pericolo risorgente dopo il riconoscimento, nel momento in cui l'amministrazione pretenda, perché l'ente riconosciuto possa agire, documentazioni o qualifiche che di nuovo potrebbero costringerlo a indebite assimilazioni agli enti civili²⁸.

Nota verbale della Segreteria di Stato 11 luglio 1998

La normativa concordataria prevede che il riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili degli enti ecclesiastici, come pure «ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza» dei medesimi enti, nonché la revoca

33, in materia di beni e enti ecclesiastici: «L'art. 2 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33, è sostituito dal seguente: «Art. 2. - 1. La domanda di riconoscimento prevista dall'art. 3 della legge è diretta al Ministro dell'interno ed è presentata alla prefettura della provincia in cui l'ente ha sede. In essa devono essere indicati la denominazione, la natura e i fini dell'ente, la sede e la persona che lo rappresenta. 2. Alla domanda sono allegati: a) il provvedimento canonico di erezione o di approvazione dell'ente o copia autentica di esso; b) i documenti da cui risulti il fine dell'ente e le norme statutarie relative alla sua struttura salvo che si tratti di enti di cui all'art. 2, comma primo, della legge; c) i documenti utili a dimostrare la sussistenza dei requisiti generali e speciali stabiliti dalla legge per il riconoscimento. 3. L'atto di assenso, prescritto dagli articoli 3, 8 e 9 della legge, può essere allegato alla domanda o scritto in calce alla medesima» (art. 1. 1).

26. *Intesa tecnica*, 10 aprile 1997, Relazione III, cit., p. 707.

27. Per sottolineare la distinzione tra enti ecclesiastici e persone giuridiche private la Commissione paritetica aveva previsto nella sua Relazione sui principi (6 agosto 1984) che la iscrizione degli enti ecclesiastici dovesse essere fatta in una sezione speciale del registro delle persone giuridiche: questa indicazione non trovò poi posto nelle *Norme*.

28. Si pensi, ad esempio, alla richiesta di statuto avanzata dall'amministrazione postale per le «associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro» che intendono avvalersi per le loro «pubblicazioni informative» di tariffe postali vantaggiose o privilegiate: cfr. art. 2, c. 20° lett. c, L. 662/96, abrogato e ripristinato sotto diversa fattispecie dall'art. 41, c. 1° lett. c, L. 23 dicembre 1998, n. 448.

del riconoscimento stesso, avvenga «con decreto del presidente della repubblica» e «udito il parere del Consiglio di Stato»²⁹.

Lo Stato italiano, perseguendo un'auspicata ma difficile opera di semplificazione amministrativa della burocrazia statale, ha sottratto alla competenza del Presidente della Repubblica e ha affidato al Ministro competente l'emanazione del decreto di riconoscimento civile delle persone giuridiche³⁰ e ha ridotto drasticamente i casi in cui il parere del Consiglio di Stato debba essere acquisito in via obbligatoria³¹. Le disposizioni semplificatrici non menzionavano in alcun modo le norme relative agli enti ecclesiastici.

Si pose ovviamente la questione se con le disposizioni statali venisse mutata la normativa circa gli enti ecclesiastici. Per quanto attiene al primo aspetto, la prassi del Ministro dell'Interno fu fin da subito di subentrare per gli enti ecclesiastici nella competenza del Presidente della Repubblica. Per quanto invece attiene all'altro aspetto, fu posto un quesito da parte del Ministero dell'Interno al Consiglio di Stato, se cioè si potesse procedere in via amministrativa nei confronti degli enti ecclesiastici senza acquisire il parere del Consiglio di Stato³².

L'avviso del Ministero dell'Interno propendeva per la necessità di mantenere il parere obbligatorio del Consiglio di Stato per gli enti ecclesiastici per il fatto che le disposizioni sui medesimi, «benché introdotte nell'ordinamento giuridico interno mediante una legge ordinaria, hanno origine pattizia e non possono essere modificate o abrogate se non rinnovando la stessa procedura». In pratica la gerarchia delle fonti del diritto impediva che una innovativa legge interna dello Stato, benché semplificante e favorevole (anche) alla Chiesa, prevalesse sulla normativa pattizia, che aveva «codificato» una prassi normativa più complessa, vigente nello Stato al momento della stipula dei Patti.

29. Cfr. artt. 1 e 19, cc. 1° e 2° delle Norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia, approvate con il Protocollo 15 novembre 1984.

30. Cfr. artt. 1-2, L. 12 gennaio 1991, n. 13.

31. Cfr. art. 17, cc. 25, 25bis, 26, L. 15 maggio 1997, n. 127.

32. Consiglio di Stato, sez. I, parere 30 settembre 1997, in «Il diritto ecclesiastico» 110 (1999), I, pp. 1141-1142.

Il parere del Consiglio di Stato appariva più articolato, in quanto permetteva di considerare il parere obbligatorio del Consiglio di Stato per gli enti ecclesiastici come «un semplice richiamo a quella che in quel momento era la procedura in uso per la generalità delle persone giuridiche», per cui «mutando l'ordinamento interno, il rinvio potrebbe intendersi non più operante», ossia come un «presupposto»³³.

«Stabilire, però, se una determinata clausola od espressione rientri fra quelle soggette ad adeguamento automatico, o piuttosto fra quelle che non possono essere modificate senza un accordo bilaterale, è un problema interpretativo che va risolto avuto riguardo, fra l'altro, alla *ratio*, ed alla comune considerazione delle parti contraenti. Si tratta cioè di una di quelle questioni che vanno risolte attraverso una consultazione bilaterale, nei modi e nelle forme previste dall'accordo concordatario».

La Segreteria di Stato, adita secondo i consueti canali diplomatici³⁴, aderisce piuttosto al parere del Ministero dell'Interno e nega la natura di «rinvio dinamico» delle norme pattizie sull'acquisizione obbligatoria del parere del Consiglio di Stato per gli enti ecclesiastici. Purtuttavia, in entrambe le questioni, «conviene su un indirizzo operativo» dello Stato in cui esso agisca o continui ad agire secondo le prassi semplificatrici introdotte³⁵.

33. Il parere cita, ad esempio, i riferimenti pattizi al Re e al Regno (d'Italia), ritenuti chiaramente relativi al Presidente della Repubblica e alla Repubblica (italiana) non appena mutò la struttura dello Stato.

34. Cfr. «Il diritto ecclesiastico» 110 (1999), I, pp. 1142-1143; 1145.

35. Cfr. «Il diritto ecclesiastico» 110 (1999), I, pp. 1143-1145. Cfr., ad esempio, sulla prima questione, sollevata, si noti, per prima dalla Segreteria di Stato e trattata per connessione di materia *motu proprio* nella nota verbale, che attiene alla seconda questione: «Di per sé, la legge 13/1991 non ha forza per prevalere sulle norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984; e il fatto che la Parte ecclesiastica non abbia fatto rilevare l'improprietà dell'innovazione procedurale introdotta non può valere a far ritenere il contrario. [...] Considerata la natura essenzialmente procedurale della disposizione concernente la forma dell'atto amministrativo di attribuzione della personalità giuridica civile, si conviene sull'opportunità di continuare a dar corso alla prassi introdotta, che prevede il decreto del Ministro dell'Interno in luogo di quello del Presidente della Repubblica».

Alcune prassi locali

I principi dell'Accordo pattizio

«Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, alle condizioni previste dall'articolo 7, n. 3, secondo comma, dell'accordo del 18 febbraio 1984» (art. 15 *Norme*).

L'articolo citato è di grande importanza in quanto permette agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti l'organizzazione, lo svolgimento e la realizzazione di ogni attività che ritengano opportuna o necessaria, nessuna esclusa. Non si tratta di una concessione, ma di un diritto degli enti ecclesiastici. Vi sono due limitazioni.

La prima, la più incisiva, attiene al fatto che le attività diverse da quelle di religione o di culto svolte da un ente ecclesiastico non possono essere di tale quantità e qualità da contraddire alla costitutività ed essenzialità del fine di religione e di culto per il medesimo ente ecclesiastico (cfr. art. 2, c. 3° *Norme*). Tanto è vero che

«in caso di mutamento che faccia perdere all'ente uno dei requisiti prescritti per il suo riconoscimento [che il fine di religione o di culto, appunto, sia costitutivo ed essenziale] può essere revocato il riconoscimento stesso con decreto del presidente della repubblica, sentita l'autorità ecclesiastica e udito il parere del Consiglio di Stato» (art. 19, c. 2° *Norme*).

Giova però ricordare che l'accertamento sia per il riconoscimento sia per la revocazione del riconoscimento medesimo non avviene per gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa (cfr., ad esempio, parrocchie, diocesi), per gli istituti religiosi e per i seminari. La costitutività ed essenzialità del fine di religione e di culto per questi enti è presunta *iuris ac de iure* (cfr. art. 2, c. 1° *Norme*). Per dire in parole semplici: quali che siano il volume e la qualità di attività diverse da quelle di religione o di culto che una parrocchia pone in atto, il riconoscimento di ente ecclesiastico non le si potrà mai negare né revocare.

Le parrocchie e la diocesi (è a queste realtà che intendiamo limitare la nostra attenzione) pertanto non solo possono ovviamente svolgere attività di religione o di culto, ossia «quelle dirette all'esercizio del cul-

to e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana» (art. 16 lett. a *Norme*), ma pure ogni altra attività, quale «quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro» (art. 16 lett. b *Norme*).

L'altra limitazione attiene al fatto che le attività diverse da quelle di religione o di culto sono soggette «alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime» (art. 7, n. 3 Accordo pattizio). In altre parole, se una parrocchia intende gestire un'attività commerciale, dovrà rispettare le leggi statali, sostanziali e tributarie, vigenti per quell'attività commerciale. La rigidità di questo principio pattuito tra Stato e Chiesa è limitata da due elementi.

Il primo attiene al fatto che le leggi statali ammettono che alcune attività fra quelle recensite come diverse da religione o di culto, qualora vengano svolte da enti di assistenza o beneficenza, siano sottoposte ad un regime (soprattutto tributario) speciale, ossia più benevolo. La beneficenza non può essere tassata, come se fosse un'attività indifferente per lo Stato o tutta rinchiusa nella sfera del privato. In tal modo gli enti ecclesiastici (che sono *ope legis* assimilati agli enti di assistenza e beneficenza) beneficiano di un trattamento tributario speciale nel momento in cui svolgono attività diverse da quelle di religione e di culto.

L'altro attiene al fatto che l'art. 7, n. 3 dell'Accordo pattizio esplicitamente impone nell'applicazione del regime statale sulle attività diverse da quelle di religione e di culto svolte dagli enti ecclesiastici un limite: «Nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti». Ciò significa che non vi può essere un'applicazione *de plano* della normativa statale sulle attività diverse da quelle di religione o di culto svolte dagli enti ecclesiastici. La struttura di questi ultimi, ad esempio, può essere incompatibile con alcune normative statali concernenti le attività che questi enti possono senz'altro compiere: le normative statali incompatibili cederanno il passo.

La prassi

Nonostante la chiarezza e la linearità dei principi determinati

dall'Accordo pattizio, il periodo più recente ha visto moltiplicarsi nelle realtà diocesane la costituzione di enti civili per la gestione di attività delle parrocchie e della stessa diocesi. Sembra che il ragionamento presupposto a questa prassi sia il seguente: la parrocchia deve interessarsi di attività di religione e di culto; per agire in ambito sociale ha bisogno di un'entità giuridica di carattere civile; si tratta di scegliere quella forma di ente civile meno difforme dalla parrocchia.

Si pensi, per fare anche solo un esempio concretissimo³⁶, alla caritas zonale. Emerge in questi ultimi tempi con chiarezza la necessità che la Chiesa si dedichi agli ultimi per manifestare la carità di Cristo, parte della missione propria della Chiesa stessa (autocoscienza). Nello stesso tempo si presenta nella struttura della Chiesa la necessità di una dimensione d'azione ultraparrocchiale, ma infradiocesana. L'attività caritativa appare un ambito elettivamente ultraparrocchiale. Che fare? A chi imputare le molte attività caritative zonali? A chi intestare il Centro d'Ascolto Zonale? Chi rilascia le ricevute per la detraibilità fiscale delle offerte ricevute per le attività caritative? Chi chiede e riceve i contributi comunali, regionali o statali previsti per le attività caritative?³⁷

36. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi. Si citano alcune fattispecie. La gestione dell'attività ricreativa della parrocchia (e in specie dell'oratorio e, ancora più particolarmente, del bar parrocchiale) non raramente risulta imputata giuridicamente a una associazione (ANSPI), nata in un contesto in cui la parrocchia era sprovvista di personalità giuridica. La predetta associazione non è stata canonicamente riconosciuta dalla C.E.I., probabilmente per la struttura schiettamente civilistica dello statuto, conseguente alla sua intenzione originaria di porsi nell'esclusivo ambito civile per costituire quasi un «braccio secolare» delle attività della parrocchia. L'ANSPI utilizza poi gli ambienti oratoriani o parrocchiali affidatili in comodato. Alcuni tentativi tesi ad imputare giuridicamente alla parrocchia quale ente ecclesiastico civilmente riconosciuto le medesime attività ricreative hanno dato esiti interessanti: cfr., ad esempio, Ministero dell'Interno, *Risposta a quesito*, 23 novembre 1994 (prot. n. 559/C.5330.12000.A(1)). In alcuni casi, ad esempio, è stata riconosciuta una natura quasi-associativa dell'ente parrocchia, per cui i fedeli tutti appartenenti alla medesima sono stati considerati «associati» al fine dell'applicazione delle leggi sui circoli ricreativi.

Si è posto anche il problema della configurazione giuridica (del collegio) dei diaconi permanenti in una diocesi. In qualche luogo si è pensato di costituire un'associazione civile non riconosciuta e sprovvista di personalità giuridica.

37. «Bisogna far attenzione a non svendersi per qualche piatto di lenticchie, per qualche agevolazione o sgravio che la legislazione di volta in volta può offrire [...] Potrà anche capitare che in qualche situazione difficile si debba piuttosto chiudere un'opera; c'è, in ogni caso, una fierezza, un'autonomia, una libertà, una nettezza di profilo nel perseguire i propri fini, che l'ente non può svendere per cinque lire in più di detraibilità fiscale!» (A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. XI).

Non è raro il caso che si pensi ad un'associazione. Ecco alcuni articoli di un'associazione all'uopo costituita:

«Art. 1) È costituita in [...] un'Associazione Ecclesiale a carattere zonale, senza scopo di lucro, con la denominazione: 'Centro Accoglienza e Ascolto Caritas - Zona pastorale [...]' abbreviato 'Centro Accoglienza e Ascolto Caritas' per l'ascolto e l'aiuto delle persone in difficoltà nel quadro dell'animazione cristiana della solidarietà.

Art. 2) La sede dell'Associazione è stabilita in [...] in locali di proprietà della Parrocchia SS. [...].

Art. 3) L'Associazione si fonda su una chiara visione cristiana della persona e del mondo e si prefigge la difesa della vita e il servizio dei poveri.

Art. 4) Per il raggiungimento dello scopo suindicato l'Associazione istituisce e gestisce un «Centro di Ascolto e di accoglienza» per offrire spazio di ascolto, nel contesto di una pastorale che promuove nella comunità cristiana e civile l'incremento della conoscenza e della presa di coscienza dei problemi come premessa per un adeguato esercizio della giustizia e della carità.

[...]

Art. 6) Possono essere ammessi a far parte dell'Associazione quanti richiedono di aderirvi nel rispetto delle indicate ragioni istituzionali. Per la verifica di tale condizione è competente il Consiglio Direttivo.

[...]

Art. 8) Il Presidente è di diritto un sacerdote ed è nominato nel proprio seno dal Consiglio Direttivo. Spetta al Presidente: a) rappresentare [...]; b) presiedere il Consiglio direttivo e curare l'esecuzione delle deliberazioni prese dallo stesso [...].

[...]

Art. 10) Spetta all'Assemblea dei soci: [...] b) discutere e orientare l'azione dell'Associazione in vista del conseguimento degli scopi statutari [...].

[...]

Art. 17) Il Consiglio Direttivo è costituito: a) da sei membri eletti dalle caritas parrocchiali; b) da cinque Sacerdoti della Zona, possibilmente Parroci, nominati dai Sacerdoti della Vicaria, tra i quali uno con funzione di assistente spirituale dell'Associazione; c) da un membro scelto tra gli operatori del Centro di Ascolto [...].

Art. 18) Spetta al Consiglio Direttivo: a) garantire l'attuazione degli scopi istituzionali dell'Associazione [...].

[...]

Art. 24) Lo scioglimento dell'Associazione [...] l'eventuale residuo attivo sarà devoluto, su delibera dell'Assemblea degli associati, previo conforme

parere delle Parrocchie associate, per finalità di assistenza e beneficenza della zona [...].

Art. 25) Per tutto quanto non contemplato nel presente Statuto si osservano le disposizioni dettate in materia di associazioni dal Codice di Diritto Canonico e dalle leggi civili vigenti in materia».

Non è raro il caso in cui si ricorra invece ad una società cooperativa oppure ad una fondazione. In tutti i casi ciò che viene messo in pericolo è l'originalità dell'azione della Chiesa che, quand'anche operi nel sociale, lo fa sempre per un'intrinseca esigenza della sua missione e pertanto deve poter agire nel modo richiesto dalla propria natura e missione³⁸. «Bisogna evitare di istituire enti di comodo»³⁹.

Le garanzie di comunione con la Chiesa sono un aspetto essenziale per un'attività ecclesiale. Una struttura associativa civile non può garantire adeguatamente tale comunione⁴⁰: o viene forzata la natura associativa dell'ente o viene affievolito il legame di comunione con la Chiesa dell'ente medesimo. Nello statuto sopracitato si è creato un ibrido per cui da un lato lo Stato ha avuto modo di negare i propri contributi per la mancanza di democraticità dell'istituzione; la Chiesa ha rinunciato alla tutela dell'ecclesialità della medesima realtà.

Basti qui ricordare che per le attività di una caritas zonale potevano essere messe in atto varie ipotesi autenticamente ecclesiali riconoscibili da parte dello Stato. Si pensi all'erezione in persona giuridica della Vicaria Foranea o della Zona pastorale (cfr. can. 374 § 2; cann. 553-555), riconoscibile a norma dell'art. 2 Norme. Si pensi alla costituzione da parte del vescovo diocesano di un'associazione cano-

38. «Le garanzie giuridiche assicurano che il loro [degli enti ecclesiastici] fine proprio sia riconosciuto civilmente nella sua specificità, senza indebiti sindacati o interferenze [...] Se questo è il senso (e l'utilità) del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici [...] esso chiede di essere valorizzato in modo accurato e costante nella coscienza di chi li fa vivere attraverso il servizio dell'amministrazione e del governo [...]. Soprattutto bisogna evitare distorsioni o abusi, che sarebbero, oltre che ingiusti in se stessi, incoerenti rispetto alla tenacia con cui la Chiesa cerca di assicurare la perfetta coincidenza tra identità canonica e identità civile [...] Nella Chiesa occorre far sempre attenzione all'effettiva rispondenza tra lo stato giuridico e lo stato reale e viceversa, perché ogni strutturazione fittizia è sempre ingiusta e spesso pericolosa, in quanto rischia di coprire o legittimare ambiguità che non dovrebbero essere tollerate» (A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., pp. X-XI).

39. A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. XI.

40. Cfr. A. De Angelis, *Riconoscimento degli Enti ecclesiastici*, cit., pp. 19-20.

nica pubblica con personalità giuridica (cfr. cann. 312 § 1, 3°; 313; 314-320; cfr. pure cann. 298-311), riconoscibile dallo Stato a norma dell'art. 10 *Norme*. Si pensi alla istituzione di una fondazione canonica (cfr. can. 1303 § 1), riconosciuta dallo Stato a norma dell'art. 12 *Norme*⁴¹.

Un'impostazione di questo tipo non penalizza l'inserimento degli enti ecclesiastici nella vita sociale, per il fatto che lo Stato si è impegnato a rispettarne la struttura (cfr. art. 7, n. 3 Accordo pattizio). Se ne è potuta avere la riprova nella recente vicenda legislativa in ordine alle ONLUS. Il requisito di democraticità, richiesto per gli enti civili che intendevano conseguire questa (ambita) qualificazione giuridica, è stato dichiarato non necessario per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti che intendevano qualificare come appartenenti all'area ONLUS alcune loro attività rientranti nella medesima categoria⁴².

Conclusioni

Dai rapidi cenni esemplificativi operati appare sufficientemente provato il duplice piano, il duplice atteggiamento cui si accennava all'inizio della presente nota.

La Chiesa appare pronta a difendere la propria libertà a partire sia dall'assimilazione alle strutture di ogni organizzazione (religiosa o addirittura sociale) che rivendica per sé uno spazio di azione in un ordinamento (giuridico e sociale) democratico; sia dalla pretesa affermazione della propria identità e differenza specifica rispetto ad ogni organizzazione (interna) dell'ordinamento (giuridico e sociale) di uno Stato (pur) democratico.

Strutturalmente il Concordato e tutta la normativa pattizia e di derivazione pattizia pongono la Chiesa prevalentemente sul piano della rivendicazione della propria identità e originalità di fronte allo

41. Cfr. C.E.I., circolare n. 27/1998: La struttura giuridico-amministrativa della Caritas Diocesana.

42. Cfr. artt. 5, c. 1, lett. b, art. 4-quinquies; art. 10, c. 7, decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

Stato⁴³. L'assimilazione invece alle strutture organizzative (intra)statali pone la Chiesa sul piano della condivisione di un progetto (almeno) costituzionale di una comunità statale.

È sostenibile il duplice «piano di gioco» della Chiesa nei confronti dello Stato (e dello Stato verso la Chiesa)? *Primo ictu oculi* sembrerebbe giustificato dall'intento utilitaristico, cui pare destinata ogni esperienza giuridica, nonché dalla natura pratica, di cui è connotata ogni esperienza giuridica. Inoltre il maggior bene della libertà della Chiesa per la sua missione sembrerebbe deporre per una giustificazione (pratica) del duplice «piano di gioco».

Non si può d'altro canto negare che il duplice «piano di gioco» può apparire facilmente come un «doppio gioco» o un «giocare su due tavoli», configurandosi più come segno di spregiudicatezza che di valutazione delle maggiori opportunità⁴⁴.

È necessario pertanto enucleare alcuni criteri di valutazione e di giudizio del duplice «piano di gioco».

Prima di tutto appare chiara un'esigenza di coerenza dal momento che la Chiesa e lo Stato hanno stipulato un Concordato. Il Patto non si esaurisce in un Accordo puntuale; implica bensì una coerenza nell'applicarne la normativa, nello svilupparne le potenzialità e nel ricercarne le conseguenze nei singoli ordinamenti. Un Patto rientra in una volontà negoziale più generale fra i contraenti⁴⁵. A ciò dovrebbe

43. «Di per sé, adottando un nuovo principio, quello del diritto universale di LR [= libertà religiosa], il ricorso alla *libertas ecclesiae* rimane deputato alla giustificazione di una prassi concordataria cui la Chiesa conciliare (e ancor più la Santa Sede) non vuole rinunciare del tutto. La prassi concordataria e il principio della libertà della Chiesa, nonostante le opinioni contrarie, sembrano in qualche maniera mantenere più salda la specificità della Chiesa cattolica – tra le altre comunità religiose – in quanto ordinamento giuridico primario ed ente di diritto internazionale. A patto che si rinunci sinceramente a ricercare per questa via privilegi o ad intendere la relazione con il mondo come una questione di meri accordi di vertice» (G.M. Siviero, *La libertà religiosa dalla Dignitatis humanae ai nostri giorni*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 11 [1998], p. 258 nota 28).

44. «Gli enti ecclesiastici si giovano del diritto comune quando questo risulti lucrativo di vantaggi e del diritto confessionale (struttura, controlli, esenzione di interventi civili, destinazione dei beni) quando possano ricavarne ulteriori privilegi» (C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 373). Ma lo stesso si può dire dello Stato.

45. Altra cosa è l'interpretazione stretta delle clausole pattizie o concordatarie, oppure la libertà che è assicurata ai singoli contraenti là dove non siano posti divieti espliciti dagli accordi pattizi.

conseguire da parte di entrambi i contraenti (Chiesa e Stato) una costante attenzione all'aggiornamento delle statuizioni pattizie e una vigilanza sulla coerenza delle prassi amministrative. La natura più agile dei nuovi Concordati con il loro riferimento a successive Intese con la Santa Sede o con la Conferenza episcopale, e l'accelerazione nella ristrutturazione dell'apparato statale e nella presenza dello Stato nella società, impongono un costante clima di relazioni concordatarie⁴⁶.

In secondo luogo appare chiara l'esigenza di fedeltà della Chiesa alla propria autocomprensione.

«Non è vero che se la Chiesa non avesse il Concordato non potrebbe operare; essa potrebbe operare, come ha operato in Italia dal 1870 al 1929. Però sarebbe costretta a operare entro schemi giuridici che non si attagliano completamente alla natura sostanziale e alla fisionomia originaria dei suoi enti; dovrebbe accettare degli adattamenti e delle confusioni di profili che non le piacciono, perché rischiano di snaturare l'identità irrinunciabile delle sue istituzioni. Il valore del Concordato sta in questo»⁴⁷.

Si tratta cioè di riconoscere i tratti peculiari di ogni azione della Chiesa, quand'anche le sue attività potrebbero apparire *primo actu* del tutto identiche a quelle svolte da altre organizzazioni, poste a servizio dell'uomo.

In terzo luogo appare giustificato in un contesto democratico incompiuto (ancorché concordatario) il recupero della libertà negata alle strutture proprie della Chiesa attraverso il ricorso alla normativa di diritto comune. Tale ricorso dovrebbe però certamente essere dotato dei caratteri della eccezionalità. Il ricorso indiscriminato alla normativa di diritto comune può nuocere gravemente

– allo Stato: «È lecito temere che venga attivato indirettamente un processo di riconfessionalizzazione dello Stato ad aree settoriali, sia mediante la famosa istanza di 'animazione del temporale', accolta e

46. Si può trovare corrispondenza di questa esigenza nella nomina da parte della Santa Sede di un Delegato del Presidente della Conferenza Episcopale Italiana per le questioni giuridiche, con chiaro riferimento al Concordato. Non può essere però disconosciuta la difficoltà di trovare un interlocutore «stabile» nell'evolversi rapido e discontinuo delle forze politiche che sono chiamate a governare il Paese.

47. A. Nicora, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. V.

indubbiamente legittimata dal Concilio, sia attraverso una specie di contrattazione occulta tra apparati statali ed ecclesiastici»⁴⁸;

– alla Chiesa, che può smarrire la propria identità all'interno delle organizzazioni (umanitarie, di volontariato, associative o commerciali) con le quali si muove;

– e infine alle stesse relazioni concordatarie tra Chiesa e Stato, in quanto lo strumento concordatario viene ad apparire di applicazione residuale o occasionale.

In ultimo luogo, anche in un contesto democratico compiuto⁴⁹, la prospettiva concordataria permane giustificata sulla base dell'originalità strutturale della Chiesa. Il richiamo che DH 13b, citato all'inizio, compie alla fondazione della Chiesa da parte di Gesù Cristo può trovare riscontro adeguato al contesto della libertà religiosa, come definita nella medesima dichiarazione conciliare DH⁵⁰, proprio a partire dall'autocomprensione della Chiesa come, ad esempio, ordinamento giuridico primario oppure come istituzione universale dai caratteri assolutamente originali⁵¹. È infatti indubbio che lo Stato non può formulare un giudizio di merito sulla vera religione e trarne conseguenze dirette nei suoi rapporti con la Chiesa. È altrettanto innegabile però che la verità della religione cattolica si impone come dato incontrovertibile e imprescindibile:

48. T. Bertone, *Sguardo panoramico sulle relazioni Chiesa-Stato*, in AA.VV., *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa. Atti del V Colloquio giuridico (8-10 marzo 1984)*, Libreria Editrice Vaticana-Libreria Editrice Lateranense, Città del Vaticano 1985, p. 517. «Er [scil. der Staat] braucht ein entsprechend faßbares Gegenüber» (R. Puza, *Verträge zwischen Kirche und Staat in den neuen Bundesländern. Evangelische Kirche – Katholische Kirche – Jüdische Gemeinschaften*, in «Theologische Quartalschrift» 176 [1996], p. 189).

49. «Una società democratica e pluralista, in cui l'esercizio del potere si svolga secondo il metodo partecipativo, non può temere una contrattazione formale con gli enti esponenziali di ogni istituzione ecclesiastica» (T. Bertone, *Sguardo panoramico*, cit., p. 517). Circa la problematicità dell'assetto compiuto democratico cfr. G. Della Torre, *Annotazioni minime sull'ascesa e declino dello Stato laico*, in AA.VV., *I diritti fondamentali*, cit., pp. 525-531.

50. Gran parte delle diatribe e degli equivoci sul tema della libertà religiosa discendono dal non aver sufficientemente considerato che la dichiarazione conciliare DH ha esplicitamente definito nel n. 2a il concetto di libertà religiosa, compiendo una *explicatio verborum*. Non sarà pertanto assolutamente possibile leggere le (singole) affermazioni della medesima dichiarazione prescindendo da tale definizione offerta dal medesimo documento.

51. Circa il rapporto fra autocomprensione della Chiesa e prassi concordataria cfr. R. Puza, *Verträge zwischen Kirche und Staat*, cit., pp. 177-191.

«Crediamo che questa unica vera religione sussista nella Chiesa cattolica e apostolica, alla quale il Signore Gesù ha affidato il compito di comunicarla a tutti gli uomini»⁵².

Il punto di contatto fra questi due elementi è senz'altro costituito dalla singolarità della pretesa che la Chiesa cattolica avanza nei confronti dello Stato con cui si rapporta. Tale singolarità è convenientemente illustrata (non: necessariamente richiesta)⁵³ dalla stipulazione tra Chiesa e Stato di un Concordato.

La convenienza (non: necessità) giustifica la concordia che secondo il Concilio vige tra libertà della Chiesa e libertà religiosa

«che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli uomini e a tutte le comunità e sancita nell'ordinamento giuridico» (DH 13c)⁵⁴.

52. DH 1b. Cfr. pure DH 1c: «Poiché la libertà religiosa, che gli uomini esigono nell'adempiere il dovere di onorare Dio, riguarda l'immunità dalla coercizione nella società civile, essa lascia intatta la dottrina cattolica tradizionale sul dovere morale dei singoli e delle società verso la vera religione e l'unica Chiesa di Cristo».

53. Astrattamente parlando infatti non appare contraddittorio invocare la stipula di un Concordato a partire dal principio (comune) della libertà religiosa. Infatti la quantità e qualità della libertà religiosa da riconoscere ad una «comunità religiosa» non può né essere predeterminata dallo Stato (è infatti la libertà religiosa un diritto fondamentale che «precede» lo Stato ed è da questi riconosciuto) né determinata in misura rigorosamente uguale per tutte e ciascuna delle «comunità religiose» interessate (è infatti noto che il principio di uguaglianza è negato piuttosto che affermato dal principio di identità: è infatti altrettanto ingiusto dare cose diverse a chi si trova in situazioni identiche, quanto dare cose identiche a chi si trova in situazioni diverse [cfr. art. 8, c. 1° Cost.]). In altre parole lo Stato è chiamato a riconoscere la libertà religiosa che ciascuna «comunità religiosa» (entro il limite dell'ordine pubblico: cfr. DH 7c) richiede (pretende) in base alla propria autocoscienza o autorappresentazione. Senza voler entrare nella questione (di merito) circa la corrispondenza fra ciò che una «comunità religiosa» chiede allo Stato e la sua identità, si può pensare che la Chiesa cattolica richieda per sé ciò che è richiesto dalla propria autocoscienza, il Concordato, appunto. Nulla impedisce pertanto che il regime concordatario sia esteso anche ad altre confessioni religiose (cfr. C. Corral, *Transformatio systematis concordatarum in regimen concordatarium ut causa et effectus universalitatis hodiernae concordatarum seu conventionum inter Ecclesiam et Statum*, in «Periodica de re morali canonica liturgica» 77 [1988], pp. 181-193). Sembra però da riprovare che ciò avvenga in ragione di una *par condicio* che lo Stato vorrebbe creare fra Chiesa cattolica e altre confessioni. Dovrebbe infatti giustificarsi piuttosto a partire dalla autocomprensione delle medesime confessioni religiose. Dalla recente evoluzione dei rapporti fra Stati e comunità ecclesiali protestanti sembra di poter desumere un'evoluzione nell'autocomprensione di queste «comunità religiose» rispetto al passato in cui rivendicavano per se stesse il regime di diritto comune come luogo ideale o necessario di collocazione nei confronti dello Stato. Anche questa evoluzione dovrebbe essere considerata in modo interessante nell'ambito del cammino ecumenico.

54. La «concordia» affermata dal Concilio fra libertà della Chiesa e libertà religiosa conferma e non smentisce la loro differenza specifica. Rileva invece come gli effetti della libertà

Summary

The Second Vatican Council declaration Dignitatis humanae seems to distinguish between religious freedom and Church's freedom (cfr. DH 13b). Even the recent vicissitudes of the relations between Church and State in Italy seem to guarantee a double level in their relations: relations according to the concordat and relations according to the rules of the common law.

The author considers first of all and minutely the recent events. Then he verifies their accordance with the problems already realized in the Second Vatican Council.

religiosa possono essere identici a quelli della libertà della Chiesa: «Orbene, se vige la forma della libertà religiosa non solo proclamata a parole né solo sancita con le leggi, ma anche tradotta in pratica con sincerità, allora finalmente, la Chiesa, di diritto e di fatto, usufruisce di una condizione stabile per l'indipendenza necessaria all'adempimento della divina missione, indipendenza che nella società le autorità ecclesiastiche hanno sempre più vigorosamente rivendicato. Nello stesso tempo i cristiani, come gli altri uomini, godono del diritto civile di non essere impediti di vivere secondo la propria coscienza» (DH 13c).