

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Ord. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Ord. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"

Volume CCXXXVII
Fascicolo 3-4 2017



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo*	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94
info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it
www.mucchieditore.it
facebook.com/mucchieditore
twitter.com/mucchieditore
instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Legodigit (TN)

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Ord. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Piero Antonio Bonnet – Prof. Em. Università di Teramo

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università Di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris I Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” Di Roma

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Redazione

Dott.ssa Anna Acquaviva

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum

Dott. Matteo Carnì

Dott. Manuel Ganarin

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini

Norme e criteri redazionali

- Il nome dell'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato in MAIUSCOLETTA, l'iniziale del nome precede il cognome (es.: A. GELLIO).
- Il titolo dell'opera o dell'articolo citato va riportato in *corsivo*; la particella "in" che precede il titolo della Rivista (in *corsivo*) va invece riportato in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...).
- L'indicazione dell'anno di pubblicazione va in tondo.
- L'indicazione del numero o di parti della Rivista va in tondo (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) o "c." (colonna); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, pp. 81-87; A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le particelle "cit." e "loc. cit.", indicative di pagine già citate, vanno in tondo mentre vanno in *corsivo* la particella "*op. cit.*" e le particelle "*ivi*" ed "*ibidem*", indicative di un titolo di volume o Rivista già citato.
- Il luogo di edizione va in tondo.
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare brani di autori o il testo di disposizioni normative si usano le caporali «...»; per evidenziare con enfasi concetti si usano gli apici doppi "..."; l'uso degli apici singoli '...' è riservato a espressioni particolari, definizioni, locuzioni che siano oggetto del discorso.
- Le parole straniere vanno in *corsivo*.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione o l'abbreviazione, nel testo, dei termini "vol." (seguito da numero romano) o "tomo" (seguito da numero arabo) è facoltativa. (es. T. TZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, p. 113 ss.).
- Il richiamo ad altra nota nello stesso articolo va in tondo (es.: vedi nt. 11).
- Per opere di più autori: AA.VV., oppure, a scelta: iniziali dei Nomi e Cognomi dei curatori separati da lineetta "-", fra parentesi (a cura di) e seguiti dal titolo Es.: T. TZIS - A. GELLIO (a cura di), *Le società*, Roma, 2011.

Maurizio Martinelli

L'ATTIVITÀ CONVENZIONALE DELLA SANTA SEDE. GLI ACCORDI RELATIVI ALL'ASIA CENTRALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'ordine giuridico internazionale e la Santa Sede. La rinnovata espansione dell'attività concordataria nel XX secolo. Il contributo del Magistero e l'impulso del Concilio Vaticano II. – 2. *Jus tractandi* alla prova: dalle ragioni istituzionali alla garanzia dei diritti della persona. – 3. Una stagione nuova nelle relazioni tra la Chiesa cattolica e gli ordinamenti statuali non cristiani. Il caso euroasiatico: gli Accordi generali con la Repubblica del Kazakistan e la Repubblica dell'Azerbaijan. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. L'ordine giuridico internazionale e la Santa Sede. La rinnovata espansione dell'attività concordataria nel XX secolo. Il contributo del Magistero e l'impulso del Concilio Vaticano II

Affrontando, in generale, il tema delle forme e dei modi con i quali la Chiesa cattolica è presente nella Comunità internazionale e, nello specifico, l'attività posta in essere in tal senso dalla Santa Sede, è doveroso volgere l'attenzione al complessivo processo storico che ha portato la compagine ecclesiale a confrontarsi con gli ordinamenti secolari. Tale fase, contrassegnata da una evoluzione graduale, compiutasi attraverso la sovrapposizione del modello organizzativo ecclesiale al referente della sovranità dello Stato, si è posta come elemento qualificativo della presenza della Chiesa nella realtà degli ordinamenti secolari. Si deve anche aggiungere che, nel conte-

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione degli studi raccolti presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA), nell'ambito della ricerca su "L'attività internazionale della Santa Sede attraverso concordati e accordi con i paesi non di tradizione cristiana".

sto di una valutazione sistematica dei rapporti la Chiesa e le realtà terrene, rivestono un ruolo decisivo i presupposti dogmatici e normativi elaborati dalla scienza del diritto pubblico ecclesiastico esterno¹. Tali referenti non possono prescindere dal contributo della dottrina, che ha configurato l'ordinamento della Chiesa ricorrendo alla formula giuridica della società perfetta. Una elaborazione sistematica, quest'ultima, che si è consolidata attraverso sedimentazioni teoriche e pratiche di lunga durata, attuate secondo lo schema di un procedimento virtuoso: l'interscambio tra il diritto secolare e quello canonico. Questo processo ha contribuito, sia sul piano dogmatico sia su quello storico-istituzionale del diritto ecclesiale, allo sviluppo della scienza del *jus publicum ecclesiasticum* e degli istituti che a quest'ultima si uniformano. Analogamente, per quanto riguarda la configurazione teorica della Chiesa come *societas juridica*, se ne deve evidenziare il rinnovamento scaturito dal contatto novecentesco con i postulati giuspubblicistici della teoria generale del diritto². L'apertura teorica, ha avuto come effetto il riconoscimento della piena parificazione tra l'ordine della Chiesa e dello Stato, concepiti come ordimenti autonomi, originari e indipendenti. In effetti, nel diritto canonico, i presupposti della originarietà e dell'autonomia della Chiesa, trovano giustificazione nel riconoscimento giuridico della personalità morale (can. 113 § 1 CIC)³. Tale struttura-

¹ Per una organica ricostruzione storico-dogmatica del radicamento ottocentesco che aveva interessato il sistema del *ius publicum ecclesiasticum*, si rimanda a C. FANTAPPIÈ, *Chiesa romana e modernità giuridica*, I, *L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903)*, Milano, 2008, pp. 216-232.

² Il profilo ordinamentale del diritto, carattere che contraddistingue l'elaborazione concettuale del Romano è stato un elemento attrattivo, che ha coinvolto anche il sistema giuridico canonico. Infatti la teoria generale del diritto elaborata da Santi Romano – ricordiamo che il celeberrimo *L'ordinamento giuridico* vedeva la luce nel 1918, anno in cui veniva promulgato il *Codex Iuris Canonici* – ha coinvolto interamente la scienza giuridica del tempo. In merito a tali aspetti ricostruttivi, si rimanda a P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015.

³ Le coordinate teologico-giuridiche del dato normativo riportato, presupposti dell'identità giuridica dell'ordinamento ecclesiale di fronte a tutti gli altri, sono state oggetto di studi approfonditi, in tema: G. BARBERINI, M. CANONICO, *Elementi essenziali dell'ordinamento canonico*, Torino, 2013,

zione normativa, costituisce la base su cui il legislatore riconosce alla Chiesa una potestà sovrana su tutti soggetti dell'ordinamento canonico e, allo stesso tempo, una serie di diritti (nativi e propri)⁴. Si pensi, nell'ambito della soggettività internazionale della Chiesa – avuto riguardo anche alla missione spirituale e alla sovranità del Romano Pontefice⁵ – al concretizzarsi del diritto di legazione attiva e passiva (can. 362 CIC). Infatti la sovranità ecclesiale *ad extra* si ricollega alla piena titolarità di diritti, facoltà, poteri e relativi obblighi, che nascono dall'ordinamento internazionale, campo in cui la Chiesa consegue i fini trascendenti che le sono propri.

pp. 106-113; C. CORRAL SALVADOR, *Santa Sede, Sede Apostolica in Nuovo dizionario di diritto canonico*, a cura di C. CORRAL SALVADOR, V. DE PAOLIS, G. GHIRLANDA Cinisello Balsamo, 1993, p. 944 ss.; V. DE PAOLIS, A. D'AURIA, *Le Norme Generali. Commento al Codice di Diritto Canonico, Libro primo*, Città del Vaticano, 2008, pp. 310-313.

⁴ L'autonoma configurazione del *ius nativum*, qualificato, nel sistema canonistico delle fonti, come *ius divinum*, forma il cardine del sistema del diritto pubblico ecclesiastico esterno, ambito in cui «dire che la Chiesa è una società giuridica perfetta non è diverso dal dire che essa costituisce una società originaria e autonoma (...)»: S. FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, in *Oliv.Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (www.oliv.it)*, marzo 2004, p. 3. Si pensi da un lato al significato della rivendicazione di alcuni diritti come nativi e propri e dall'altro, sul piano della definizione della competenza della Chiesa, alla *ratio* applicativa dei limiti contenuti nei cann. 11 e 216 CIC, ma anche al divieto di partecipazione alla vita politica imposto ai chierici, nei cann. 285 § 3 e 287 § 2 CIC. In tal senso L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, in collaborazione con G. DALLA TORRE, Milano, 1985², pp. 34-35 e 61; si veda anche D. ALBORNOZ PAVISIC, *I diritti nativi della Chiesa nel Codice di Diritto Canonico e nel diritto concordatario vigente*, Roma, 2008, spec. pp. 133-143; C. CORRAL SALVADOR, *Diritto pubblico ecclesiastico in Nuovo dizionario*, cit., pp. 413-417; G. DALLA TORRE, *Il «diritto pubblico ecclesiastico» e la nuova codificazione canonica*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, I, Milano, 1987, p. 505 ss.; G.M. SIVIERO, *Il diritto pubblico ecclesiastico: una disciplina canonistica tra passato e futuro* in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1993, pp. 332-351.

⁵ In merito è necessario porre un riferimento pregiudiziale al fondamento giuridico canonico del diritto di legazione attiva del Pontefice che, secondo i principi richiamati da Paolo VI nel *Motu proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 24 giugno 1969, in modo tale che il Papa sia presente «in modo adeguato in tutte le regioni» e che possa avere «una conoscenza accurata e completa delle condizioni delle singole Chiese». In tal senso G. BARBERINI, M. CANONICO, *Elementi essenziali*, cit., p. 118.

Da un punto di vista istituzionale è bene richiamare il profilo giuridico della Santa Sede, non solo in quanto organo centrale del governo della Chiesa, (cfr. can. 361 CIC e can. 48 CCEO), ma anche come ufficio del Papa⁶. Quest'ultima definizione si ricollega in senso stretto all'esercizio della funzione primaziale del Vescovo di Roma per come è espressa nella potestà ordinaria, suprema e universale, che il Pontefice esercita sulla Chiesa (cann. 331 e 333 CIC)⁷. Ulteriore elemento raf-

⁶ In questo senso la Sede Apostolica, persona morale nel senso di ufficio primaziale, è soggetto di diritti e di doveri in quanto organo di rappresentanza della Chiesa nell'adempimento della missione che questa deve attuare. In tema si rimanda a F. SALERNO, *Sede Apostolica o Santa Sede e Curia Romana, in La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, a cura di P.A. BONNET, C. GULLO, Città del Vaticano, 1990, pp. 48-52.

⁷ Il Papa, in accordo con le caratteristiche della soggettività internazionale della Santa Sede, ha la piena capacità di concludere trattati (*treaty making power*), che è attività propria dell'ufficio del Romano Pontefice (cann. 361 CIC e 48 CCEO), a cui, peraltro, fa riferimento l'art. 2 della Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. La soggettività internazionale riconosciuta all'ordinamento sovrano Chiesa cattolica ha un rilievo specifico nella dottrina canonistica. Il Pontefice, come successore di Pietro è il capo supremo della Chiesa ed è soggetto di diritto internazionale non solo come sovrano della Città del Vaticano, ma anche in relazione all'esercizio del primato spirituale universale, finalizzato all'unità della Chiesa. In questo caso la funzione 'petrina' del Pontefice riporta la sovranità sul piano della spiritualità, in quanto la missione del Papa non è «di ordine politico, economico e sociale» ma «di ordine religioso». In un significato più largo il concetto di *munus* del Pontefice è riferito all'elemento istituzionale e organizzativo della Curia Romana (cfr. can. 360 CIC), al vertice del quale si pone come principale punto di riferimento dell'azione di governo (anche in campo internazionale) il Papa. La sovranità nell'ordine internazionale riconosciuta alla Santa Sede ha sempre avuto un carattere essenziale «vale a dire che il Papa, anche se privato di ogni sovranità territoriale, si è presentato da sempre e tale sempre riconosciuto, come sovrano effettivo, indipendente da altri soggetti o poteri e dunque poi soggetto di diritto internazionale»: G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Torino, 2003, p. 36. In tema si rimanda anche a G. BARBERINI, *Le Saint-Siège sujet souverain de droit international*, Cerf, Paris, 2003; cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Costituzione pastorale Gaudium et spes* (in seguito: GS), 7 dicembre 1965, n. 42; F. BOLOGNINI, *Santa Sede (dir. can.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XLI, Roma, 1989, p. 1 ss.; V. BUONOMO, *Relazioni tra diritto canonico e diritto internazionale*, in *Manuale di diritto canonico*, a cura di M. J. ARROBA CONDE, Città del Vaticano, 2014, pp. 311-315; C. CARDIA, *Il governo della Chiesa*, Bologna, 1984, p. 95; G. DALLA TORRE, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*,

forzativo del processo in cui si sono concretizzate le forme e le ragioni a sostegno della personalità giuridica internazionale della Sede Apostolica⁸, unitamente alla consolidata influenza

in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2015, pp. 237-245; Y.M.L. DE LA BRIÈRE, *La condition juridique de la Cité du Vatican* in *Recueil des Cours*, tomo XXXIII, 1930, III, p. 61; J. L. TAURAN, *La Santa Sede e l'etica internazionale*, in *Ius Ecclesiae*, 2004, p. 929. Anche la dottrina giuridica internazionalistica individua nella base spirituale il carattere precipuo della personalità internazionale della Chiesa e della Santa Sede, in tema B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1995⁴, p. 28; P. MENGOZZI, *Sovranità della Chiesa e ordine internazionale*, in *Archivio Giuridico*, 2012, p. 227; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1963, p. 429.

⁸ Nel quadro della definizione sistematica del rapporto tra la Chiesa e gli ordinamenti secolari, nello scenario della comunità internazionale, hanno ricoperto un ruolo decisivo aspetti come l'articolazione teorica del *jus publicum ecclesiasticum* e il portato dogmatico della dottrina sociale della Chiesa. Tuttavia tale percorso teorico non è stato lineare e incontrastato. In dottrina si sostiene che la matrice di tale processo, in cui è chiara la basilica necessità di garantire prevalentemente la *libertas Ecclesiae*, debba essere individuata sia nell'evoluzione del diritto pubblico ecclesiastico, sia nell'ambito della elaborazione dei postulati della dottrina sociale della Chiesa. Seguendo questa ipotesi, con riferimento al magistero di Leone XIII, possiamo considerare che è con l'enciclica *Immortale Dei* del 1° novembre 1885 [in A.A.S., 1885, pp. 162-164] che ha preso forma, assumendo un rilievo anche nel diritto internazionale, quel processo che ha individuato nei principi della separazione e della distinzione il riparto di competenza dei due ordini. Si pensi al significato di principi che la Chiesa ha elaborato guardando allo sviluppo teorico della dottrina sociale (il principio personalistico, quello pluralistico, quello relativo alla salvaguardia della libertà, quello relativo alla sussidiarietà). In tal senso si pongono le prime esperienze che hanno condotto, a cavallo tra Ottocento e Novecento, la società civile di ispirazione cattolica a impegnarsi nel temporale, attraverso l'intermediazione della gerarchia. In tale caso si deve fare riferimento all'esperienza storica significativa, seppure limitata nella portata, relativa al sistema di coordinamento tra Chiesa e Stato, che si è espresso nelle forme del *ralliement* diplomatico attuato in Francia; in materia si rimanda a M. MARTINELLI, *Il Ralliement di Leone XIII con la Chiesa e i cattolici francesi*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1996, I, pp. 620-636. In senso più ampio G. DALLA TORRE, *Dottrina sociale e nuova codificazione canonica*, *ivi*, 1991, p. 639; *Id.*, *Santa Sede e enti centrali della Chiesa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, pp. 590-598; P.O. DONI, *Dottrina sociale della Chiesa*, in *Dizionario delle idee politiche*, a cura di E. BERTI, G. CAMPANINI, Roma, 1993, p. 239 ss.; J.L. TAURAN, *Sovranità della Chiesa e ordinamento internazionale*, in *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, a cura di A. PEREGO, Milano, 2015, p. 24.

del Magistero sociale⁹, è rappresentato dalla complessità dei mutamenti storici che hanno interessato la Chiesa, a partire dall'età moderna.

Nel lungo periodo, infatti, i modi di espressione della sovranità ecclesiale sono stati oggetto di profonde trasformazioni. La Santa Sede, non si andava ponendo solamente come ente mediatore tra i governi secolari, in nome del generale e pervasivo *jus gentium christianorum*, ma si identificava sempre di più nel profilo dell'attività tesa alla promozione spirituale. Si è passati, in una prospettiva storica, dal prevalere del potere indiretto ad una presenza della Chiesa nel mondo sempre più finalizzata al raggiungimento, *ratione boni perficiendi*, del grado massimo del bene. Si pensi alle ricadute storiche di tale processo evolutivo, che si sono avute nell'età moderna, come l'evangelizzazione delle nuove terre, le guerre di religione scoppiate all'interno dell'Europa cristiana, le paci siglate solennemente nel nome di Dio. Tali accadimenti, manifestazione eterogenea dell'articolato e complesso sistema delle relazioni intercorrenti tra la società ecclesiale e le istituzioni secolari, avevano trovato un comune denominatore nella rinnovata sovranità giuridica internazionale acquisita dalla Sede di Pietro nel corso dei secoli, per cui la libertà d'azione del Pontefice nelle questioni temporali era direttamente connessa alla missione spirituale della Chiesa. Sotto questo punto di vista il Papa ha esercitato continuativamente, nell'ambito del progressivo ampliamento di relazioni con la comunità degli Stati, le prerogative e attribuzioni proprie di un soggetto di diritto internazionale, come «il diritto di legazione attivo e passivo, lo *ius contrahendi* con la conclusione di trattati, l'opera di mediazione e l'attività di arbitrato, l'assunzione e il rispetto degli obblighi derivanti da norme generali dell'ordinamen-

⁹ In tal senso l'elaborazione della dottrina sociale ha fornito una delle basi teoriche per definire i termini della presenza concreta e duratura della Chiesa cattolica nel contesto internazionale; al riguardo si rimanda a PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio di dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004, spec. cap. 9, III b, par. n. 444.

to internazionale»¹⁰. Questi referenti avevano trovato ulteriore conferma nella costituzione, nel 1929, dello Stato Vaticano – momento storico che rafforzava l'immagine e l'autorità morale della Santa Sede, organo centrale della Chiesa cattolica – come ordinamento sovrano e indipendente¹¹. In realtà l'evoluzione dei presupposti giuridici del rapporto Chiesa-Mondo, oggetto della teorica del diritto pubblico ecclesiastico, ha conosciuto un profondo e innovativo rilancio, a partire dalla seconda metà del XX secolo, specialmente nella fase successiva alla celebrazione del Concilio Vaticano II¹². In effetti, nell'ambito della generale revisione che il Concilio ha prodotto sul sistema delle fonti ecclesiali, non è stato reciso in modo definitivo il legame tra i presupposti teorici del diritto pubblico ecclesiastico e la normativa universale. Le esigenze di vedere garanti-

¹⁰ V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto tra diritto canonico e diritto internazionale*, in *Anuario de Derecho Canónico*, 2015, p. 27. La dottrina richiamata ci ricorda che con l'esercizio dello *ius contrahendi* la Santa Sede realizza interessi che rientrano nelle proprie finalità e che si possono ricondurre a quelli universali della Chiesa cattolica (*ivi*, p. 45). Infatti la capacità di concludere trattati (accordi, patti, convenzioni) è attribuito connesso alle attività sovrane di qualsiasi soggetto dell'ordinamento internazionale. Nell'ambito delle relazioni internazionali la Santa Sede, attraverso l'esercizio dello *ius contrahendi*, persegue le finalità che sono proprie della Chiesa.

¹¹ Su questi aspetti, in generale, B. ESPOSITO, *Codice di diritto canonico latino e diritto internazionale*, in *Iudex et Magister. Miscelánea en honor al Pbro. Nelson C. Dellaferreira*, tomo II, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2008, spec. pp. 72-74.

¹² In questo senso, i principi del diritto pubblico ecclesiastico, anche nel clima di revisione generale delle fonti del diritto canonico nella fase post-conciliare, non avevano affatto perduto la propria ragion d'essere, basti pensare alla *ratio* dell'art. X del *Motu proprio* di Paolo VI *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 24 giugno 1969, in *A.A.S.*, 1969, pp. 473-484. Nella disposizione richiamata si ricorda, a proposito dei compiti essenziali dei legati del Romano Pontefice, che tali oneri si estendono ai governi civili «de concordati, necnon de conventionibus, quae de negotiis agunt ad ius publicum pertinentibus». In tema si veda R. MINNERATH, *L'Église catholique face aux États*, Cerf, Paris, 2012, pp. 125-128; G. OLIVERO, *La Chiesa e la comunità internazionale*, in *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Roma 14-19 gennaio 1970, I, Milano, 1972, spec. pp. 446-449; A. TALAMANCA, *I rappresentanti pontifici nella nuova normativa canonistica*, in *Vitam impendere vero. Studi in onore di Pio Ciprotti*, Città del Vaticano, 1986, p. 293.

ta per la Chiesa una propria sfera di autonoma libertà, rispetto al potere secolare, si conformavano, stante l'evolversi delle relazioni internazionali, ad una ecclesiologia in cui l'universalismo della Chiesa tendeva all'acquisizione progressiva di modelli di relazione con le realtà secolari, ragguagliabili alle esigenze della pace e della giustizia¹³. Tutto questo si inseriva in una prospettiva storico-politica della contemporaneità, in cui le relazioni tra la Chiesa e la comunità politica erano definite e contraddistinte dal prevalere dei principi della democrazia e della salvaguardia dei diritti fondamentali.

La prospettiva ecclesiologica della Chiesa postconciliare, per quanto concerne il rapporto tra le due autorità, risulta prevalentemente dimensionata sull'approfondimento e la valorizzazione del rapporto tra la Chiesa e la comunità politica non solo interna ma anche internazionale. La Costituzione conciliare *Gaudium et spes* definisce in modo chiaro la presenza ecclesiale nella Comunità delle nazioni, ambito in cui la Chiesa esercita la sovranità nel perseguire la missione che le è propria. Tale dinamica, che ha visto la realtà ecclesiale «in ipsa communitate gentium omnino praesens» (GS, n. 89), è stata ulteriormente consolidata dalla presenza fattiva di nuovi soggetti giuridici, espressione questi ultimi della società civile internazionale (ad esempio le organizzazioni internazionali che costituiscono un nuovo referente di dialogo). Questo percorso evolutivo, che ha interessato, sul piano istituzionale, la presenza e la soggettività giuridica della Santa Sede nella comunità degli Stati, non può prescindere dalle coordinate offerte dalla prospettiva storica. Infatti l'impegno della Chiesa a mantenere e rafforzare, fin dal XIX secolo, la missione universale nella vita internazionale, aveva costituito, nelle relazioni *ad extra*, l'oggetto della riflessione del Magistero supremo.

¹³ Su questi aspetti si rimanda a G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Roma, 2007³, pp. 234-240. In una prospettiva storica, la necessità per il governo della Chiesa, alle soglie del Novecento, era quella di riconquistare uno spazio vitale all'interno della comunità internazionale. In tale prospettiva si veda: G.B. VARNIER, «Una guerra ingiusta». *La Santa Sede e l'Italia tra neutralità e intervento (1914-1915)*, in *Anuario de historia de la Iglesia*, 2014, pp. 17-21.

Sotto questo punto di vista, nella fase di passaggio tra il XIX e il XX secolo, il ruolo esercitato dalla Chiesa in quanto 'grande forza morale', ha avuto uno specifico e positivo rilievo con ripercussioni anche sull'equilibrio politico internazionale¹⁴.

In questo senso, il significato della missione universale della Chiesa in quanto «educatrice degli uomini e dei popoli»,

¹⁴ «La Santa Sede è stata reinserita nella vita internazionale ad un nuovo livello, quello dell'azione morale che deve sostenere l'azione giuridica; questa innovazione è stata possibile poiché la Santa Sede ha saputo adottare una nuova strategia di presenza nel mondo, quella della cooperazione con tutte le grandi forze morali, rivolgendosi a tutti gli uomini di buona volontà [...]»: J. JOBLIN, *La comunità internazionale: la guerra e la pace in La Dottrina Sociale della Chiesa*, II^a parte, Roma, 2001, pp. 6-7; I. CARDINALE, *Le Saint-Siège et la diplomatie. Aperçue historique, juridique et pratique de la diplomatie pontificale*, Desclée, Paris-Tournai-Rome-New York, 1962, pp. 49-50; J.B. D'ONORIO, *Le Saint-Siège et le droit international*, in *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, a cura di J.B. D'ONORIO, Cerf/Cujas, Paris, 1989, pp. 11-35. L'attenzione riposta dal Cardinale Gasparri al processo di rinnovamento della politica convenzionale della Santa Sede, aveva coinciso sia con la più ampia dinamica di riduzione ad unità della complessità delle fonti, sottesa alla codificazione, sia con la fase positiva che si era aperta con l'epoca dei concordati. Dopo una fase di stasi di tale risveglio, in occasione del primo conflitto mondiale, il rilancio della politica concordataria non appariva come semplice istanza funzionale al desiderio di definire organicamente la disciplina dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato, ma era rafforzata dalla consapevolezza degli effetti prodotti dagli accordi sul diritto canonico particolare, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, con l'auspicio di un buon grado di integrazione del cattolicesimo a livello sociale. In questo contesto, la capacità soggettiva pubblica della Santa Sede, come del resto la sua specifica soggettività di diritto internazionale, erano prerogative ricondotte alla personalità giuridica originaria posseduta dalla sede Apostolica «ex ipsa ordinatione divina» (can. 100 § 1 CIC 1917). La Santa Sede, almeno fin dal pontificato di Pio IX, aveva considerato come punto fermo la vincolatività dei patti sottoscritti, anche in ragione del ruolo esercitato da quest'ultima nell'ambito della comunità internazionale, attraverso l'esercizio dell'arbitrato e la composizione delle controversie. Punto fermo nella dottrina del diritto pubblico ecclesiastico esterno era costituito dal pieno dispiegarsi, nel governo delle relazioni tra la Santa Sede e gli Stati, dello *jus foederum ac tractatum* nel periodo successivo al 1870. In tema si veda: *I concordati e le convenzioni con i governi civili secondo la parola del Papa*, in *La Civiltà Cattolica*, 1922, I, pp. 14-26; R. ASTORRI, *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Padova, 1992, pp. 112-125; P.A. D'AVACK, *Concordato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Milano, 1961, pp. 441-471; ID., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, Milano, 1978², p. 187; L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico*, cit., pp. 89-91.

rappresenta il piano in cui si è espresso il tema, centrale, della presenza della Chiesa nella comunità delle genti. Dal punto di vista storico era evidente la volontà della Santa Sede, impegnata, già sul finire del primo conflitto mondiale, a riaffermare la propria contestata sovranità e capacità di agire *pleno iure*, come soggetto giuridico pienamente attivo, sia nell'ordinamento giuridico della comunità degli Stati, sia in quello dell'organizzazione inter-individuale. In questo senso assumono un significato particolare gli interventi magisteriali di Pio XII, finalizzati a ridefinire i principi che avrebbero consentito, all'indomani del secondo conflitto, di ristabilire la pace e un nuovo ordine mondiale. Il rinnovamento dell'ordine internazionale, conseguito attraverso il perseguimento della collaborazione tra le due realtà, all'interno della *Communitas gentium*, rappresentava, in tal senso, uno dei capisaldi del nuovo modo di concepire il significato della missione ecclesiale in rapporto alle questioni temporali¹⁵.

¹⁵ Si vuole fare riferimento ad una serie di interventi magisteriali, espressione del radicamento dell'universalismo cristiano nella dottrina sociale, che stavano maturando nel corso del Novecento. Pio XII aveva focalizzato l'attenzione dell'umanità sul tema della ricomposizione di una civiltà cristiana universale, che si sarebbe affermata solo attraverso la fattiva missione della Chiesa. Tra gli interventi ricordiamo il radiomessaggio in occasione del cinquantesimo dell'enciclica *Rerum novarum* del 1° giugno 1941, in *A.A.S.*, 1941, pp. 195-205; il radiomessaggio del natale del 1941 sull'ordine internazionale, *ivi*, 1942, pp. 10-21; il radiomessaggio del natale 1942 sull'ordine interno delle nazioni, *ivi*, 1943, pp. 9-24; infine i radiomessaggi del 1° settembre 1944, *ivi*, 1944, pp. 249-258 e quello del natale 1944 sulla civiltà cristiana e la democrazia, *ivi*, 1945, pp. 10-23. Sul tema anche A. RICCARDI, *Pio XII*, in *Dizionario storico del papato*, diretto da Ph. LEVILLAIN, Milano, 1996, pp. 1175-1183. La Chiesa esercitava, in tal modo, i pieni poteri di coordinamento e di impulso nei confronti della società civile, ponendosi come forza di risanamento e di rinnovamento sul piano delle relazioni umane e dell'ordine sociale. Si dava attuazione, nelle forme della 'filosofia sociale cristiana', anche nell'ordine internazionale, ai principi del diritto naturale. In definitiva il Magistero rivendicava con fermezza i diritti spettanti alla Chiesa, società soprannaturale e universale, in quanto «[...] espressione necessaria e conseguente di un ordine di ragione interpretato e garantito» P. SCOPPOLA, *Gli orientamenti di Pio XI e Pio XII nei problemi della società contemporanea*, in *Storia della Chiesa. I cattolici nel mondo contemporaneo (1922-1958)*, a cura di M. GUASCO, E. GUERRIERO, F. FRANIELLO, ed. it., vol. 23, Cinisello Balsamo, 1991, p. 133.

In seguito alla profonda riflessione compiuta dal Concilio Vaticano II, nell'accogliere le istanze relative al rinnovamento della teoria dei rapporti fra le due autorità, si sono stabilizzati nuovi e più organici baricentri ecclesiologici e normativi, che hanno guidato e posto le basi per un generale aggiornamento del diritto pubblico ecclesiastico esterno. Il Concilio, in materia di rapporti tra la Chiesa e le realtà temporali, ha contribuito a porre in risalto la qualificata presenza ecclesiale nel mondo, non solo in quanto realtà misterica, ma anche come società giuridicamente organizzata che, per la missione che esercita tra gli uomini, si serve di mezzi terreni (LG, n. 8; GS, nn. 42, 44 e 89)¹⁶. Nella prospettiva conciliare, il rapporto tra la Chiesa e le realtà temporali, per come è affermato in GS, n. 76, è conformato ai principi di autonomia e indipendenza reciproca¹⁷. Sotto questo punto di vista, è necessario ricordare gli effetti benefici che si sono prodotti nell'ambito del rapporto Chiesa-Mondo. La constatazione non interessa solamente il piano puramente ecclesiologico, ma lo stesso ordinamento giuridico ecclesiale, anche alla luce del rapporto di stretta

¹⁶ In questo senso il diritto ecclesiale, come apparato di norme, assume una rilevanza in quanto strumento e funzione nei confronti dell'affermazione della libertà e dell'autonomia della Chiesa di fronte agli altri ordinamenti secolari. «Inoltre per stabilire questi rapporti la chiesa ha sempre adoperato 'una configurazione giuridica analoga a quella delle unità giuridiche superiori' al fine di potere sempre essere riconosciuta e inquadrata in un ambito giuridico comune ai soggetti di fronte ai quali si pone» J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati 1950-1999*, Città del Vaticano, 2000, p. 17. Il Concilio Vaticano II ha raccolto e elaborato il tema della forma di presenza attiva della Chiesa nella realtà internazionale; in tal senso «la Chiesa non si limita a parlare, consigliare, esortare, raccomandare. Attraverso l'organo che è la Santa Sede essa prende parte attiva e diretta alla vita internazionale [...]»: R. SUGRANYES DE FRANCH, *La comunità delle nazioni*, in *La Chiesa nel mondo di oggi*, a cura di G. BARÀUNA, Firenze, 1966, p. 531. Infatti non è solo sul piano del governo supremo che la Chiesa è presente e attiva nella comunità internazionale, ma anche attraverso l'azione e la responsabilità personale di ogni cristiano, nel senso della «piena e leale collaborazione» (GS, n. 89a).

¹⁷ Cfr. L. SPINELLI, *Stato e confessioni religiose. II) Stato e Chiesa cattolica* in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 1 ss.; G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, I, p. 508 ss.

complementarietà instauratosi tra le norme del Codice e i deliberati conciliari. Infatti la sistematica delle relazioni tra la Chiesa e la comunità politica è stata adeguatamente approfondita, specialmente sul piano della pluralità delle fonti e su quello dei criteri interpretativi delle disposizioni del Codice¹⁸. In definitiva il collegamento tra la realtà ecclesiale e il mondo, su cui si è soffermato il Concilio, è di tipo dialogico e costruttivo, in quanto la comunità cristiana si sente parte dell'esistenza, e al tempo stesso, la Chiesa ha la possibilità di esercitare il proprio magistero spirituale in modo indipendente da qualsiasi sistema politico. Tutto questo ci riconduce ad una delle acquisizioni basilari del Concilio: quella relativa all'immagine di un cristianesimo maturo, forza propulsiva ed espressione della Chiesa universale, che dialoga con il mondo secolarizzato.

Tra le conseguenze più vistose dell'attenzione conciliare al tema della relazione giuridica tra le due autorità, si può individuare quella del progressivo rinnovamento e della riviviscenza dell'istituto concordatario, unitamente alla più generale espansione dell'attività convenzionale della Santa Sede, che si è realizzata a partire dalla fase successiva al Concilio Vaticano II. In questo caso le istanze conciliari hanno avuto il merito di colmare una mancanza, un vero e proprio vuoto esistente nella dogmatica, riguardante il sistema internazionale pattizio¹⁹. Il 'mutamento di direttiva' in materia di relazioni Chiesa-Stato, si è concretizzato nella creazione di presup-

¹⁸ «Quinimmo affirmari licet inde etiam proficisci notam illam, qua Codex habetur veluti complementum magisterii a Concilio Vaticano II propositi, peculiari modo quod attinet ad duas Constitutiones, dogmaticam nempe atque pastoralem»: GIOVANNI PAOLO II, *Constitutio Apostolica "Sacrae disciplinae leges qua Codex iuris canonici recognitus promulgatur"*, 25 gennaio 1983, in A.A.S., 1983, II, pp. VII-XIV. In tal senso G. DALLA TORRE, *Il «diritto pubblico eterno» e la nuova codificazione canonica*, in *Studi in onore di Pietro Gismondi*, I, Milano, 1987, p. 501, nota n. 6 e p. 504.

¹⁹ In tema si rimanda all'elaborazione dei presupposti teorici contenuti in L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico*, cit., spec. p.131 ss.; cfr. anche T. BERTONE, *Il rapporto giuridico tra Chiesa e Comunità politica*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DIRITTO CANONICO, *Il diritto nel mistero della Chiesa*, IV, Roma, 1980, pp. 412-414; V. PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, Roma, 2008, p. 82 ss.

posti per un nuovo dialogo, in cui i principi conciliari di collaborazione, di indipendenza e autonomia hanno trovato un terreno fecondo, specie in relazione all'apparato teorico dei diritti dell'uomo e ai postulati del principio democratico, garanzie che hanno favorito una concreta e duttile applicazione dei deliberati conciliari²⁰. Non è un caso che l'ermeneutica della *ratio* sottesa al paragrafo 76 della Costituzione *Gaudium et spes* si incentri sulla «necessità che l'opera della Chiesa si estenda anche alla difesa e alla promozione dei diritti umani (...)»²¹.

2. Jus tractandi alla prova: dalle ragioni istituzionali alla garanzia dei diritti della persona

Il complessivo rinnovamento che ha interessato l'istituto concordatario, si estende a molteplici aspetti relativi all'attività bilaterale, che si qualifica come momento sistematico di collegamento tra la Chiesa e gli Stati. I rapporti bilaterali, una volta tralasciate le ragioni apologetiche assunte in precedenza, hanno favorito l'apertura dell'attività convenzionale della Chiesa alle nuove esigenze di confronto con il mondo e con il dialogo ecumenico, stante la necessaria irriducibilità ecclesiale ad una dimensione solo giuridica, in cui non si possa cogliere anche l'essenza del corpo mistico del Cristo²². In effetti, dal

²⁰ La specificità orientativa di tali deliberati, nel sistema delle fonti del diritto ecclesiale, risiede nella caratteristica di potere essere qualificate come 'norme-principio', che svolgono sia una funzione programmatica sia interpretativa all'interno dell'ordinamento e nei confronti del diritto vigente. Per tali aspetti si veda S. GHERRO, *Santa Sede, Conferenze episcopali, Christifideles e concordati*, in *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, 1988, spec. pp. 238-244; J. T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, p. 657, nt. 127 ss.

²¹ O. GIACCHI, *Tradizione e innovazione nella Chiesa dopo il Concilio*, in *La Chiesa dopo il Concilio*, cit., p. 52. Per questi aspetti si rimanda anche a R. BOTTA, *Stato e confessioni religiose. II) Il sistema concordatario*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, Roma, 1993, p. 1 ss.

²² La natura sacramentale e misterica della Chiesa, pur essendo un elemento qualificativo del sistema ribadito dal Concilio Vaticano II, non è stata oggetto di un adeguato approfondimento, anche alla luce dell'irriducibilità

punto di vista del rinnovamento e dell'adattamento che hanno interessato l'attività convenzionale della Santa Sede, non si può prescindere dall'evidenziare l'esistenza di tutta una serie di atti e strumenti posti al diretto servizio dell'ordinamento internazionale, dello sviluppo, della collaborazione e della pace. Ci si vuole riferire, come è stato recentemente ricordato dal Segretario di Stato Cardinale Parolin, al necessario ricorso a strumenti come il dialogo, il negoziato, la trattativa, la mediazione e la conciliazione «spesso visti come semplici palliativi privi della necessaria efficacia»²³, ma in realtà oggetto di una specifica e più strutturata considerazione, orientata all'affermazione dell'ordinata convivenza tra i popoli. Le ricadute positive dell'applicazione degli strumenti convenzionali, non possono non includere l'attività concordataria, sia in relazione al modello democratico sia in quanto strumento per raggiungere il fine «[...] di garantire alla Chiesa un regime giuridico rispettoso della sua identità, senza cadere in ingiustificati privilegi e senza ledere il principio, fondamentale in una democrazia, di eguale libertà di tutte le confessioni religiose nell'ordinamento dello Stato»²⁴.

del Popolo di Dio di fronte a qualunque altra società. Sotto questo aspetto si rimanda ad avvertita dottrina: G. FELICIANI, *Droit canonique des relations de l'Église catholique avec les États depuis 1917*, in *Revue d'éthique et de théologie morale*, 1996, pp. 100-109; S. FERRARI, *Il modello concordatario*, cit., pp. 2-3.

²³ P. PAROLIN, "Lectio magistralis" del Cardinale Segretario di Stato al "Dies Academicus" della Pontificia Università Gregoriana del giorno 11.3.2015, n. 4, in <https://press.vatican.va/content/sala stampa/it>. In questi casi il governo della Chiesa universale «pone in essere altre attività ontologicamente distinte da attività religiose al pari di qualunque altro soggetto di diritto internazionale che agisca per favorire il disarmo e per la difesa della causa dell'uomo, della concordia e della fraternità tra i popoli»: P. MENGOLZI, *Sovranità della Chiesa*, cit., p. 229.

²⁴ Giova qui ricordare la centralità di un principio cardine nei rapporti tra la Chiesa e le realtà politiche, per come è stato formulato nella Dichiarazione conciliare *Dignitatis Humane*, vale a dire il rispetto del diritto di libertà religiosa, in quanto 'libertà sociale e civile' e come «diritto della persona umana alla libertà religiosa» diritto che si fonda sulla stessa natura della persona umana (cfr. n. 2); sul tema anche G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 137; V. PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, cit., pp. 104-105.

Il termine convenzione risulta essere il riferimento semantico generale, con cui si individuano accordi di varia natura, a cui la Santa Sede fa ricorso. In realtà tale termine ricorre nel diritto canonico universale, sia nel can. 3 del Codice, quando si fa riferimento alle *conventiones*, sia nel can. 365 § 1, 2° in relazione ai «concordatiis aliisque huiusmodi conventionibus»²⁵. La normativa del Codice, riprendendo la sostanza delle disposizioni piano benedettine, ribadisce la garanzia e la protezione degli impegni concordatari (can. 3 CIC), confermando non solo il principio della successione delle leggi nel tempo (can. 20 CIC), ma anche l'estensione di tale garanzia alle norme di derivazione pattizia (can. 6 § 1, 2° CIC). Per tutte queste ragioni, che sono giustificate dall'esistenza, nell'ordinamento ecclesiale, di una positiva predisposizione nei confronti dello strumento concordatario, possiamo affermare che il principio patrizio è stato un elemento che ha guidato e stabilizzato, a partire dalla prima metà del Novecento, l'azione diplomatica del papato. Le ricadute positive di questa ricostruzione, rafforzata dall'applicazione dei deliberati conciliari, hanno avuto per effetto non solo la stipula di nuovi accordi ma anche l'aggiornamento di quelli già siglati. Nel frattempo, i rapporti tra l'ordinamento ecclesiastico e la comunità civile hanno assunto, nell'età contemporanea, una sempre più estesa varietà di modi di espressione²⁶.

²⁵ Le due tipologie di atti a cui fa riferimento la norma citata hanno in comune una caratteristica giuridica, quella di «costituire un patto formale, concluso per via diplomatica e retto dalle norme internazionalistiche relative ai trattati [...]»: J. T. MARTÍN DE AGAR, *Introduzione*, in *Raccolta di concordati*, cit., p. 10. Si deve ricordare che la pluralità di vocaboli con i quali si designa l'attività convenzionale, potrebbe avere una ragion d'essere nell'opportunità di vedere facilitata la convergenza di istanze diversificate. In tal senso J.B. D'ONORIO, *La diplomatie concordataire de Jean Paul II*, in *La diplomatie de Jean Paul II*, a cura di J.B. D'ONORIO, Cerf, Paris, 2000, spec. pp. 255-257 e 289-291.

²⁶ Per una formale classificazione di tali rapporti si veda V. BUONOMO, *Considerazioni*, cit., p. 46; G. CATALANO, *Sulle vicende dell'istituto concordatario*, cit., pp. 28-29; L. M. DE BERNARDIS, *Influenze sulle nuove forme di intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile sulla teoria giuridica dei concordati*, in *La Chiesa e la comunità politica*, Fondazione 'Monitor Ecclesiasticus'. Atti del X convegno Canonistico-Pastorale Trani 4-8 settembre 1978, Roma,

In effetti il significato del concordato, in quanto *solemnis conventio*, sia agli effetti pratici, ma anche per la valenza ideologica connessa alla stretta alleanza tra Stato e Chiesa, tende sempre di più a venire meno, a favore dell'attuazione di principi fondamentali come quello di libertà e di collaborazione posti a guida dell'attività convenzionale della Santa Sede. Del resto, anche prima del Concilio Vaticano II sono stati firmati accordi che si ponevano come «concordati sostanziali, in quanto provvisti di tutti i requisiti dei precedenti, ai quali peraltro la concorde volontà delle parti ha preferito attribuire, per ragioni di opportunità politica, una diversa denominazione»²⁷. L'affermazione storica di tale cambiamento nella dinamica nei rapporti tra le due autorità si può apprezzare nelle convenzioni intercorse tra la Santa Sede e gli ordinamenti statali nel corso della seconda metà del Novecento. A tale riguardo ricordiamo il concordato con il Belgio (e il Congo Belga) dell'8 dicembre 1953 e con il Venezuela del 6 marzo 1964 e il *Modus vivendi* con la Tunisia del 27 giugno 1964. Sembra dunque che nell'utilizzare strumenti non usuali, prevalga la sostanza dell'accordo sulla forma, intesa quest'ultima come testimonianza di un sorpassato giuridismo internazionalistico. Siffatta visione aveva giustificato l'affermazione del 'concordato perfetto' auspicata da Pio XII²⁸, in cui alla consistenza

1979, pp. 70-71. Parte della dottrina colloca i concordati dell'età contemporanea in uno schema generale, in cui emerge il meccanismo fondamentale insito nella pratica bilaterale, quello del «collegamento concordatario tra due società equisovrane (patti, promesse, convenzioni, composizioni, paci e, giù giù, trattati, concordati, modus vivendi, ecc.)»: G. SARACENI, *Intervento al Convegno "La politica concordataria dell'ultimo ventennio: il caso italiano"*, Napoli, 1977, p. 16.

²⁷ *Ivi*, p. 70. In tema si rimanda anche a B. ESPOSITO, *Il rapporto del Codice di Diritto canonico latino con il Diritto internazionale. Commento sistematico-esegetico al can. 3 del CIC 1983*, in *Angelicum*, 2006, spec. pp. 423-434.

²⁸ Eugenio Pacelli, Segretario della Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, durante la fase della trattativa concordataria con la Serbia (1914) aveva evidenziato la necessità di pervenire ad un «accordo più completo», cioè un atto che potesse accogliere e riguardasse tutte le materie attinenti alle relazioni fra lo Stato e la Chiesa. Questa posizione rispecchiava una posizione dottrinale maggioritaria che definiva i concordati come «atti bilaterali, stipulati tra Santa Sede e gli Stati, per regolare materie eccle-

formale doveva corrispondere una soluzione concreta di quegli aspetti irrisolti che riguardavano le materie miste. In sostanza il modello concordatario si conferma come valido strumento normativo universale, anche perché la libertà che è riconosciuta alla Chiesa nelle convenzioni internazionali si colloca al di fuori delle dinamiche sociali o politiche²⁹.

La fase di maggiore espansione dell'attività bilaterale della Santa Sede, anche in ragione del rinnovamento dello strumento concordatario, istituto tipico del diritto pubblico ecclesiastico esterno, è stata raggiunta con il pontificato di Giovanni Paolo II, nonostante si fosse intravisto nella mancanza di espliciti riferimenti conciliari al concordato un sostanziale declino del modello pattizio nelle relazioni tra il piano della Chiesa e quello dello Stato³⁰.

siastiche di comune interesse»: M. FALCO, *Introduzione allo studio del Codex Iuris Canonici*, a cura di G. FELICIANI, Bologna, 1992, p. 178. In effetti il realismo con cui Pacelli guardava alle dinamiche concordatarie (con la possibilità per la Santa Sede di denunciare i concordati, in seguito alle conseguenze del primo conflitto mondiale) non era fondato solo sulla necessità di pervenire ad una *actio finium regundorum* nei rapporti fra le due autorità, ma mirava a creare un sistema finalizzato ad equilibrare il collegamento tra diritto comune e diritto canonico in ogni singola situazione. In tal modo si poteva dare risalto anche alla legislazione particolare proveniente dai concili provinciali e dalle conferenze episcopali. In dottrina richiama tale visione P.A. D'AVACK, *Concordato ecclesiastico*, cit., pp. 441-471; cfr. anche R. ASTORRI, *Le leggi della Chiesa*, cit., pp. 212-216; G. FELICIANI, *Droit canonique des relations*, cit., spec. pp. 95-100; V. DEL GIUDICE, *Nozioni di diritto canonico*, Milano, 1970¹², p. 522; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Le nunziature in Europa fra le due guerre*, in *Il Papato e l'Europa*, a cura di G. DE ROSA, G. CRACCO, Soveria Mannelli, 2001, pp. 405-416; L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio*, cit., p. 67. Per una disamina storico-istituzionale degli accordi minori, stipulati durante il XIX secolo, tra autorità civile ed episcopato locale, sia nell'area europea che latino-americana, si rimanda a F. VECCHI, *Gli accordi tra potestà civile ed autorità episcopali*, Napoli, 2006, pp. 3-7.

²⁹ C. CORRAL SALVADOR, *Concordati viginti*, in *Nuovo dizionario*, cit., p. 236.

³⁰ «Il Concilio quindi, non privilegiò e non condannò i Concordati. Continuano, in linea di principio, ad essere una possibilità però non l'unica, né la migliore, né la soluzione necessaria per attuare la 'concordia' fra Chiesa e Stato»: V. PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, cit., p. 182; cfr. J. T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente*, cit., p. 656, nt. 125, in cui si fa riferimento al volume collettaneo di *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, pp. 24-25. Nella Costituzione *Gaudium et spes* non si enuncia una

Gli accordi del post concilio, dal punto di vista ecclesiale, hanno evidenziato caratteristiche in cui si colgono due distinti livelli operativi: quello universale, che parte dal governo centrale e quello periferico, in cui è fondamentale il contributo delle Chiese particolari. I due livelli sembrano procedere in modo parallelo senza sovrapporsi e «per conseguenza», si rileva in dottrina, «si seguirà una doppia corrente pattizia, quella degli Accordi/Convenzioni internazionali della Santa Sede con i singoli Stati – i concordati in senso proprio ma ampio – e quella degli Accordi di diritto pubblico, a livello nazionale e/o regionale delle Chiese particolari e/o delle Conferenze episcopali con i rispettivi Governi centrali dello stato (nazione, federazione) e/o delle regioni (länder, comunità autonome, cantoni)»³¹. In tal modo, l'attuale regime convenzionale diviene espressione della continuità, in quanto si pone come lo strumento ordinario della delimitazione delle rispettive autonome competenze, così come garantisce la libertà, l'indipendenza della Chiesa in ogni realtà, nel senso della «tutela degli interessi propri della Chiesa universale, come pure di quelli delle Chiese particolari e delle istituzioni cattoliche locali»³². Nel concreto l'attività bilaterale della Santa Sede evidenzia, dal punto di vista sog-

nuova e completa visione dottrinarica sui rapporti tra le due società, ma, nel non porre in discussione la validità teorica della formula giuridica della società perfetta, si afferma un fatto importante che si abbia 'una giusta visione' dei rapporti tra i due ordini e delle azioni che in un tale contesto compiono i *cives-fideles* (GS, n. 76); su questo S. LENER, *Sulla revisione del concordato*, in *La Civiltà Cattolica*, 1969, p. 444 ss. Di fatto il Concilio non ha intaccato l'intelaiatura teorico-sistemica del diritto pubblico ecclesiastico, costruita da più secoli. Il silenzio dei testi del Concilio sull'immagine Chiesa-società perfetta, è una circostanza che «segna il verificarsi di uno stacco allora ben percepito, quantunque non tale da produrre una incompatibile rottura rispetto alle passate impostazioni»: A. ZAMBARBIERI, *Una proiezione politico-religiosa del papato nel secolo XX*, in *Il Papato e l'Europa*, cit., pp. 473-474; cfr. anche J. B. D'ONORIO, *Le Concile Vatican II et le droit*, in *Le deuxième concile du Vatican (1959-1965)*, Roma, 1989, pp. 671-672.

³¹ C. CORRAL SALVADOR, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II* in *La Civiltà cattolica*, 2001, IV, p. 157. In generale anche O. FUMAGALLI CARULLI, *Concordats instrument for implementing freedom of religion*, in *Ius Canonicum*, 2011, spec. pp. 441-444.

³² G. BARBERINI, M. CANONICO, *Elementi essenziali*, cit., p. 125.

gettivo, l'emergere di sostanziali novità, nel momento in cui si apre ugualmente a ordinamenti separazionisti e a quelli confessionali (islam, ebraismo, cristianesimo) e si estende ad aree geografiche nuove (Africa, Asia). A questo si deve aggiungere la rilevanza del graduale coinvolgimento delle istituzioni ecclesiali locali nella regolamentazione bilaterale (Accordi di cooperazione, convenzioni, intese)³³. In termini più generali, la dinamica convenzionale è sempre più giustificata da una prospettiva meno eurocentrica e più universale, e si è evocata, a tale riguardo, l'immagine di una politica concordataria contrassegnata da un «rinnovato universalismo»³⁴. Le innovazioni che costituiscono una sostanziale discontinuità nella prospettiva bilaterale che intercorre tra la Chiesa cattolica e gli ordinamenti secolari, si possono interpretare alla luce della specifica e autonoma 'funzione valoriale paradigmatica' riconosciuta all'ordinamento canonico rispetto al sistema dei valori secolari, espressione dell'ordinamento statale³⁵.

Un ulteriore elemento di sostanziale novità si rivela sul piano geopolitico, proprio per gli effetti determinatisi non solo in Europa ma anche nel quadrante dell'Asia centrale, alla fine

³³ C. CORRAL SALVADOR, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 167.

³⁴ R. ASTORRI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, in *Oliv. Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.oliv.it), marzo 2014, p. 2. In questo caso l'Autore rimanda a C. CARDIA, *Karol Wojtyła. Vittoria e tramonto*, Roma, 1994, p. 10. Per tali aspetti anche G. DALLA TORRE, *I concordati dell'ultimo mezzo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, pp. 674-675. «I concordati vigenti si espandono a Stati sia d'Europa che di altri continenti. Conseguenza delle due caratteristiche di transepolatilità e di apertura è la diffusione dei concordati senza distinzioni di frontiere»: C. CORRAL SALVADOR, *Concordati vigenti*, in *Nuovo dizionario*, cit., p. 227.

³⁵ Cfr. S. BERLINGÒ, *L'ultimo diritto. Tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Torino, 1998; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 234; G.B. RE, *Legge universale e produzione normativa*, in *La legge canonica nella vita della Chiesa. Atti del convegno di studio tenutosi nel XXV anniversario della promulgazione del Codice di Diritto Canonico*, Aula del Sinodo in Vaticano, 24-25 gennaio 2008, Città del Vaticano, 2008, pp. 99-101. L'Autore per riconnettersi all'idea teologico-giuridica di esemplarità dell'ordinamento ecclesiale cita K. BARTH, *Die ordnung der Gemeinde, Zur Dogmatischen Grunlegung des Kirchenrechts*, Munchen, 1958, p. 173.

del secolo scorso, in seguito alla dissoluzione del blocco sovietico. Dopo la caduta del muro di Berlino, si è potuto parlare di una 'ricomposizione' delle relazioni diplomatiche e delle convenzioni concordatarie tra la Santa Sede e gli Stati fuoriusciti dal sistema sovietico. «Infatti, all'inizio del XXI secolo e del terzo millennio, sembra essersi conclusa la serie dei paesi concordatari del primo dopoguerra [...]. È ciò che è accaduto [...] con gli Stati latini, germanici, baltici, danubiani e d'America e d'Asia. Ci sono tuttavia dei caratteri che definiscono tale politica concordataria: la continuità e la novità»³⁶. Da un lato la continuità si è realizzata nel mantenimento degli accordi – definiti dalla 'nuova epoca concordataria' che ha avuto inizio e si è consolidata, nella prima metà del Novecento, a partire dal pontificato di Benedetto XV – mentre la «novità espansiva si manifesta nell'estensione e nel contenuto dello strumento normativo concordatario, mediante Accordi e convenzioni con i paesi liberati dal blocco sovietico, come quelli dell'Africa e del Vicino Oriente, oltre a quello con lo stato a maggioranza musulmana del Kazakistan»³⁷. Applicando il criterio della periodizzazione all'evoluzione storica dei rapporti concordatari, l'accordo generale stipulato con il Kazakistan e successivamente quello intercorso con l'Azerbaijan si collocano nella terza fase, apertasi con la fine del secondo conflitto mondiale, nel tornante storico del periodo postsovietico che ha preso l'avvio nel 1989³⁸. Si deve inoltre porre in risalto che questi accordi sono maturati in un clima sociale e politico in cui il momento centrale è coinciso con la disintegrazione dell'URSS e il costituirsi di una serie di Stati indipendenti. Questa circostanza ha prodotto, sul piano

³⁶ C. CORRAL SALVADOR, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 157; ID., *Derecho Internacional concordatario*, BAC, Madrid, 2009.

³⁷ C. CORRAL SALVADOR, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 157.

³⁸ In tal senso C. CORRAL SALVADOR, *Derecho Internacional*, cit., pp. 216-217; M. JASONNI, *Concordato ecclesiastico*, in *Il dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, 2004, pp. 151-154; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Les politiques concordataires in Nations et Saint-Siège au xx e siècle*, sous la direction d'Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE et de Ph. LEVILLAIN, Fayard, Paris, 2003, pp. 95-96.

della politica estera della Santa Sede, l'apertura di nuove Nunziature, anche attraverso l'attività della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), organizzazione che prima gravitava nel sistema delle Repubbliche Sovietiche³⁹. Si deve ricordare, come premessa alla crescita esponenziale dell'attività convenzionale della Santa Sede verificatasi durante il pontificato di Giovanni Paolo II, che circa un terzo dei concordati stipulati in quegli anni erano stati conclusi con Stati o realtà territoriali che appartenevano al blocco comunista.

3. Una stagione nuova nelle relazioni tra la Chiesa cattolica e gli ordinamenti statuali non cristiani. Il caso euroasiatico: gli Accordi generali con la Repubblica del Kazakistan e la Repubblica dell'Azerbaijan

Quello con il Kazakistan è il primo accordo generale intervenuto tra la Santa Sede e uno Stato asiatico⁴⁰. Le con-

³⁹ Su questo aspetto che coinvolge direttamente l'attività diplomatica della Santa Sede, si rimanda a G. CARDINALE, *Diplomazia tra croce e mezzaluna*, in *30 Giorni*, 2006 (http://www.30giorni.it/articoli_id11543_11543.htm). In simultanea con la caduta del blocco sovietico, l'URSS, in tema di libertà fondamentali aveva provveduto alla promulgazione della *Legge dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche sulla libertà di coscienza e di organizzazione religiosa* del 1° ottobre 1989, con la firma di M. Gorbaciov, mentre successivamente la Russia di Eltsin faceva promulgare la *Legge della Repubblica Socialista Federale Sovietica di Russia sulla libertà di religione* del 1990. Nel frattempo le precedenti costituzioni erano state riformate e aggiornate già alla fine degli anni settanta, in seguito agli impegni assunti dall'URSS alla riunione della CSCE di Helsinki del 1975, infatti nella costituzione del 1993 si proclama il principio di separazione tra la Chiesa e lo Stato (art. 14) e la libertà religiosa (art. 28). Per quanto riguarda gli aspetti negativi della legge russa sulle associazioni religiose del 1997 e sui limiti del processo inclusivo delle nuove religioni, si rimanda al testo di tale normativa riprodotto in *Il Regno. Documenti*, 1997, 19, pp. 635-640. Più in generale sulle luci ed ombre dell'affermazione legislativa del principio della libertà religiosa in Russia, G. CODEVILLA, *Dallo scontro all'incontro 1917-1997: ottanta anni di politica ecclesiastica russa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2, 19 gennaio 2015, pp. 94-95.

⁴⁰ *Conventio inter Apostolicam sedem et Rempublicam Kazakistanam, die XXIV septembris anni MCMXCVIII - Agreement between the Holy See and the Republic of Kazakhstan on mutual relations. Given in the Vatican on the 24*

venzioni euroasiatiche, espresse storicamente dapprima con la Repubblica del Kazakhstan (1998) e successivamente con la Repubblica dell'Azerbaijan (2011)⁴¹, costituiscono non solo sul piano politico istituzionale ma anche su quello pastorale la chiara manifestazione dell'effettivo sostegno della Chie-

september 1998, in A.A.S., 2000, pp. 316-328. L'accordo, di natura generale, è stato stipulato il 24 settembre 1998 ed è entrato in vigore il 24 giugno 1999. La forma di governo del Kazakhstan è quella presidenziale. Il paese è stato l'ultimo delle ex repubbliche sovietiche a proclamarsi, nel 1991, indipendente. La religione musulmana è professata dal 47% della popolazione. Per un quadro generale riepilogativo della penetrazione della religione cattolica nel Kazakhstan, con cui la Santa Sede ha stabilito relazioni diplomatiche stabili il 16 ottobre 1992, si rimanda a CONGREGATIO PRO GENTIUM EVANGELIZATIONE, *Guida delle Missioni Cattoliche 2015*, Roma, 2015⁸, pp. 356-357; E. CANETTA, *Per i kazaki la religione è tornata di moda*, in *Oasis*, Rivista telematica (<http://www.oasicenter.eu>), 1° ottobre 2007; G. MARCHESI, *Viaggio di Giovanni Paolo II in Kazakistan e Armenia (22-27 settembre 2001)* in *La Civiltà Cattolica* 2001, IV, pp. 173-176. Si deve ricordare che nel quadrante asiatico già nel 1951 era stato concluso uno scambio di note con le Filippine, riguardo all'erezione del vicariato castrense. Analogamente è stato stipulato un accordo di tipo settoriale con le Filippine, sui beni culturali della Chiesa cattolica, il 17 aprile 2007, in A.A.S., 2009, pp. 1062-1064. Si sono avuti scambi di note sulla nomina dei Vescovi, non pubblicati, intercorsi tra la Santa Sede e il Vietnam, nel 1990 e nel 1994. In tema si rimanda a C. CORRAL SALVADOR, S. PETSCHEN, *Tratados internacionales (1996-2003) de la Santa Sede con los Estados-Concordatos vigentes*, IV, Upco, Madrid, 2004, pp. 1051-1053; C. CORRAL SALVADOR, D. ELMISI ILARI, *I principi, le coordinate, il fine, le applicazioni e la panoramica dell'attuale politica concordataria della Santa Sede*, in *Periodica de re canonica*, 2004, p. 468; J.T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati*, cit., pp. 199-204; ID., *Concordato*, in *Diccionario General de Derecho Canónico*, a cura di J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO, vol. II, Thomson Reuters - Aranzadi, Navarra, 2012, spec. pp. 439-440. Interessante è il recente accordo settoriale di tipo culturale amministrativo, intervenuto il 17 dicembre 2012 tra la Santa Sede, che ha recepito le istanze della Congregazione per l'Educazione Cattolica, e la Repubblica di Cina (Taiwan), sul riconoscimento reciproco dei titoli di studio e dei gradi ecclesiastici, cit. in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede* (<https://press.vatican.va/content/sala-stampa/bollettino>).

⁴¹ *Conventio inter Apostolicam Sedem et Azerbaijaniae Rempubicam-Agreement between the Holy See and the Republic of Azerbaijan on the juridical status of the Catholic Church in the Republic of Azerbaijan*, in A.A.S., 2011, pp. 528-532. L'accordo è stato firmato il 29 aprile 2011 ed è entrato in vigore il 6 luglio 2011. La forma di governo dello Stato è quella presidenziale. L'Azerbaijan è indipendente dal 1991. La religione musulmana è professata dal 96% della popolazione.

sa sia alle giovani realtà ecclesiali che alla stessa attività missionaria. Infatti non va dimenticato che l'opera evangelizzatrice della Chiesa, nel suo complesso, costituisce uno degli effetti più coinvolgenti della teoria conciliare relativa alla *sana cooperatio* (GS, n. 76). Aggiungiamo un ulteriore elemento di riflessione, dato dal fatto che la Santa Sede esercita una profonda influenza morale sugli ordinamenti lontani geograficamente e culturalmente da quest'ultima, ma comunque ordinamenti secolari in grado di poter recepire e valutare l'impegno del governo della Chiesa a favore della dignità dell'uomo e dei diritti fondamentali.

L'interesse che suscita l'accordo sottoscritto con il Kazakistan è derivato dal fatto che la convenzione è avvenuta in un paese in cui gran parte della popolazione professa la religione islamica e solo un'esigua minoranza è di religione cattolica.

Siffatte convenzioni, nella loro portata generale, assumono un particolare significato nel porsi come strumenti in grado di aprire le porte a futuri sviluppi concordatari, in una area, come quella euroasiatica, in cui la religione cattolica è spesso confessione di minoranza, dove gli spazi minimi di libertà per il cattolicesimo sono inesistenti o sensibilmente limitati. Sotto questo aspetto, l'accordo, in quanto strumento convenzionale, è contraddistinto da una marcata versatilità formale, sia nel contenuto che nell'adattamento ai successivi possibili cambiamenti, che non si riscontra nel concordato classico⁴²: infatti il riferimento che si riscontra, negli accordi con paesi cristiani, ai presupposti teorici del Concilio Vaticano II, è qui sostituito con il riferimento ai principi del diritto internazionale e alla necessità di garantire i diritti fondamentali, specie quello della libertà religiosa⁴³.

⁴² In tema cfr. J. MARTÍN DE AGAR, *Acuerdos de la Santa Sede*, in *Diccionario General*, vol. II, cit., p. 186.

⁴³ Si deve fare riferimento alla centralità delle istanze contenute nella Dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae*. In generale si rinvia alle puntuali osservazioni espresse in R. MINNERATH, *L'Église Catholique face aux États*, Cerf, Paris, 2012, pp. 167-169; J. P. DURAND, *Le renouvellement post-conciliaire du droit concordataire*, in *Revue d'éthique et de théologie morale* «le

La tutela del diritto di libertà religiosa, connessa alla strumentazione giuridico-legislativa del diritto internazionale, si pone come chiara e solida base su cui costruire le nuove possibilità di intesa tra ordinamenti giuridici diversificati. Come si è efficacemente sottolineato «è questa una via più agevole per una collocazione giuridica, che sembra sicura e duratura, della Chiesa cattolica nella società islamica [...]»⁴⁴. Dal punto di vista della protezione della libertà religiosa, con l'accordo del 1998, intercorso tra la Santa Sede e il Kazakistan, si afferma il duplice principio dell'autonomia e della «mutua relazione e della cooperazione per il bene del popolo» nel riconoscimento delle rispettive sfere di libertà, anche se tale apertura è stata relativizzata al rispetto dei diritti e dei poteri di ognuno⁴⁵.

Nonostante le evidenti novità contenute nell'accordo con il Kazakistan, rimane il nodo della non piena e completa esplicazione del principio della libertà religiosa. Infatti «indirectement l'accord précise que les activités de l'Église convertie par le traité sont d'ordre "religieux, socioculturel, catéchétique, éducatif et caritatif" [...]» (art. 6)⁴⁶. Quest'ultimo aspetto

supplement», 1996, pp. 140-146; C. CORRAL SALVADOR, *Concordati vigenti*, in *Nuovo dizionario*, cit., pp. 142-146.

⁴⁴ C. MIGLIORE, *Presentazione di una raccolta di concordati*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, pp. 669-670.

⁴⁵ Avvertita dottrina ricorda che nell'accordo in questione non «si evoca il principio della mutua cooperazione nell'autonomia e nell'indipendenza delle due parti, ma si fa riferimento ad un principio simile a quest'ultimo, seppur espresso in termini che tengono conto al tempo stesso della volontà dei paesi a maggioranza islamica di preservare la propria identità da eventuali interferenze esterne e lo zelo per la sovranità, tipico di uno stato resosi da poco del tutto indipendente. Infatti laddove in genere si parla di cooperazione per il bene comune, qui si dice "desiderando incrementare le mutue relazioni" e, invece di ribadire l'indipendenza e la sovranità delle due Parti ognuna nella propria sfera di competenza, si evocano i principi del mutuo rispetto e della non-interferenza negli affari interni delle rispettive parti»: C. MIGLIORE, *Presentazione*, cit., p. 670.

⁴⁶ R. MINNERATH, *L'Église catholique*, cit., p. 213. Lo stesso dicasi per le attività espletate dalle istituzioni sanitarie e sociali «which are necessary for the discharge of its charitable and spiritual mission (art. 9)». Nella carta costituzionale del Kazakistan del 30 agosto 1999, emendata nell'ottobre 1998 e nel maggio 2007, agiscono principi che, pur non includendo esplicitamente la libertà religiosa, rappresentano un punto fermo nel generale riconoscimento

certamente non coincide con la propensione generale espressa da questo tipo di accordi, in cui si manifesta, nella sezione del preambolo generale, la tendenza a convergere verso la protezione internazionale dei diritti umani⁴⁷. Non a caso uno dei nuovi presupposti che caratterizzano la fase degli accordi intercorsi tra la Santa Sede e i paesi di tradizione islamica o non cristiana è costituito dal risalto più incisivo che si è voluto dare ai modi di esercizio delle libertà e dei relativi diritti, rispetto alla precedente esperienza concordataria. Si verifica, dunque, un ulteriore e importante effetto sul piano degli ordinamenti giuridici coinvolti: quello dell'instaurarsi di un più intenso e ampio collegamento tra il diritto ecclesiale e quello secolare. In tale caso la dottrina ha parlato di «un passaggio dalla dottrina tradizionale dello *jus publicum ecclesiasticum* alla cultura contemporanea dei diritti dell'uomo, da cui dipende il diritto alla libertà religiosa»⁴⁸.

È per queste ragioni, che nell'accordo con il Kazakhstan si richiamano in modo chiaro ed esplicito norme e principi del diritto internazionale, come quando nell'introduzione ci si appella al principio del mutuo rispetto e della non ingerenza negli affari interni «[...] to develop mutual relations between the Holy See and the Republic of Kazakhstan in accordance with the principles of respect and non-interference in internal affairs», stabilendo «acknowledging their adherence to the norms of International law», la mutua volontà di osservare le norme internazionali. Questa affermazione di tono generale si pone come base di riferimento dell'art. 1 dell'accordo, in cui assume un ruolo centrale la garanzia della comune li-

dei diritti e delle libertà fondamentali (art. 12 paragrafi 1-2). In questo senso si pone la protezione costituzionale della dignità e inviolabilità della persona umana (art. 17 par. 1) insieme alla libertà di coscienza e a quella «of speech and creative activities» (art. 22 paragrafi 1-2). Per maggiori riferimenti alle Carte Costituzionali citate si rimanda a DIPEO, *Diritto pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale*, in www.dipeo.unimi.it.

⁴⁷ C. CORRAL SALVADOR, *Derecho Internacional*, cit., p. 122; cfr. anche GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla 50° Assemblea generale delle Nazioni Unite* del 5 ottobre 1995.

⁴⁸ S. FERRARI, *I concordati di Giovanni Paolo II, spunti (problematici) per una sintesi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, p. 181.

bertà «in the exercise of their rights and powers», con il comune impegno a rispettare questo principio «in their mutual relations and in their cooperation for the good of people»⁴⁹. Il ricorso al preambolo dichiaratorio ci riporta ad una delle novità contenute negli accordi del periodo post conciliare, ossia il titolo giuridico che giustifica la rivendicazione dei diritti di libertà da parte della Chiesa⁵⁰.

La dichiarazione preliminare, nel contesto di tali convenzioni, enumera i principi sui quali le due parti intendono concludere un accordo, come era già accaduto, nel caso di paesi non cristiani, con il *Modus vivendi* con la Tunisia e con lo scambio di lettere con il Marocco. I preamboli previsti dai due accordi asiatici costituiscono un collegamento, in forma generica, ai principi internazionali dei diritti umani. La forma e il richiamo che si fa nel preambolo (analogamente agli accordi con altri paesi dell'area ex sovietica come la Polonia e la Croazia) ai principi fondamentali che riguardano i rapporti fra Chiesa e Stato, sono giustificati dalla natura stessa della missione che la Chiesa cattolica svolge nella vita civile di tutte le realtà dell'ex blocco sovietico, anche in funzione dell'affermazione dei fondamentali principi di democrazia, di libertà, di uguaglianza⁵¹. Sotto questo profilo, nell'accordo con l'Azerbajjan, si riconosce alla Chiesa cattolica «the right to orga-

⁴⁹ L'articolo citato trova un riscontro sistematico nell'art. 8 della Costituzione del Kazakistan in cui si avverte che «the republic of Kazakhstan shall respect principles and norms of International law, pursue the policy of cooperation and good-neighborly relations between states, their equality and non-interference in each other's domestic affairs [...]».

⁵⁰ Nell'accordo con l'Azerbajjan, il collegamento con il principio universale di libertà è attuato anche attraverso il richiamo del principio generale contemplato dalla costituzione del novembre 1995, emendata nel marzo 2009. Infatti nella carta fondamentale si riconosce il diritto alla libertà religiosa (art. 48/I-II, cfr. anche artt. 46/II e 47/I, sulla dignità della persona e sulla libertà di pensiero e di parola). L'art. 1 dell'Accordo stabilisce che «The Republic of Azerbaijan, which recognizes religious freedom on the basis of its Constitution, guarantees freedom to profess and to practice in public the Catholic Religion».

⁵¹ C. CORRAL SALVADOR, *Derecho Internacional*, cit., pp. 141 e 162-163; G. BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa centrale e orientale*, in *Quaderni diritto e politica ecclesiastica*, 1999, pp.50 e 68-71.

nize itself» in conformità «with the legislation of the Catholic Church and to carry out its mission within the ambit of its religious competence» (art. 1).

In questo tipo di realtà ordinamentali, strutturalmente diversificate, il fine primario dell'attività pattizia si incentra nel creare le condizioni concrete per una esistenza legittima della confessione cattolica, sia a livello collettivo (ribadire la propria identità comunitaria, i propri fini, evitando di sottostare alle limitazioni che provengono dai precetti giuridico-religiosi dell'ordinamento islamico) sia a livello individuale. Un tale grado (minimo) di autonomia dalla subordinazione alla legge islamica ci consente di apprezzare l'effettività del diritto personale (canonico) in un contesto giuridico e culturale diverso.

Gli accordi euroasiatici presentano comunque rilevanti novità, sia dal punto di vista evolutivo della teoria e della prassi concordataria relativa ai rapporti tra Santa Sede e gli ordinamenti a base non cristiana, sia sul piano della tutela dei diritti fondamentali. Infatti l'accordo del 1998 e quello del 2011 garantiscono il sostegno e il riconoscimento dei diritti, proclamati e tutelati dalla comunità internazionale e oggetto del reciproco accordo. Le differenze appaiono evidenti, rispetto all'esperienza convenzionale con ordinamenti musulmani, maturata nel passato, sia in riferimento al *Modus vivendi* con la Tunisia del 1964, sia allo scambio di lettere con il Marocco del 1984, in cui l'attività di culto e l'apostolato della Chiesa, alla luce di una plurisecolare tradizione concessoria, erano meramente tollerati⁵². In effetti, tracce di una tale consuetudine sono ancora presenti nell'articolo 6 dell'accordo con il Kazakistan, in cui contraddittoriamente prima si afferma che lo Stato «darà alla Chiesa la possibilità di acquistare» e poi nel

⁵² Per quanto riguarda le dinamiche giuridiche finalizzate all'integrazione e alla tutela degli *status* personali e religiosi nell'area dell'Africa del nord e del medio oriente, si rimanda a G.M. QUER, *Pluralismo e diritti delle minoranze. Il sistema del «millet»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, p. 263 ss.; G. SALE, *Stati islamici e minoranze cristiane*, Milano, 2008; A. RICCARDI, *Il limes meridionale del Vaticano*, in *Limes*, 1994, p. 238; B.L. ZEKIAN, *Potere e minoranze, il sistema dei millet*, in *Oasis*, Rivista telematica (<http://www.oasicenter.eu>), 1° marzo 2007.

comma successivo si riconosce la «protezione del diritto di proprietà della Chiesa cattolica». In realtà dobbiamo evidenziare la circostanza per cui nell'attività convenzionale intercorsa storicamente tra la Santa Sede e gli ordinamenti confessionali islamici, come quelli della Tunisia e del Marocco, i referenti dell'autonomia, dell'indipendenza e della collaborazione non sono stati sorretti dalla solidità giuridica insita nella distinzione tra la sfera spirituale e quella temporale. Analogamente nel *Modus vivendi* con la Tunisia, nonostante il formale riconoscimento dello statuto giuridico della Chiesa cattolica, è stato omesso ogni riferimento al carattere originario e autonomo dell'ordinamento della Chiesa. Si deve ricordare, che questo comportamento risulta, in parte, giustificato dal fatto che l'apparato statale tunisino risulta fondato ideologicamente sui presupposti laicisti dell'ordinamento repubblicano francese⁵³. Allo stesso modo, con lo scambio di lettere con il Marocco, in nome del generale «esprit d'extreme tolérance qui caractériserise l'islam», si è posto in modo indiretto il riconoscimento della Chiesa, inteso come concezione reale, in quanto «statut ainsi octroyé à l'Eglise», a cui quest'ultima si doveva conformare⁵⁴.

La novità principale, sul piano tipologico, contenuta negli accordi euroasiatici, è costituita dalla garanzia e dalla promo-

⁵³ *Modus vivendi inter Apostolicam Sedem et Tunetanam Rempublicam*, 27 giugno 1964, in A.A.S., 1964, pp. 917-923. In generale R. MINNERATH, *L'Église catholique*, cit., pp. 81-82. Nella convenzione con la Tunisia, si dichiara genericamente il riconoscimento della personalità civile della Chiesa (art. 2), affermando la protezione del libero esercizio del culto cattolico (art. 1) e riconoscendo «l'exercice de l'autorité spirituelle du Prélat de Tunis sur les fidèles catholique en Tunisie» (art. 4). In realtà si coglie una limitazione posta all'attività della Chiesa nell'esercizio della missione evangelica (art. 5). Per tali aspetti si veda anche D. ALBORNOZ PAVISIC, *I diritti nativi della Chiesa*, cit., pp. 155-156; C. CORRAL SALVADOR, *La politica concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., pp. 166-167; S. FERRARI, *Il modello concordatario*, cit., p. 5.

⁵⁴ Al riguardo si rinvia alle considerazioni critiche di S. FERRARI, *Il modello concordatario*, cit., p. 5; R. METZ, *Les relations du Royaume du Maroc et de l'Église catholique. La lettre du Roi Hassan II du 30 décembre 1983*, in *Cristianità ed Europa. Miscellanea di studi in onore di Luigi Prosdocimi*, I, Herder, Roma-Freiburg-Wien, 1994, pp. 817-831; cfr. anche R. MINNERATH, *L'Église catholique*, cit., pp. 109-110.

zione della persona umana e dalla tutela dei diritti inviolabili, stante il necessario coordinamento esistente tra la dimensione dell'esperienza religiosa e il rispetto dei diritti individuali. Al contrario, nella prassi meno recente, si è teso sostanzialmente a garantire in generale, nell'ambito della tutela della libertà religiosa 'istituzionale', la sfera di libertà della Chiesa, ricondotta alla *libertas Ecclesiae*⁵⁵. In realtà la centralità dei

⁵⁵ I concordati moderni, dunque, non solo garantiscono la 'libertà ecclesiastica', cioè la libertà religiosa istituzionale della Chiesa, ma tendono a promuovere e garantire l'effettivo godimento della generale libertà religiosa dei cittadini fedeli. In tal senso il concordato si può considerare come *pactum libertatis* che al tempo stesso protegge e garantisce la collaborazione tra lo Stato e la Chiesa in settori come quello della promozione della persona umana, o quello dell'educazione e dell'istruzione o dell'assistenza. «In siffatta prospettiva la protezione della libertà religiosa e di alcuni altri diritti umani (come la libertà di pensiero, la libertà di associazione, la libertà di riunione, la libertà educativa dei genitori, ecc.) appariva come risultante, per riflesso, del grado di libertà che la Chiesa era riuscita a conquistare per sé attraverso la negoziazione internazionale. Viceversa oggi i concordati sembrano piuttosto centrati sull'esigenza di garantire la libertà religiosa individuale e collettiva, non solo in via di principio, ma anche concretamente, non solo come libertà negativa ma anche come libertà positiva»: G. DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II, in Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 20/4, giugno 2012, p. 8; P. LILLO, *Le materie miste nei protocolli internazionali concordatari*, in *Archivio Giuridico*, 2014, pp. 267-268; J.L. TAURAN, *La Santa Sede e l'etica*, cit., pp. 251-258. Tale ampia garanzia si coordina con lo spirito del diritto ecclesiale, la cui ragione essenziale «è far sì che i fedeli attuino la loro vocazione nello stesso tempo personale e comunitaria, con un duplice fine: tutelare la comunione ecclesiale e proteggere i diritti dei singoli fedeli, finì che dipendono l'uno dall'altro, in quanto solo nel promuovere e tutelare il bene comune, cioè la comunione ecclesiale, si realizza sempre la più piena dignità dell'uomo come persona umana e come fedele»: T. BERTONE, *Democrazia e Chiesa. Lectio Magistralis del Card. Tarcisio Bertone, Segretario di Stato del Santo Padre*, 11 febbraio 2010, in (www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-bertone/2010/documents); Id., *Sguardo panoramico sulle relazioni Chiesa-Stato. Relazione al V Colloquio Giuridico «I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa»*. Università Lateranense, Roma (8-10 marzo 1984), in T. BERTONE, *La diplomazia pontificia in un mondo globalizzato*, a cura di V. BUONOMO, Città del Vaticano, 2013, p. 455. Il chiaro Autore riprende e sviluppa un tema centrale nella dinamica della rinnovata pratica concordataria: l'estensione dell'universale diritto di libertà in materia religiosa (DH, n. 6), all'interno del sistema di relazioni convenzionali tra la Chiesa e gli Stati. Per una diversa interpretazione della soggettività giuridica e del ruolo

diritti umani, oggetto delle attenzioni del Magistero ecclesiale, ha trovato una adeguata e concreta attuazione nella pratica delle relazioni bilaterali, specie nell'approfondimento offerto dall'esperienza di Giovanni Paolo II. Infatti la Chiesa, nell'attenzione di Papa Wojtyła, si è posta come ente realizzatore del principio della 'sana' collaborazione con la comunità politica, proiettato sui diversi piani connessi alla promozione della persona umana e dei suoi diritti fondamentali, del bene comune, del progresso civile e morale di tutte le popolazioni⁵⁶. Sono proprio queste le ragioni costitutive che ci conducono a valutare positivamente la solidità dell'attività convenzionale della Santa Sede, in quanto soggetto attivo della comunità internazionale, che fa uso di strumenti in linea non solo con il sistema del diritto pubblico ecclesiastico, ma anche con i comuni principi dello *jus gentium*, (ad es. la clausola '*rebus sic stantibus*') ricorrendo anche «in via principale o sussidiaria a regole '*rooted in the good sense of the generality of civilized nations*'»⁵⁷.

lo della Santa Sede in campo internazionale, si rimanda alle osservazioni di G. CAROBENE, *Il concordato come modello di analisi normativa nell'evoluzione degli ultimi trent'anni di relazioni Stato-Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), marzo 2010, p. 6.

⁵⁶ In questi casi l'attenzione alla tutela dell'identità religiosa dei cattolici, realizzata attraverso il diritto convenzionale e in contesti ordinamentali in cui lo spazio per i diritti fondamentali è minimo o inesistente, ha aperto la porta alla nascita di un diritto personale all'interno dell'assetto normativo statale, potendo configurarsi come una concreta opportunità di espansione degli spazi di libertà espressione di una esperienza paradigmatica da estendere ai casi analoghi. Tali novità sono evidenziate dalla dottrina, al riguardo si rimanda a S. FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, cit., p. 5; G. DALLA TORRE, *Concordati dell'ultimo mezzo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, p. 677; ID., *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., pp. 8-11; G. SARACENI, *Intervento*, cit., p. 17.

⁵⁷ G. CATALANO, *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VIII, Roma, 1988, paragrafo 3.5. Questa ricostruzione non è molto lontana dalla realtà, se si pensa alla situazione in cui si trovano i cristiani in alcune zone del vicino oriente. In tali contesti, nonostante il progressivo instaurarsi di un dialogo positivo tra il mondo cristiano e l'islam, i principi di libertà e di uguaglianza sono stati a volte posti in discussione da istanze pervenute da un islam illiberale, spesso portatore di atteggiamenti ispirati al fundamenta-

Addentrando nell'esame concreto delle materie oggetto dell'articolato concordatario, ci si rende conto dell'effettivo delinearsi delle condizioni favorevoli per l'affermazione di uno statuto civile per la Chiesa cattolica. Questo aspetto, in quanto punto centrale degli accordi in esame, assume una novità rilevante anche per i futuri sviluppi del diritto convenzionale in tutta l'area asiatica⁵⁸. In questo senso la legittimazione dello statuto giuridico ecclesiale, ricomprende alcune garanzie: come il riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa e delle sue articolazioni (conferenze episcopali, diocesi, parrocchie, congregazioni religiose). In effetti questo si realizza nel contenuto definito dagli articoli 2 e 3 dell'accordo con il Kazakistan. Quando, in quest'ultimo accordo, si riconosce la personalità giuridica della Chiesa, si legittima l'articolazione territoriale in diocesi⁵⁹. Infatti il riconoscimento da parte dello

lismo. Su tali aspetti cfr. S. FERRARI, *La diplomatie du Saint-Siège au Proch-Orient*, in *La diplomatie de Jean Paul II*, cit., pp. 177-183.

⁵⁸ J.T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente*, cit., p. 655.

⁵⁹ La progressiva strutturazione giuridico-territoriale della gerarchia cattolica nelle repubbliche dell'Asia centrale, all'indomani della dissoluzione del sistema sovietico, si è consolidata in modo parallelo alla creazione di rapporti diplomatici stabili e continuativi con la Santa Sede. All'inizio degli anni novanta del secolo scorso, la comunità dei cattolici del Kazakistan, ha ricevuto un riconoscimento giuridico canonistico, attraverso l'istituzione dell'Amministrazione Apostolica del Kazakistan e dell'Asia Centrale, che includeva ulteriori quattro Repubbliche: l'Uzbekistan, il Tagikistan, il Kirghizistan e il Turkmenistan. Il primo atto ufficiale in tal senso si è avuto con l'emana-zione della Costituzione *Cum propter populorum* di Giovanni Paolo II del 13 aprile 1991, in *A.A.S.*, 1991, pp. 547-548. Lo stesso Giovanni Paolo II, con la Costituzione *Ad aptius consulendum* del 7 luglio 1999, dava una nuova struttura territoriale del Kazakistan, erigendo la diocesi di Karaganda e tre Amministrazioni Apostoliche (Astana, Almaty, Atyran), *ivi*, 1999, p. 1030. Giovanni Paolo II, nell'anno 2003, erigeva la nuova Provincia Ecclesiastica del Kazakistan, con l'Arcidiocesi Metropolitana di Maria Santissima in Astana e le diocesi suffraganee di Karaganda, Santissima Trinità in Almaty e l'Amministrazione Apostolica di Atyrau; su questi momenti si rimanda a GIOVANNI PAOLO II, Costituzione *In Cazakistania fidelium* del 17 maggio 2003, *ivi*, 2003, p. 569; *Id.*, Costituzione *Dilectae Almatensis*, *ivi*, 2003, pp. 567-568. Per quanto concerne la Repubblica dell'Azerbaijan, nell'anno 2011, la precedente missione *sui iuris* di Baku, eretta il 10 novembre 2000, è stata elevata a Prefettura apostolica dell'Azerbaijan (in press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino); al riguardo: BENEDETTO XVI, Costituzione *De Iuvandis*, in

Stato non è solo nei confronti del piano universale della Chiesa (Papa e collegio dei Vescovi) ma anche di quello particolare e degli organi di governo degli ordinari. Inoltre tale riconoscimento riguarda aspetti fondativi dell'ordinamento ecclesiale, non solo l'esercizio della potestà di governo, ma anche l'attuazione del *munus docendi* inteso come predicazione, esercizio del culto, selezione e formazione dei sacerdoti⁶⁰. Analoga-

A.A.S., 2011, pp. 567-568. A tutt'oggi le circoscrizioni ecclesiastiche ricordate, che fanno parte delle 478 presenti in Asia, sono affidate alla Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli. Per la raccolta aggiornata dei dati storico-statistici si rimanda a: CONGREGATIO PRO GENTIUM EVANGELIZATIONE, *Guida alle missioni cattoliche 2015*, cit., p. 303 ss.

⁶⁰ Nell'art. 2 dell'accordo generale, si garantisce «to members of the Catholic Church from abroad appointed for service in the particular Churches or other institutions of the Catholic Church in the territory of the Republic of Kazakhstan, for the whole period or their assignment, in conformity with the existing législation» mentre nell'articolo 3 lo Stato «recognizes the juridical capacity of legal persons for such entities of the Catholic Church for which provision is made in the Codes of Canon Law, such as Archdioceses, Diocèses (Eparchies) or Apostolic Administrations, Parishes, Religious Communities, Missions, Associations, Seminaries, Colleges, Schools and Educational Institutions». Il quadro normativo contenuto nell'accordo costituisce un chiaro segno di apertura e garanzia anche dal punto di vista dell'ordinamento interno, che ben prima dell'accordo generale cercava di porre in essere le strutture normative per l'esercizio della libertà di pensiero. Il parlamento del Kazakhstan aveva promulgato, anche in relazione di quanto avveniva nell'ordinamento della Russia, il 15 gennaio 1992, il *Freedom of Worship Act*, legge ispirata al criterio di netta separazione tra lo Stato e le confessioni religiose. L'emendamento proposto nell'aprile 2008, respinto dal Consiglio Costituzionale nel febbraio 2009, prevedeva condizioni più stringenti per la registrazione di associazioni e limitazioni rigorose per quanto riguarda l'attività missionaria e religiosa, svolta in generale da associazioni 'non registrate', prevedendo anche, per le principali confessioni religiose (islam sunnita di Stato, fede ortodossa, luterana e cattolica) una serie di restrizioni. Per un approfondimento si veda il rapporto stilato dal governo italiano in MINISTERO AFFARI ESTERI, *Scheda Paese Kazakhstan* (ultimo aggiornamento marzo 2011), pp. 8-9. In generale, l'accordo del 1998, per quanto riguarda la libertà dell'insegnamento per la Chiesa cattolica, riconosce a quest'ultima ampia autonomia, attraverso il legittimo esercizio del diritto di «establish its own schools at various levels and for various purpose and to govern them in conformity with the legislation of the Republic of Kazakhstan and the norm of Canon Law» (art. 8). Parimenti si riconosce lo *status* giuridico delle scuole cattoliche, fondate e dirette secondo le norme del diritto canonico. Anche in questo caso si deve fare riferimento alle garanzie riconosciute dalla carta fonda-

mente, ma in modo più generico, per quanto concerne l'accordo con la Repubblica dell'Azerbaijan, con lo strumento bilaterale si è voluto dare forma scritta alle relazioni tra la Chiesa e lo Stato, e considerare il riconoscimento della personalità giuridica ecclesiale sia come elemento generale contenuto nel preambolo, in cui emerge l'intenzione «common understanding» di disciplinare «the juridical status of the Catholic Church», sia in quanto ragione specifica dell'articolo 2 dell'accordo⁶¹. In tema di nomine episcopali, nel numero 5 dell'ac-

mentale, secondo quanto previsto dall'art. 30 paragrafi 1-3. In realtà il tema della libertà educativa, riconosciuta nell'articolo 11 dell'accordo generale, in cui si riconosce il diritto della Chiesa cattolica di libera espressione del pensiero, non contrasta, ma trova conferma, nel disposto costituzionale di cui all'art. 20/1. Giova inoltre ricordare che l'articolo 5 del *Freedom of Worship Act*, prevede che «the public education system in Kazakhstan is separated from all religious organizations and bears a secular character [...] religious education can be offered at the private educational institutions. Public schools may include religious disciplines in their curricula»: cfr. A.SH. NURMANOVA, A.K. IZBAIROV, *Islamic education in Soviet and post-Soviet Kazakhstan*, in *Islamic education in the Soviet Union and its Successors States*, a cura di M. KEMPER, R. MOTIKA, S. REICHMUTH, Routledge, London-New York, 2010, p. 290. Anche in Azerbaijan è stata adottata, fin dall'agosto del 1992 la legge sulla libertà di coscienza, che si estende anche a tutto ciò che riguarda l'ambito del 'religious worship', in cui si garantisce la possibilità di creare un sistema educativo a base religiosa, premettendo che «State educational institutions may incorporate theical, religious-gnostic and philosophical disciplines, as well as the introduction to sacred books, into their curricula»: art. 6 della *Law of the freedom of conscience and religious worship*, agosto 1992, in A. GÖYÜŞOV, E. ASGAROV, *Islam and Islamic education in Soviet and independent Azerbaijan*, in *Islamic education*, cit., p. 205; cfr. anche A. ALIZADE, R. MUSTAFAEV, *La religione nell'Azerbaijan contemporaneo*, in *Religioni e società. Rivista di scienze sociali della religione*, 2016, pp. 41-46.

⁶¹ L'art. 2 dell'accordo con l'Azerbaijan prevede che la Repubblica «recognizes and registers the juridical personality of the Catholic Church as well as of all its institutions established on the basis of the legislation of the Catholic Church in conformity with the present Agreement». Giova ricordare, come da parte della Santa Sede, sia sia posto in risalto il riconoscimento dello status giuridico della Chiesa cattolica come «valuable instrument which implements the principle of religious freedom, which is of paramount importance and is reflected in the Constitution of the Republic of Azerbaijan»: Discorso pronunciato dal Segretario per i Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato, S. E. Mons. Dominique MAMBERTI, in occasione dello scambio degli strumenti di ratifica dell'Accordo fra la Santa Sede e la Repubblica di Azerbaijan

cordo con il Kazakistan, si riprende il meccanismo già predisposto dall'accordo di Villa Madama, vale a dire si riprende la procedura della 'semplice comunicazione all'autorità statale' (art. 3 par. 2 del concordato in vigore tra Italia e Santa Sede). Si esclude in tal modo, il ricorso alla 'prenotificazione ufficiosa'⁶² – strumento previsto nell'art. 10 del *Modus vivendi* con la Tunisia – anche nell'accordo con l'Azerbaijan (art. 5). Per quanto concerne i beni temporali, benché il principio del diritto di proprietà sia inerente al riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa, come accade per l'oggetto dell'articolo 2 dell'accordo con l'Azerbaijan, viene formalmente esplicitato nell'articolato stesso. Relativamente alle materie dell'as-

del 6 luglio 2011, in press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2011/07/06/0426.

⁶² Tale forma di intervento del potere civile, giustificata dal 'privilegio di obiettare' da parte del governo, vige in Francia in base agli accordi del 1921. Chiaro è il riferimento a tale privilegio, nel *modus vivendi* con la Tunisia, quando si assicura al potere civile la possibilità di sollevare «quelque objection de caractère politique général au sujet de la personne envisagée» (art. 10). In realtà, quella descritta, si configura come una pratica superata dalla conferma conciliare del diritto proprio ed esclusivo dell'autorità ecclesiastica nella nomina dei Vescovi, escludendo la concessione all'autorità civile di «diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione all'ufficio episcopale»: CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto *Christus Dominus*, n. 20. Per una disamina più completa dei presupposti storico-giuridici del 'diritto di prenotazione', in correlazione con la sistematica del *ius obiiendi*: P.V. AIMONE BRAIDA, *L'intervento dello Stato nelle nomine dei Vescovi con particolare riferimento ai paesi non concordatari dell'Europa occidentale*, Roma, 1978, pp. 94-116 e 123-139; R. ASTORRI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, cit., p. 10; G. DALLA TORRE, *Il principio di designazione dei Vescovi. Storia, legislazione, prassi*, in *Atti del X Symposium Canonistico-romanistico 24-28 aprile 1995*, a cura di D.J. ANDRÉS GUTIÉRREZ, Roma, 1996, pp. 501-502 e 507; J. GAUDEMET, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et Civitas*, ed. it., Cinisello Balsamo, 1998, pp. 762-765; A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, I, *Ecclesiae constitutio socialis et potestas*, adiuvante I. DAMIZIA, Città del Vaticano, 1958⁴, p. 394. In generale sul tema delle nomine ecclesiastiche si veda G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 36-39; G. FELICIANI, *La questione delle nomine episcopali nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Chiesa e Stato in Cina*, a cura di B. F. PIGHIN, Venezia, 2010, pp. 171-172; R. MINNERATH, *L'Église catholique*, cit., p. 430; A. TALAMANCA, *I procedimenti concordatari di nomina*, in F. FALCHI, G. FELICIANI, S. FERRARI, F. MARGIOTTA BROGLIO, G.P. MILANO, A. TALAMANCA, *Ministero episcopale e dinamica istituzionale. I Vescovi nella Chiesa del Vaticano II*, Bologna, 1981, pp. 68-72.

sistenza sociale e caritativa (art. 9)⁶³ e quella spirituale, l'accordo con il Kazakhstan disciplina con chiarezza tali attività, assicurando l'assistenza spirituale anche nelle strutture carcerarie (art. 10)⁶⁴.

4. *Considerazioni conclusive*

Dall'esame dell'attività convenzionale intrapresa dalla Santa Sede con ordinamenti non cristiani e in riferimento alle positive ricadute del generale processo di dilatazione dell'attività concordataria, emergono alcuni aspetti problematici che riguardano le trasformazioni e gli adattamenti a cui è stato sottoposto il modello pattizio. Premettendo che nella zona dell'Asia centrale la confessione cattolica è sottoposta ad una fase di crescita costante ma non completamente omogenea⁶⁵,

⁶³ «The Republic of Kazakhstan shall facilitate the rendering of spiritual assistance by the Catholic Church to the faithful residing in State-run health and care institutions and places of confinement».

⁶⁴ «The Republic of Kazakhstan recognizes the right of the catholic Church to organize and support the activity of its own medical and social institutions which are necessary for the discharge of its charitable and spiritual mission; such activities are to be carried out in conformity with the appropriate laws of the Republic of Kazakhstan». Tale ambito di espressione della libertà della Chiesa in senso caritativo e assistenziale era già stato oggetto di un riconoscimento sostanziale, nello scambio di lettere avvenuto tra il Re del Marocco Hassan II e Giovanni Paolo II, il 30 dicembre 1983. Infatti nel documento si riconosceva che «la Chiesa cattolica continuerà, nel regno del Marocco, a esercitare pubblicamente e liberamente le sue proprie attività, in particolare quelle relative al culto, al magistero, alla giurisdizione interna, all'assistenza dei suoi fedeli e all'insegnamento religioso [...]. Lo statuto così concesso alla Chiesa cattolica comprende inoltre il diritto di creare delle associazioni a scopo confessionale, educativo, e caritativo, come pure il diritto di visita ai prigionieri di confessione cattolica [...]»: *Litterae mutuo datae a Serenissimo Principe Hassan II, Rege Marochii, et a Ioanne Paulo II, Summo Pontifice: de statuto Ecclesiae Catholicae in Marochio*, in A.A.S., 1985, p. 713. Riguardo tali temi si veda D. ALBORNOZ PAVISIC, *I diritti nativi della Chiesa*, cit., pp. 184-185; C. MINELLI, *Diritto canonico e diritto civile*, in *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. MINABRES, Milano, 2008, p. 333 ss.

⁶⁵ Secondo i dati statistici della Santa Sede, i cattolici del continente asiatico sono passati, in percentuale, dal 1,8% del 2005 al 2,06% del 2013, cfr. *Guida alle missioni cattoliche 2015*, cit., p. 1765.

il problema di fondo consiste nell'adeguamento dei presupposti e dei contenuti del modello convenzionale (concordatario), tipico dei paesi che si conformano ai principi del cristianesimo, con i principi che sono radicalmente diversi da quelli della tradizione occidentale. A questo riguardo dobbiamo ricordare la rilevanza di due aspetti non di secondo piano. Da un lato emerge la centralità orientativa che va riconosciuta alla teoria del dualismo giurisdizionale cristiano, principio teorico, che fa parte della struttura fondamentale del cristianesimo⁶⁶, rivolto funzionalmente a garantire la difesa dell'uomo, dei suoi bisogni e dei diritti inalienabili; dall'altro non va dimenticata l'originaria attitudine dell'ordinamento ecclesiale a stabilire un confronto con la realtà secolare e la dimensione politica connessa al diritto che vi si produce. In effetti lo sviluppo teorico della distinzione dei due ordini è matrice dei principi di autonomia, indipendenza e collaborazione, proclamati in genere negli accordi sottoscritti con ordinamenti cristiani, ma estesi anche a quelli di diverso orientamento. Nel caso del Kazakistan, come in tutti gli altri accordi con paesi islamici, tra cui quello con l'Azerbaijan, l'impegno paradigmatico espresso nel contesto generale si realizza nel tentativo «di tradurre le nozioni di autonomia della Chiesa e di collaborazione con gli Stati in forme giuridiche accettabili, per paesi di tradizione musulmana»⁶⁷.

Il ricorso a referenti giuridici non usuali, come quelli rinvenibili nell'ambito della comparazione giuridica tra ordinamenti diversificati, ci potrebbe fornire una chiave interpretativa utile a capire su quale direttrice si stia portando l'attività

⁶⁶ BENEDETTO XVI, Enciclica *Deus caritas est*, 25 dicembre 2005, in A.A.S., 2005, n. 28 pp. 238-239. Cfr. anche O. FUMAGALLI CARULLI, *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Milano, 2003, pp. 246-247; P. GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1973, p. 152.

⁶⁷ S. FERRARI, *Il modello concordatario*, cit., p. 6. Nell'accordo con l'Azerbaijan, il collegamento con il principio universale di libertà è attuato in relazione al principio generale contemplato dalla costituzione dello Stato (art. 1); ID., *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Bologna, 2002, p. 238 ss., in cui si indica ulteriore letteratura in argomento; J. NEUSNER, T. SOON, *Comparare le religioni attraverso il diritto: Islam e Ebraismo*, in *Daimon*, 2001, pp. 204-205.

convenzionale di cui la Santa Sede è soggetto attivo. Infatti, i cultori del diritto comparato fanno rientrare nello schema del *'rule of professional law'* quell'insieme di valori e di diritti fondamentali espressione della civiltà giuridica e dell'organizzazione sociale dell'occidente, in cui prevalgono principi cardine del modello democratico (separazione tra i due ordini, pluralismo, protezione dei diritti umani). Un modello valoriale di tal genere assume, in una configurazione dinamica dei rapporti tra ordinamenti giuridici diversificati, definiti dalle grandi *'famiglie giuridiche'*, la funzione di centro polarizzatore di sistemi, come quelli contrassegnati da una struttura ideologica-gerarchica (*'rule of political law'*) che definisce il modello sociale prevalente, anche nell'aspetto religioso (*'rule of tradition'*). In questo senso, potremmo assistere al progredire di un processo complessivo segnato dall'inclusione e dall'evoluzione. Infatti, alcuni ordinamenti nei quali non esiste alcun criterio distintivo tra l'elemento politico e quello religioso transitano verso un modello giuridico e organizzativo sociale definito dai principi della democrazia e del pluralismo. Questo, del resto, sta concretamente avvenendo, anche se attraverso percorsi non sempre lineari e definiti, in aree geopolitiche complesse come le Repubbliche asiatiche dell'ex Unione Sovietica, la Cina e il Vietnam, ponendo in essere un processo quanto mai lento, ma inesorabile nella compensazione del *deficit* riguardante lo Stato di diritto e i principi fondamentali della persona, che sempre di più si riscontra in tali realtà⁶⁸. In questo contesto «il vero banco di prova delle capacità del modulo concordatario sarà rappresentato dai paesi islamici, dove non soltanto la distinzione spirituale-temporale ma anche la nozione di libertà religiosa è concepita in termini diversi da quelli occidentali: il concordato con il Kazakistan, in particolare il suo articolo 1 [...] lasciano intravedere promettenti sviluppi an-

⁶⁸ In tal senso U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, 1997; V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, I, Torino, 2010⁴, pp. 41-44. In merito al rapporto esistente tra *'famiglie giuridiche'* e sistemi giuridici si rimanda a A. RINELLA, *Famiglie, sistemi giuridici, fonti del diritto* in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016⁵, p. 35 ss.

che in questo senso»⁶⁹. Il bilancio finale non risulta del tutto positivo, poiché all'interno del processo di consolidamento di un nuovo modello di rapporti tra la Chiesa cattolica e gli Stati, nel segno sia del consolidarsi dell'autonomia e della collaborazione, sia dell'affermazione del principio della libertà religiosa, si cela un pericoloso momento di erosione e di (teorica) omologazione del pluralismo confessionale, specie se si guarda all'esigenza di una adeguata salvaguardia dell'autonomia delle diverse anime identitarie (etniche, culturali, religiose) che definiscono la convivenza tra i popoli. Ci si vuole riferire agli effetti prodotti, in un contesto sociale definito dalla multiculturalità e dal fenomeno della globalizzazione, nei confronti dello statalismo giuridico, ed anche alla stessa vitalità delle confessioni religiose. Dobbiamo porre in evidenza il fatto che il diritto di libertà religiosa, nel più ampio ambito definito dalla generalità delle dinamiche sociali e culturali, risulta essere sempre di più insidiato dal generale processo di relativizzazione, per la posizione che occupa tra le libertà classiche, proprio nell'aspetto della forza espansiva universale, caratteristica che gli proviene dal diritto naturale. Il rischio, per i diritti umani, di vedere perduto l'elemento dell'universalità si evidenzia sul piano della definizione giuridico-internazionale dei diritti fondamentali. È in tale ambito che ci si trova di fronte ad una proliferazione di dichiarazioni, carte, convenzioni in cui si definiscono sempre diritti nuovi, ma in realtà documenti non sempre giustificati dalla generalizzata garanzia della di-

⁶⁹ S. FERRARI, *I concordati*, cit., p. 179. Già il Magistero di Giovanni Paolo II aveva indicato, individuandole, le sfide che si pongono di fronte al cristianesimo asiatico, consapevole della complessità del rapporto tra religione e politica esistente in quel quadrante geografico. Il Pontefice evidenziava «in tutta l'Asia una crescente consapevolezza delle capacità delle persone di poter cambiare le strutture ingiuste. C'è una nuova domanda di maggiore giustizia sociale, di maggiore partecipazione al governo e alla vita economica, di uguali opportunità nell'educazione e di una giusta suddivisione delle risorse della nazione. Le persone sono sempre più consapevoli della loro dignità e dei loro diritti e molto più determinate a salvaguardarli»: GIOVANNI PAOLO II, Esortazione Apostolica postsinodale *Ecclesia in Asia*, n. 8.

gnità della persona, ma a favore «di un cetto o gruppo di persone (minoranze etniche, linguistiche, religiose od altro) [...]»⁷⁰.

In sostanza, il processo dinamico di inclusione evolutiva in cui si realizza la concreta estensione dei principi guida del modello democratico, e che coinvolge i rapporti tra la Chiesa e gli Stati, subisce un'erosione ulteriore a causa degli effetti prodotti da tutta una serie di eventi dalle caratteristiche diversificate. Si va dai conflitti locali ai nuovi processi migratori, dalla dissoluzione progressiva dei sistemi normativi alle istanze in difesa dell'identità e della tradizione. Tutte queste circostanze continuano a porre una sfida alla recente attività convenzionale della Santa Sede, in relazione agli sviluppi imprevedibili legati a tale momento evolutivo. La deriva del modello democratico chiama in causa direttamente l'attività e i rapporti che la Santa Sede intrattiene con gli Stati e le realtà internazionali, coinvolgendo prospettive in cui emerge la preventiva e generale necessità di tutelare la persona e il principio di uguaglianza di tutti gli uomini⁷¹. Il perseguimento di

⁷⁰ J.T. MARTÍN DE AGAR, *Diritti umani contro diritti umani. Fine della relazionalità e della solidarietà nei rapporti intersoggettivi*, in *Diritti umani, speranza e delusioni*, a cura di J.T. MARTÍN DE AGAR, Roma, 2015, p. 70; cfr. anche C. CARDIA, *La metamorfosi dei diritti umani. Dal nuovo Sinai di Hannah Arendt alla nuova torre di Babele*, *ivi*, p. 11. Ci si interroga sulla possibilità di giustificare una serie di 'linee di tendenza' evolutive che caratterizzano i rapporti tra la Chiesa e gli Stati, in quanto portato del processo di consolidamento e dell'estensione dei principi di democrazia e delle garanzie dei diritti fondamentali, in modo tale da rendere secondarie le garanzie contenute nei concordati al riguardo dei diritti della persona. Uno dei fattori involutivi che sono stati individuati, in relazione all'evolversi dei rapporti tra i due ordini, è insito nel fenomeno della relativizzazione dei diritti fondamentali, nel senso di un loro progressivo scadimento nella sfera politica, in danno del loro carattere universale. Su questo cfr. C. CARDIA, *Concordati e diritto comune*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, p. 147 ss.; *Id.*, *Libertà religiosa tra storia e diritto*, in *Nuova Antologia*, 2013, spec. pp. 31-40. La tutela dei diritti umani e della dignità della persona costituisce un referente essenziale di quei 'segni dei tempi' su cui converge l'attività internazionale. Infatti la tutela dei diritti fondamentali continua a porsi come principio base delle dichiarazioni internazionali più recenti.

⁷¹ La tutela dei diritti umani e della dignità della persona, oltre a costituire un referente essenziale dei 'segni dei tempi', è ambito su cui converge l'attività internazionale. Infatti la tutela dei diritti fondamentali continua a

questi principi, nel momento in cui si ribadisce la strumentalità degli Stati in quanto enti costituiti in funzione delle persone e dei popoli, si pone come attività strumentale per il consolidamento di una comunità internazionale. Il depotenziamento che ha per oggetto tale modello teorico ci porta a riflettere sulla crisi del referente dell'universalità, in quanto aspetto fondativo dell'ordine giuridico internazionale, la cui forza morale⁷², espressione della comunità delle nazioni, e affermazione di un «nuovo diritto delle genti» (Giovanni Paolo II, Enciclica *Centesimus annus*, n. 21), è oggetto di un costante ridimensionamento. Infatti, l'immagine di un diritto internazionale privato delle caratteristiche insite nei principi supremi, nella forza etica e morale dell'*ethos* condiviso, a favore di larghi spazi concessi alla prassi spesso ispirata dal relativismo contemporaneo, indebolisce grandemente il significato ultimo di un ordine e di una civiltà mondiale posti al servizio della convivenza comune⁷³.

porsi come principio base delle dichiarazioni internazionali più recenti, come la clausola culturale adottata a Vienna il 25 giugno 1993, a conclusione della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani dell'ONU. In base a tale clausola «tutti i diritti umani sono universali, individuali, interdipendenti e interconnessi. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo [...] è dovere degli Stati promuovere e proteggere tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, prescindendo dai loro sistemi politici, economici e culturali» (par. 5).

⁷² «Ecco dunque l'esigenza di un ordine internazionale fondato su una "norma morale universale", come la definisce Pio XII, capace di esprimere la maturazione raggiunta dalla coscienza comune della famiglia umana universale intorno ad alcuni fondamentali valori»: V. BUONOMO, *Cattolicità e ordinamento internazionale*, in *In Cristo nuova creatura. Scritti in onore del Cardinale Ruini Gran Cancelliere della Pontificia Università Lateranense*, a cura di N. REALI, G. RICHI ALBERTI, Roma, 2001, p. 349.

⁷³ In tal senso: V. BUONOMO, *Cattolicità*, cit., pp. 341-342; G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 143; ID., *Il Punto. Etica Politica Diritto*, Roma, 2016, pp. 116-122. Il coordinamento esistente tra il sistema concordatario e la protezione della libertà religiosa, posti i necessari presupposti delle condizioni di tempo e luogo, non è riferibile, solo ai postulati del Concilio Vaticano II (DH, n. 13), ma anche al necessario coordinamento e collegamento esistente tra la norma canonica e quella civile. Sotto questo aspetto Pio XII affermava che «i concordati devono assicurare alla Chiesa una condizione stabile dal punto di

Il fenomeno dello sviluppo dell'attività concordataria, nel più ampio ambito delle relazioni internazionali, manifesta dunque un *quid novum*, proprio nel fatto che tale pratica è riconosciuta, non più solo in quanto affermazione della libertà della Chiesa ma come uno strumento valido per affermare i diritti umani unitamente alle garanzie derivate dal principio pattizio. Infatti nella più generale attività convenzionale attuata dalla Sede di Pietro, il legame tra i principi fondamentali universalmente garantiti e le norme di natura pattizia è giustificato dal reciproco interscambio. Questo effetto si avrebbe laddove il *jus cogens* (in quanto insieme di principi inderogabili e imperativi dell'ordinamento internazionale) non riesca ad avere un'applicazione sempre e comunque sostenibile, come sembra accadere nel caso della Cina e in quello dei rapporti con il mondo islamico.

Questo processo si poggia su un incontrovertibile portato storico-giuridico, il fatto che la comunità internazionale non si regge più su un apparato normativo espressione prevalente di una volontà di potere ma, al contrario, su un insieme di norme finalizzate principalmente alla realizzazione della giustizia. Corollario di tale distinzione è rappresentato dalla concezione della sovranità concepita come espressione della convivenza di formazioni sociali che, a vario livello, si coordinano sul piano della sussidiarietà. Questa rappresentazione generale, alla quale si è conformato, *ex parte Ecclesiae*, il processo di rinnovamento del diritto pubblico ecclesiastico esterno, trova una applicazione concreta nelle linee di tendenza espresse da tutta l'esperienza convenzionale più recente. Tali cambiamenti, che determinano la stessa consistenza dei rapporti Chiesa-mondo, fanno emergere la necessità di ricercare, insieme ad una maggiore flessibilità, basi e principi comuni. Il ricorso a nuove tipologie convenzionali, come gli accordi-cornice di massima e gli accordi settoriali, evidenzia la capacità di

vista del diritto nello Stato [...] nel compimento della sua missione»: Pio XII, *“Ci riesce. Comunità internazionale e tolleranza”*. Discorso al V Congresso Nazionale dell'Unione Giuristi Cattolici, 6 dicembre 1953, in *A.A.S.*, 1953, pp. 794-802, n. 24.

adeguamento dello strumento concordatario a contesti politici e culturali diversificati.

La caratteristica dell'adattabilità del concordato, e di tutti gli strumenti convenzionali, alle circostanze di tempo e di luogo – principio ordinativo⁷⁴ dei rapporti tra i due ordini – è proprietà che si comprende bene attraverso la comparazione dell'oggetto delle diverse stipulazioni e delle norme che nascono dall'attività convenzionale. Questi aspetti, in cui si fonde l'antico e il nuovo, sicuramente contribuiscono ad implementare il fecondo rapporto che, nell'età contemporanea, si è instaurato tra la potenzialità di una Chiesa 'esperta di pace' e l'esperienza dei diritti fondamentali dell'uomo, considerati come centro propulsivo delle relazioni internazionali, nell'attuazione dei principi di autonomia e di collaborazione che riguardano direttamente il complessivo articolarsi del rapporto Chiesa-Mondo.

⁷⁴ A tale riguardo, sul piano del processo di aggiornamento che ha riguardato il diritto pubblico ecclesiastico esterno, è necessario ricordare la fondamentale affermazione, contenuta nelle fonti conciliari, in cui si auspica una «sana collaborazione» tra Chiesa e comunità politica «secondo modalità adatte alle circostanze di tempo e di luogo» (GS, n. 76), modalità, queste ultime, che non escludono gli strumenti offerti della pratica bilaterale. Il favore con cui la Santa Sede guarda all'istituto concordatario, è rilevante non soltanto per il valore obbligante e l'autonomia della normativa che ha origine nell'attività convenzionale, in cui emergono i principi e le norme del diritto internazionale, ma anche sul piano della prassi, proprio nella volontà di non procedere a modifiche dell'organizzazione giuridico-territoriale stabilita dai patti, anche quando la Santa Sede riconosce il venir meno della vincolatività degli accordi. Per un approfondimento della natura giuridica del concordato, in quanto atto adattabile alle diverse realtà politiche e sociali, si veda G. CATALANO, *Concordato ecclesiastico*, cit., p. 5; G. LAJOLO, *I concordati moderni. La natura giuridica internazionale dei concordati alla luce di recente prassi diplomatica*, Brescia, 1968, spec. pp. 504-506; L. SPINELLI, *Il sistema concordatario e la dottrina del Concilio Vaticano II*, in *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, I, Roma, 1972, pp. 217-220.

MAURIZIO MARTINELLI, L'attività convenzionale della Santa Sede. Gli Accordi relativi all'Asia centrale

Il tema centrale qualificante, è quello relativo all'attività convenzionale della Santa Sede, aspetto non solo analizzato dal punto di vista storico e dogmatico, ma anche in quanto attività valutata alla luce del rinnovamento conciliare, le cui ricadute positive hanno riguardato la qualificante presenza della Chiesa nel mondo. Tutto questo costituisce un cambiamento di rotta nelle relazioni Chiesa Stato, non solo sul piano degli strumenti formali utilizzati, ma anche, come nel caso di rapporti instaurati con paesi non cattolici, nel momento attuativo dei diritti fondamentali.

Parole chiave: Santa Sede, concordato, Concilio Vaticano II, diritti umani, libertà religiosa.

MAURIZIO MARTINELLI, Conventional activity of the Holy See. The Central Asia Agreements

The central qualifying theme is that of the Conventional activity of the Holy See, which is not only analyzed historically and dogmatically, but also as an activity evaluated in the light of the renewal of the Council, whose positive implications were the qualifying presence of the Church in the world. All this constitutes a change of course in Church State relations, not only in terms of the formal tools used, but also, as in the case of relations with non-Catholic countries, at the time of the implementation of fundamental rights.

Key words: Holy See, concordat, Second Vatican Council, human rights, religious freedom.

INDICE DEL VOLUME CCXXXVII - 2017

Fascicolo 3-4

Miscellanea

<i>Renato Balduzzi</i> , In memoria del Prof. Manlio Mazziotti di Celso.....	467
<i>Alessandro Albisetti</i> , Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico: sviluppi recenti.....	471
<i>Massimo del Pozzo</i> , L'appello nel ' <i>processus matrimonialis brevior</i> '	485
<i>Alessia Legnani Annichini</i> , La truffa <i>in re illicita</i> . Un dibattito giuridico nell'Italia liberale.....	537
<i>Maurizio Martinelli</i> , L'attività convenzionale della Santa Sede. Gli Accordi relativi all'Asia centrale.....	641
<i>Natale Vescio</i> , Amministrazione della giustizia, riforma dell'università e politiche pubbliche nel <i>De Ratione</i> di Giambattista Vico	685
<i>Isabella Cortesi</i> , La Convenzione S. Sede - Italia in materia fiscale.....	807
Recensioni	843

ARCHIVIO GIURIDICO “*Filippo Serafini*”

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell’*Archivio Giuridico* è stata, sin dall’inizio, quella di essere visto in Italia e all’estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, ‘estratto’ degli articoli in formato elettronico pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli ‘estratti’, a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: info@muccheditore.it.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell’Archivio Giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.