

International Conference

**INTERNATIONAL BILATERAL LEGAL RELATIONS BETWEEN THE HOLY SEE AND STATES:
EXPERIENCES AND PERSPECTIVES**

December 12, 2001
Pontificio Istituto Orientale

**STUDIO COMPARATIVO DEI CONCORDATI TRA LA SANTA SEDE E
GLI STATI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE**

José T. MARTÍN DE AGAR*

INTRODUZIONE

Tra gli uomini, i patti sono sempre stati la via per consolidare le relazioni, renderle stabili, definire gli impegni reciproci. Così connaturali -direi necessari- alla socialità umana sono i patti, che Dio stesso, volendo venire incontro all'umanità per salvarla, stringe con il suo popolo una alleanza, cui Egli mai verrà meno.

Derivando il patto dalla libera volontà delle parti, è questa che in primo luogo le lega di fronte a loro stesse e dinanzi alla comunità, per la quale la fiducia nei rapporti è allo stesso tempo bisogno e segno di vita. Da qui che l'infrazione di un accordo non è rilevante solo per le parti in esso, ma per tutto l'insieme sociale. Si può ben affermare che la qualità della vita dipende anche dalla sicurezza che i vincoli sociali contratti offrono alle persone e ai gruppi in cui esse si integrano.

In questo ampio contesto si iscrivono i trattati internazionali, in cui le parti sono gli Stati e gli altri soggetti del diritto internazionale: ma la ragion d'essere, il fondamento, lo scopo, sono i medesimi che se di due individui si trattassi: definire in modo conforme ad una volontà comune i mutui rapporti o la collaborazione su determinate materie.

* In «Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive», (a cura di Marek ŠMID e Cyril VASIL), LEV, Città del Vaticano 2003, p. 61-88. L'autore è professore di Diritto ecclesiastico dello Stato nella Facoltà di Diritto canonico della Pontificia Università della Santa Croce. In materia di accordi concordatari ha pubblicato: *Raccolta di concordati 1950-1999*, LEV 2000, e *I concordati del 2000*, LEV 2001.

Chiesa e accordi concordatari

La Chiesa cattolica si è da sempre intesa come distinta e altra nei confronti di qualsiasi organizzazione o potere politico. Ella ha sempre rivendicato la libertà per portare avanti autonomamente la sua missione religiosa, senza mai riconoscersi nel compimento di tale missione sottoposta ad un'altra autorità.

Di conseguenza, nei suoi rapporti con le altre organizzazioni umane, specie quelle politiche, in seno alle quali deve svolgere il suo operato, ha cercato di vedere effettivamente riconosciuta tale libertà e quindi di godere di uno statuto giuridico che gliela garantisca e ne agevoli l'esercizio.

E logico quindi che la Chiesa in ogni situazione abbia cercato il dialogo con le autorità civili di ogni livello, anche per arrivare a convenzioni con valore giuridico: sia per risolvere pregresse controversie, anche definendo le rispettive competenze (da qui il nome di *pax* o *concordia* che ricevono in primi accordi formali), sia per dare una normativa alla presenza e attività della Chiesa (e dei suoi enti) nella società civile, oppure per stabilire le basi di una cooperazione in campi di comune interesse.

Si è solito citare come primo concordato quello di Worms, risalente al 1122, per mezzo del quale si tentò di risolvere la contesa delle investiture. Comunque, sarebbe prematuro parlare in questo caso di rapporti internazionali: popoli cristiani, Impero e Chiesa si fondevano idealmente in un'unica società o *respublica christianorum*, al cui interno Papa Imperatore rappresentavano le massime autorità, quella spirituale l'uno quella secolare l'altro.

Eppure già allora si gettavano le fondamenta di quel che sarebbe diventato il diritto internazionale moderno¹, che avrebbe acquistato una maggiore definizione tecnica parallelamente all'affermarsi delle individualità nazionali e quindi dello Stato.

¹ Sulla presenza della Chiesa nei rapporti fra i popoli nell'antichità e nel medioevo ed il suo contributo alla formazione dei principi del diritto internazionale, vid. G. BALLADORE PALLIERI - G. VISMARA, *Acta Pontificia Juris Gentium usque ad annum MCCCIV*, Milano 1946.

Ad ogni modo in quella lontana concordia medioevale (che trova anche dei precedenti) appare già chiara, da parte della Chiesa la ricerca del dialogo come mezzo per rivendicare, nel concreto, la sua libertà.

Questa è la costante: oggi come allora, i concordati hanno per la Chiesa un significato di libertà specificamente delineata e garantita da norme precise, valide sia nell'ordine interno degli Stati che in quello internazionale (cf. DH 13).

Una costante che è, a mio parere, la chiave ermeneutica che spiega sia il carattere strumentale dei concordati che la loro lunga sopravvivenza attraverso differenti epoche e sistemi di rapporti tra la Chiesa e gli Stati, nonché il mutevole succedersi delle tematiche e delle concrete soluzioni oggetto degli accordi stessi.

Infatti, le basi per un accordo tra la Santa Sede e uno Stato sono state diverse nel tempo e lo sono anche oggi a seconda della nazione di cui si tratti.

Non possiamo ora soffermarci su questa evoluzione, basti segnalare che, per quanto riguarda la Chiesa, il Concilio Vaticano II ha significato una revisione dei principi su cui ella intende stabilire rapporti con la comunità politica. Essi possono riassumersi come segue:

- nella distinzione fra la Chiesa (la cui missione è di natura religiosa), e qualsiasi comunità o sistema politici;
- nel reciproco riconoscimento dell'indipendenza e l'autonomia di ciascuno nel proprio ordine (è ormai abituale che questo principio basilare venga ribadito nel primo articolo dei concordati);
- nel riconoscimento del diritto civile di libertà religiosa per tutti gli uomini e le confessioni, entro i limiti del giusto ordine pubblico;
- nella centralità della persona umana, nel cui servizio sia la Chiesa che la comunità politica trovano la loro ragion d'essere e il punto d'incontro per

2 Anche per quanto riguarda la loro forma giuridica e la terminologia. Premetto che parlo in generale di concordati per riferirmi a tutti i patti di natura concordataria, cosciente che oggi si suol parlare più di accordi. Per quanto riguarda la recente attività concordataria vid J.-B. D'ONORIO, *La diplomatie concordataire de Jean Paul II*: AA.VV. «La diplomatie de Jean Paul II», Parigi 2000, p. 253-301.

una cooperazione senza confusione (proprio l'intenzione di concretare questa collaborazione viene solitamente espressa come motivazione dei concordati).

- che la libertà della Chiesa per svolgere la sua missione non significa il ricorso a privilegi, a mezzi non coerenti col vangelo, oppure che possano compromettere tale libertà³.

Gli Stati e gli accordi con le confessioni religiose

Da parte degli Stati, l'ultimo quarto del secolo scorso ha visto a molti di essi, in diverse aree geografiche, attraversare un processo di rinnovamento costituzionale, orientato verso l'instaurazione di una democrazia compiuta.

Uno dei punti nodali di tale processo è senza dubbio rappresentato dalla libertà religiosa. Nel desiderio di dare un nuovo, concreto assetto giuridico a questo diritto fondamentale, molti paesi hanno scelto il sistema della concertazione con le confessioni, come via per determinare lo statuto giuridico specifico di ciascuna di esse, entro un'ampia cornice delineata dalla costituzione⁴.

Questa scelta appare in linea con i recenti sviluppi della libertà religiosa in ambito internazionale, che tendono ad assicurare più esplicitamente la sua dimensione comunitaria come parte integrante del diritto stesso. La esperienza recente di non pochi paesi, insegna quanto sia importante la libertà e indipendenza delle confessioni nello svolgere il loro operato. Insegna pure che l'esercizio di tale libertà dev'essere assicurato da regole giuridiche stabili e precise.

È da sottolineare a questo proposito il progressivo sviluppo dei documenti dell'OSCE nei confronti della libertà religiosa. Dall'Atto finale de Helsinki (1975)⁵, ai Documenti Conclusivi di Madrid (1980)⁶ e di Vienna

³ Cf. GS 76.

⁴ Il sistema di accordi confessionali vanta una certa tradizione nella Germania, l'Austria, La Svizzera. Ma di recente è stato attuato anche in altri paesi come l'Italia, la Spagna, la Colombia. Si potrebbe ben affermare che i recenti processi di normalizzazione democratica si orientano in questa direzione.

⁵ *Questioni relative alla Sicurezza*, VII, 20, 22-23. I documenti dell'OCSE si possono trovare in G. BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. alla O.S.C.E.*, Perugia 1995.

(1989)⁷, si è venuta affermando sempre più la necessità di una collaborazione fra gli Stati e le comunità religiose nella determinazione della loro posizione giuridica.

A queste ragioni si deve aggiungere, per quanto riguarda l'area del Centro-Est dell'Europa, che molti dei paesi che hanno siglato di recente un Accordo con la Sede Apostolica vantano una tradizione concordataria che adesso, cambiate le circostanze, si è visto conveniente riprendere. Fra di essi la Polonia⁸, Cecoslovacchia⁹, la Slovacchia (mi riferisco al progetto del 1941-42), la Lettonia¹⁰, la Lituania¹¹, oltre che la Jugoslavia¹² e la Romania¹³.

STUDIO COMPARATIVO DEGLI ACCORDI FRA LA SANTA SEDE E GLI STATI DEL DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE

Seguendo il documento preparatorio di questa Conferenza internazionale prenderò in analisi comparativa gli accordi con Croazia, Polonia, Slovacchia e Ungheria per quanto riguarda l'Europa Centrale, e quelli con Estonia, Lettonia e Lituania relativamente all'Est dell'Europa¹⁴.

Brevi cenni sulla forma di questi documenti concordatari

Prima di addentrarci in una breve analisi comparativa di questi accordi, mi sembra necessario, per chiarezza, premettere qualche cenno alla loro struttura e forma come documenti giuridici.

⁶ *Questioni relative alla Sicurezza. Principi 12 a 14.*

⁷ *Questioni relative alla Sicurezza. Principi 16 e 17.*

⁸ Concordato del 10 febbraio 1925, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 30-40.

⁹ Modus vivendi del 17 dicembre 1927, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 67-68.

¹⁰ Concordato del 30 maggio 1922 e successiva Convenzione addizionale del 25 gennaio 1938, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 6-10.

¹¹ Concordato del 27 settembre 1927, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 60-66; vid. et. p. 40-42.

¹² Concordato del 25 luglio 1935, non ratificato però dallo Stato, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 202-216.

¹³ Concordato del 10 maggio 1927, in MERCATI, *Raccolta...*, II, p. 45-60.

¹⁴ Non possiamo occuparci ancora dell'accordo con la Slovenia firmato proprio in questi giorni.

Questa è molto svariata. Dalla Polonia, che ha concluso nel 1993 un vero e proprio concordato con la Santa Sede¹⁵, (l'unico a ricevere ufficialmente questo nome dopo parecchi anni), fino all'accordo avvenuto tramite lo scambio di Note Verbale con la Estonia¹⁶. Ma già da tempo le convenzioni concordatarie rivestono di regola la forma di accordi meno solenni del classico concordato. E così l'Ungheria¹⁷, la Croazia¹⁸ e la Lituania¹⁹ hanno seguito la via dei vari accordi settoriali (e complementari), mentre i più recenti accordi del 2000 -quelli con la Lettonia²⁰ e la Slovacchia²¹- tornano sulla strada di un solo documento nel quale vengono complessivamente trattati tutti gli argomenti per i quali si è raggiunta un'intesa.

Comunque, indipendentemente dalle solennità e dalla forma, in tutti i casi risulta delineato un sistema concordatario abbastanza completo ed anche flessibile in quanto aperto ad aggiustamenti e a nuovi accordi, -a

15 Esso riceve poi una certa copertura dall'art. 25.4 della Costituzione del 1997, a conferma del principio di bilateralità tradizionale nel diritto ecclesiastico polacco, effettivo anche sotto i governi comunisti: cf. R. PIEGA, *Evoluzione del diritto ecclesiastico in Polonia dopo il 1989*, Roma 2001, p. 53-63.

16 Avvenuto 12 marzo 1999. Le Note Verbale del Ministro degli Esteri della Estonia è di data 23 dicembre 1998 e quella della Segreteria di Stato del 15 febbraio 1999.

17 Ha concluso sinora tre accordi, il primo nel 1990 per la normalizzazione dei rapporti diplomatici e della situazione giuridica della Chiesa; esso mentre deroga le intese del 1964 apre alla possibilità di nuovi accordi. Sono infatti seguiti due altri accordi il primo del 1994 per l'assistenza religiosa alle forze armate e di polizia di frontiera; il secondo, nel 1997, circa il finanziamento delle attività della Chiesa e alcune questioni patrimoniali.

18 Tre accordi del 19 dicembre 1996 relativi a questioni giuridiche, educativo-culturali e all'Ordinariato militare; un quarto, riguardante materie economiche è stato firmato nel 1998.

19 Tre accordi firmati il 5 maggio del 2000 relativi a materie giuridiche, di educazione e cultura e di assistenza religiosa ai cattolici sotto le armi.

20 Accordo dell'8 novembre 2000.

21 Accordo base del 24 novembre 2000. Cf. KONFERENCIA BISKUPOV SLOVENSKA, *Základná zmluva medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou*, Bratislava 2001; MINISTERSTVO ZAHRANICNYCH VECÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, (M. ·mid cur.) *Základná zmluva medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou. Koncepcia a komentár*, 2000. Vid il commento di T. HAJDU, *L'Accordo Base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca*, in «Ius Ecclesiae» (2001) p. 524-532; M. SERVÁTKA, *Accordo Base tra la Repubblica Slovacca e la Santa Sede*, in «Già e non ancora» (giugno 2001) pp. 75-77.

volte preannunziati nei testi firmati- su argomenti particolarizz²². Anche nel caso della Estonia, benché si tratti di un accordo stringato e non solenne, viene affrontata una discreta varietà di argomenti. L'accordo slovacco viene espressamente definito come accordo base, ed essendosi concluso in Vaticano hanno firmato il Primo Ministro e il Card. Segretario di Stato.

Particolare menzione merita l'accordo lettone per la sua struttura e articolazione. Esso è diviso in Parti e Sezioni con i titoli corrispondenti alle materie contenute. Le parti corrispondono a quelli che per altri paesi sono accordi parziali. Questo sistema rende a mio parere più chiaro e ordinato il testo e ne facilita l'interpretazione. Anche l'accordo ungherese del 1997 affronta, divise per sezioni, questioni di natura economica²³.

Tutti gli accordi sono stati ratificati secondo le consuete, relative procedure ed è intervenuto lo scambio delle ratifiche. Fanno eccezione lo scambio di note fra la Santa Sede e la Estonia, che però è avvenuto con qualche solennità il 12 marzo 1999; e il primo accordo ungherese del febbraio 1990 che invece è stato firmato dal Segretario di Stato e dal Ministro degli affari esteri; infatti, nella sua brevità (3 punti) si tratta di un accordo fondamentale poiché nel ripristinare i rapporti diplomatici al più alto livello tra le parti, si coglie l'occasione per fissare le basi dello statuto giuridico della Chiesa in Ungheria, si dichiarano 'superati' l'Atto del 1964 (e

²² Benché in linea di principio i concordati appaiono meno flessibili dagli accordi puntuali, in realtà ciò è abbastanza relativo. In tempi recenti sono stati modificati il concordato portoghese (nel 1975) e quello spagnolo del 1953 (nel 1976), ed è stato firmato nel 1992 un accordo (non ratificato) di modifica del concordato colombiano del 1973. Per questo ritengo che gli art. 27 e 28 del concordato polacco gli conferiscano possibilità di aggiornamento simili a qualunque altro accordo. Com'è ovvio, qui importa più che altro la volontà delle parti.

D'altra parte la possibilità di una attuazione, attraverso successive intese secondarie, di precisi impegni ormai presi dalle parti, non è lo stesso del rimando della soluzione di certe questioni a successivi accordi ancora da raggiungere.

²³ Nella prima sezione si tratta del finanziamento delle attività ecclesiali di servizio pubblico, soprattutto di insegnamento e di salvaguardia del patrimonio culturale; nella seconda e terza sezione si tratta della devoluzione e del risarcimento alle istituzioni ecclesiastiche per gli immobili tolti in passato alla Chiesa, della possibilità per i cittadini di destinare alle Chiese l'1% del loro IRPEF e di altre sovvenzioni ed esenzioni fiscali.

relativi annessi) e si apre la possibilità ad altri accordi tematici come in effetti è avvenuto.

I PREAMBOLI DEGLI ACCORDI

In generale i concordati tendono ad assomigliarsi in quanto hanno una matrice comune, una delle Parti è sempre la stessa e anche gli obiettivi e le materie coincidono. Entro la loro diversità, gli accordi che esaminiamo presentano non poche somiglianze fra loro, che, per alcuni versi, rappresentano certa novità in materia concordataria. Infatti:

Tutti sono susseguenti ai mutamenti delle circostanze politiche e costituzionali degli Stati. A tali mutamenti si fa talvolta riferimento espresso, come accade negli accordi con l'Ungheria, la Polonia e la Lettonia²⁴. Quest'ultimo prende lo spunto dai cambiamenti intervenuti per affermare che il concordato del 1922 deve venire sostituito da un nuovo accordo internazionale.

Parimenti, questi accordi segnano una svolta nei rapporti con la Chiesa cattolica, ed anche questo particolare viene talvolta segnalato; così l'accordo ungherese del 1990 che parla del ripristino ufficiale dei reciproci rapporti. A circa nove anni di distanza, la convenzione estone del 1999 esprime il comune desiderio di "riaffermare e promuovere, in uno spirito di amicizia, i rapporti ormai esistenti" -dal 1991- fra le parti.

Ma più interessanti ancora mi sembrano le motivazioni e i punti di partenza specificati nei paragrafi introduttori di questi accordi. I preamboli, infatti, hanno un grande rilievo giuridico in quanto riferiscono i presupposti dottrinali, le premesse socio-politiche, i principi giuridici in base ai quali le parti hanno concluso una convenzione, quindi forniscono i criteri di interpretazione dei particolari impegni in essa contenuti²⁵.

²⁴ "A seguito della profonda evoluzione politica prodottasi in Ungheria negli ultimi mesi" (Ungheria, 1990); "Costatando l'importanza decisiva della riconquista dell'indipendenza e della sovranità per lo Stato Polacco" (Polonia); "changes that have occurred at both the national and international levels" (Lettonia).

²⁵ Cf. C. MIGLIORE, *Presentazione di una raccolta di concordati: «Ius Ecclesiae»* (2000) p. 662.

Vediamoli brevemente, perché ritengo siano i punti relativamente comuni più salienti degli accordi considerati.

Il ruolo storico ed attuale della Chiesa

In primo luogo i riferimenti al ruolo della Chiesa nella storia nazionale e nell'attualità. Sono presenti negli accordi slovacco, polacco, croato, lettone e lituano

Oltre che della Chiesa essi mi sembrano un riaffermare la propria identità nazionale e la continuità di essa, attraverso le dolorose esperienze del periodo comunista, fino ad oggi. Considero che sono anche espressione della volontà di conservare tale identità in un futuro di integrazione europea, la quale non dovrebbe ignorare le radici religiose che fanno parte dello stesso concetto di Europa.

Nella loro brevità, questi rilievi sul contributo della Chiesa alla vita del paese, sono molto espressivi. Non si allude ad un contributo esterno, ma al fatto che la Chiesa fa parte del tessuto sociale della nazione e con essa ha condiviso la storia, spesso travagliata.

Traspare anche il concetto che lo Stato ha di se stesso, del suo ruolo riguardo alla società, cioè di un modo di intendere il bene comune come fine al quale l'apparato statale concorre senza escludere, anzi, il contributo delle varie istanze sociali.

Infatti, quello che si riconosce è il ruolo svolto dalla Chiesa, non tanto in campo politico (che non è il suo) quanto religioso -che è già di per sé un apporto al bene comune- (Lettonia) e più estesamente alla formazione del popolo nell'ambito, morale, culturale, così come al suo contributo educativo e sociale.

Rilievi che poi si riferiscono a realtà di fatto alle quali lo Stato intende dare continuità, senza venir meno alla sua legittima laicità e indipendenza nei confronti delle confessioni. Fatti che sono in realtà il fondamento e la giustificazione delle clausole concordatarie che stabiliscono una collaborazione civile alle attività della Chiesa.

Sarebbe ingannevole interpretarle in senso discriminatorio o come privilegi. Nondimeno le confessioni che possano vantare un radicamento

sociale altrettanto profondo, esteso e antico dovrebbero ricevere dello Stato la medesima collaborazione.

Ai rilievi testè accennati corrisponde -in quasi tutti i paesi considerati- anche il fatto della presenza di un numero cospicuo di cittadini cattolici. Fatto che viene pure rilevato negli accordi con la Polonia, la Lituania, e la Croazia, nei quali le parti contraenti premettono che la maggioranza dei cittadini professa la religione cattolica; quello della Lettonia lo riferisce a "una grande parte della popolazione".

Se prima si parlava della Chiesa come istituzione, adesso se ne parla come comunità, alla quale -in esercizio della loro libertà- appartengono una buona parte dei cittadini; un fatto anche questo che da ragione degli accordi presi dalle parti contraenti. È quello che un settore della dottrina chiama confessionismo sociologico per contrasto con il vecchio confessionismo dogmatico (spesso intollerante); ma anche diverso di quello meramente formale piuttosto tipico dei paesi in cui c'è la Chiesa di Stato.

Qui come detto si tratta di una premessa di fatto: si tiene conto dell'interesse, in campo religioso, di una parte notevole della popolazione e di venirne incontro; attraverso appunto gli accordi bilaterali con i rappresentanti della comunità.

Insomma questi riferimenti alla realtà storica ed attuale della società civile, per quel che riguarda la presenza e l'operato della Chiesa, sono come la chiave per capire non già che ci sia un concordato ma il suo specifico contenuto, forse diverso da quello con altre confessioni.

Servono anche a meglio comprendere che le concessioni dello Stato in favore della Chiesa sono corrispondenti ad una comprovata e proficua presenza e attività della medesima in favore della popolazione.

Una speciale menzione merita il concordato polacco nel cui preambolo si fa riferimento al significato che ha per la storia presente della Polonia il pontificato di Giovanni Paolo II.

I riferimenti di carattere giuridico

Assieme a quelli che abbiamo appena esaminato, gli accordi concordatari contengono espliciti e concreti riferimenti delle parti -separatamente o in

comune-, alle fonti giuridiche che costituiscono la cornice entro la quale si è raggiunto e verrà attuato l'accordo.

Richiami al diritto interno

Gli Stati naturalmente fanno riferimento alla loro costituzione, talvolta ai concreti articoli della medesima riguardanti la libertà religiosa come la Croazia (agli art. 40 e 41), ai principi costituzionali (Polonia, Lettonia) o anche in generale alla legislazione (Polonia).

Ma non mancano richiami più specifici alle leggi interne, come l'accordo ungherese del 1997 che intende eseguire, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, la Legge IV del 1990 sulla libertà di coscienza, di religione e sulle Chiese²⁶ e la Legge XXXII de 1991 sulla proprietà degli ex-immobili delle Chiese.

Da parte sua la Santa Sede dichiara di pattuire sulla base dei documenti del Concilio Vaticano II nonché delle norme del diritto canonico. Talvolta, come accade nel concordato polacco, si precisa che tali documenti conciliari sono quelli "riguardanti la libertà religiosa ed i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica"²⁷. In accordi specifici su argomenti scolastici e culturali non mancano riferimenti al Decreto *Gravissimum educationis*²⁸, che riassume la dottrina della Chiesa in materia.

Questi richiami ai principi conciliari, a raffronto con quelli degli Stati alle loro costituzioni, appaiono molto significativi. Quasi che essi abbiano per la Chiesa un valore simile, ossia di costituzione formale benché non formulata giuridicamente. Difatti poi, il Codice di Diritto Canonico è stato presentato

²⁶ Un riferimento non unilaterale e di premessa, ma sostanziale a questa legge si trova nel precedente accordo del febbraio 1990 nel cui n. 3° le parti convengono che "a seguito della profonda evoluzione politica e sociale prodottasi in Ungheria negli ultimi mesi, le questioni riguardanti la Chiesa sono ora regolate, sia dal nuovo Codice di Diritto Canonico, sia dalle norme della nuova legge sulla libertà di coscienza e di religione e sulle Chiese", già approvata ma entrata in vigore dopo la firma dell'accordo.

²⁷ Soprattutto LG, GS, DH.

²⁸ Cf. gli accordi croato e lituano in campo educativo e culturale. Come d'altronde si fa riferimento all'Cost. Ap. *Spirituali militum* quando si tratta di ordinariati militari.

da Giovanni Paolo II quale complemento alla dottrina del Concilio sulla Chiesa, in quanto sforzo per tradurla in linguaggio canonistico²⁹.

Richiami al diritto internazionale

Insieme a queste remissioni delle parti al proprio diritto, è frequente che si riferiscano in comune "ai principi internazionalmente riconosciuti sulla libertà religiosa" (Croazia, Slovacchia). Oppure allo stesso "principio di libertà religiosa contenuto negli strumenti giuridici internazionali" (Lituania). Nel proemio del concordato polacco le parti dichiarano guidate "dai principi comuni del diritto internazionale nonché dai principi riguardanti il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione per motivo di religione".

Nell'accordo lettone il riferimento al diritto internazionale è unilaterale, in quanto è la Repubblica di Lettonia che dichiara di prendere in considerazione "i principi contenuti nella sua Costituzione e nelle Convenzioni Internazionali cui essa aderisce".

Anche questi riferimenti ai principi del diritto internazionale sono di grande importanza: essi rispecchiano il piano giuridico in cui sorge l'accordo concordatario e la sua natura giuridica di patto internazionale. L'accordo lettone viene espressamente definito come *international agreement*; in quello slovacco le parti si riconoscono reciprocamente come "soggetti indipendenti e autonomi di diritto internazionale", alle cui regole intendono ispirare i loro rapporti (art. 1).

Le parti intendono impegnarsi secondo i principi e le norme proprie del diritto internazionale, segnatamente quelle riguardanti i trattati per quanto applicabili ai concordati³⁰.

²⁹ Cost. Ap. *Sacrae disciplinae*, 25 gennaio 1983: EV 8/628-631 e s.

³⁰ Si veda per la materia M. GIULIANO - T. SCOVAZZI - T. TREVES, *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano 1991, p. 279-411; F. DURANTE, *Trattato (Diritto vigente)* in «Enciclopedia del Diritto», vol. 44, Milano 1992, p. 1368-1392. Com'è noto la Santa Sede è stata la prima a ratificare la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (1969), nella cui elaborazione ha partecipato attivamente. Si vedano a riguardo le considerazioni di S. FERLITO, *L'attività internazionale...*, cit., p. 110-124; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Bologna 1996, p. 39-40.

Ma non solo, poiché la materia dei concordati tocca il diritto di libertà religiosa (di cui ogni uomo è portatore), le parti dichiarano che si tratta di un valore comune al cui sviluppo intendono collaborare.

Tengono anche presente che i principi internazionali relativi alla libertà religiosa -come tutti i riguardanti i diritti fondamentali della persona, delle comunità e de popoli- sono di ordine pubblico³¹, ovvero di *ius cogens*, per cui le parti, esprimono la loro comune volontà di definire un assetto concreto per l'esercizio della libertà religiosa di una parte cospicua della popolazione (i cattolici radunati nella loro Chiesa), senza perciò pregiudicare la libertà religiosa degli altri cittadini, che entrambe le parti sono tenute a rispettare.

In questa maniera e in certo senso, la tutela e promozione dei diritti umani, si fa oggetto di un impegno internazionale bilaterale adeguato alla natura della Chiesa e a quelle che sono le sue possibilità reali di intervento concreto in tale area.

Oggetto e finalità specifica degli accordi

Nel proemio degli accordi si fa pure riferimento allo scopo, materie o tematiche di comune interesse cui le parti intendono dare una sistemazione giuridica concorde. Nei concordati qui esaminati troviamo vari tipi di queste dichiarazioni di intenti. Da quello polacco che, per sua natura, si propone "di regolare in maniera stabile ed armonica le mutue relazioni", a quelli che, essendo accordi settoriali o tematici, logicamente dichiarano un obiettivo più preciso. Particolarmente generica la manifestazione delle parti nell'accordo slovacco di volere "contribuire al bene spirituale e materiale della persona umana ed al bene comune".

In tale contesto, il primo obiettivo dei rapporti concordatari, nonché premessa per qualsiasi altro accordo, è quello di definire la posizione giuridica della Chiesa nell'ordinamento statale, per cui sia che si tratti di un accordo globale che di vari accordi, in primo luogo³² troveremo la

³¹ Cf. V. BUONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Roma 1977, p. 31-33, 150-153; F.C. GARCÍA MAGÁN, *Derechos de los pueblos y naciones*, Roma 1998.

³² Primo luogo sia in senso topico, cioè i primi articoli dentro del unico strumento siglato (Polonia, Lettonia, Slovacchia...), sia cronologico quando si tratta di vari accordi parziali. Sia anche in senso logico, che è il caso della Croazia e della Lituania ove -come
btcagq

definizione di quelle che genericamente vengono chiamate *questioni giuridiche*.

LA PARTE DISPOSITIVA DEGLI ACCORDI

Il principio di relativa indipendenza e di cooperazione

Come sopra accennato, il primo articolo degli accordi è ormai solito ribadire i principi giuridici concreti su cui si fondano le susseguenti clausole. Questi principi collegati fra loro sono: il reciproco riconoscimento della indipendenza e autonomia di ogni parte nel suo campo di competenza e, su questa base, l'impegno a collaborare per il bene spirituale e materiale delle persone. Non si fa riferimento a queste linee guida negli accordi con l'Ungheria e con la Estonia.

Così art. 1 del concordato polacco afferma:

La Repubblica di Polonia e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e autonomi, e si impegnano al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti reciproci e alla collaborazione per la promozione dell'uomo e del bene comune.

Quasi identico l'accordo del dicembre 1996 con la Croazia, con la precisazione che la collaborazione è per "lo sviluppo integrale, spirituale e materiale dell'uomo e per la promozione del bene comune".

La versione inglese di questi punti di partenza ce la offrono i primi articoli dei concordati lituano e lettone (entrambi del 2000). L'accordo lituano su affari giuridici infatti comincia:

Art.1.1: The Holy See and the Republic of Lithuania agree that the Catholic Church and the State shall be independent and autonomous each within their field and, adhering to the said principle shall co-operate closely for the spiritual and material welfare of every individual and of society³³.

Il primo articolo della convenzione lettone è molto simile, ma sicuramente meno preciso:

accadde con la Spagna- si tratta di vari accordi firmati nella stessa data: quello su affari giuridici si considera il primo, anche perché delinea la cornice entro la quale verranno interpretati gli altri accordi.

33 L'accordo lituano aggiunge che: "The competent authorities of the Republic of Lithuania and the competent authorities of the Catholic Church shall co-operate in ways acceptable to both Parties on educational, cultural, family and social issues and, in particular, in the field of protecting public morals and human dignity" (art.1. 2).

Article 1: The Holy See and the Republic of Latvia recognise that they are both, within their proper spheres of competence, independent and autonomous. They reaffirm their respect for this principle with regard to the services by which each party, both individually and jointly, intends to promote the greater spiritual and material development of Latvian society³⁴.

L'accordo Base slovacco invece esprime questo principio in maniera differente:

Art 1. (1) La Santa Sede e la Repubblica Slovacca (in seguito solo "le Alte Parti") si considerano reciprocamente soggetti indipendenti ed autonomi di diritto internazionale e si ispireranno a questi principi nei loro mutui rapporti.

In questo caso il riferimento al diritto internazionale sembra situare la questione come una conferma dei principi di non ingerenza e di rispetto degli affari interni delle parti.

Il primo accordo in cui si trova un richiamo a questi principi -di mutuo rispetto e di collaborazione per il bene comune- è l'accordo italiano del 1984³⁵. Da allora è diventata quasi una clausola di stile -tutt'altro che formale- che riassume le basi giuridiche di principio sulle quali Chiesa e Stato intendono stabilire le mutue relazioni: distinzione cioè, in quanto soggetti, delle loro finalità e campi di attuazione e quindi delle rispettive

³⁴ Infatti l'uso del pronome (they) può risultare confuso: non è solo che la Santa Sede e lo Stato si riconoscono indipendenti e autonomi nelle loro competenze proprie, si tratta che la Chiesa cattolica come comunità organizzata (che esiste e opera anche in Lettonia), e lo Stato lettone intendono cooperare allo sviluppo del paese nel rispetto reciproco delle competenze proprie di ciascuno.

³⁵ Art. 1. Osserva BARBERINI che il principio "lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani" è stato ripreso dall'art. 7 della Costituzione italiana del 1948, e si sorprende quasi che tale principio sia stato oggetto di negoziato da parte dello Stato polacco (*I concordati in Europa Centrale e Orientale*, in «QDPE» (1999/1) p. 55). In verità esso appare come una questione su cui entrambe le parti manifestano trovarsi d'accordo (anche perché già impegnate di fronte a loro stesse alla non ingerenza in sfere che non sono le proprie), e nel rispetto della quale esse intendono collaborare. Nemmeno la Chiesa -si può dire- intende sottoporre a negoziato la sua libertà: cerca uno statuto giuridico che gliela garantisca sufficientemente. Può essere a questo punto utile consultare l'accordo con il Kazakhstan nel cui preambolo si afferma che le parti intendono impostare i loro rapporti "in accordance with the principles of respect and non interference in internal affairs"; e nel cui art. 1: "Le Parti si riconoscono libertà reciproca nell'esercizio dei loro diritti e poteri e si impegnano al rispetto di questo principio nei loro rapporti e nella loro collaborazione per il bene della popolazione" (orig. inglese).

competenze. Distinzione tuttavia che, se non è confusione, non è nemmeno reciproca indifferenza: entrambe le parti si riconoscono a servizio della persona e del bene comune: e a questi scopi comuni intendono cooperare secondo la propria natura e possibilità.

Come si è già detto, questi principi sono stati proclamati dal Concilio Vaticano II e fanno parte della dottrina sociale della Chiesa, ma poiché sono argomenti di ragione naturale, essi possono essere accettati da un qualsiasi Stato che:

- intenda rispettare, come parte essenziale del bene comune, i diritti degli uomini e delle comunità intermedie nelle quali essi sviluppano e esprimono la loro personalità e socialità;

- consideri che il benessere della persona (e quindi il bene comune) include la possibilità di praticare liberamente la propria religione individualmente e collettivamente.

- riconosca il valore sociale del servizio che la Chiesa (come le altre confessioni radicate nella popolazione) presta ai cittadini. Sia, per quanto riguarda ai cattolici, in campo prettamente religioso; sia a tutta la comunità attraverso le iniziative di natura sociale (culturali, assistenziali, scolastiche, ecc.) che promuove.

Lo schema delle tematiche

Avviandoci ad entrare -brevemente e solo per alcuni aspetti- nelle concrete materie oggetto di pattuizione, sembra opportuno seguire lo schema ormai diffuso che divide in quattro blocchi le materie che sogliono essere anche oggetto di accordo separato. Mi riferirò quindi per ordine agli affari giuridici, alle questioni scolastiche e culturali, a quelle riguardanti l'assistenza religiosa, in particolare alle forze armate e di sicurezza e, in fine, alle questioni economiche³⁶.

Seguono questo schema i quattro accordi della Croazia (i primi tre del 1996 e quello economico del 1998). Lo seguono pure, in mancanza però di quello economico, i tre accordi del maggio 2000 siglati dalla Lituania³⁷.

³⁶ Questa divisione quadripartita corrisponde ai quattro accordi parziali spagnoli firmati il 3 gennaio 1979.

³⁷ Alcune materie economiche vengono risolte nell'accordo giuridico e in quello
btcagq

Anche la convenzione della Lettonia segue, nelle accennate sue divisioni interne, sostanzialmente il medesimo schema, ed anche qui non sono stati specificamente affrontati gli affari economici. Il concordato polacco si adegua abbastanza alla stessa griglia tematica.

Va segnalato che in tale quadro, materie come l'assistenza religiosa a persone in situazioni speciali (carcerati, malati, ecc.) o i beni culturali della Chiesa possono trovare attenzione in posti differenti a seconda dei casi.

Gli accordi ungheresi seguono in parte uno schema proprio avendo il primo per scopo il ristabilimento dei rapporti diplomatici, il secondo l'assistenza religiosa alle forze dell'ordine e l'ultimo (fino a adesso) l'aiuto finanziario dello Stato e alcune questioni patrimoniali.

QUESTIONI GIURIDICHE

Si riferiscono specificamente ad esse, come detto, i primi articoli degli accordi complessivi nonché i relativi accordi croato, lituano e la Prima parte, Prima sezione, del patto Lettone.

La personalità giuridica della Chiesa e dei suoi enti

Tranne che l'Ungheria che ha provveduto alla personalità degli enti religiosi tramite la Legge IV/1990 sulla libertà di coscienza e sulle Chiese, i restanti accordi riconoscono in maniera espressa la personalità giuridica della Chiesa. Croazia e Lettonia specificano che si tratta di personalità pubblica³⁸.

La Estonia include la Chiesa e i suoi enti nello stesso n. 2 dell'intesa, specificando che godranno di personalità civile, dalla loro registrazione, gli enti ecclesiastici sia pubblici che privati che abbiano personalità canonica (n. 2).

Per quanto riguarda la personalità civile degli enti ecclesiastici essa viene pure riconosciuta, ma in differenti modi e condizioni, che cercherò di riassumere in seguito.

culturale. Altre sono domandate ad una commissione bilaterale permanente.

³⁸ Polonia, art. 4.1; Croazia, AG art. 2.1 pubblica; Lituania, AG art. 2.1; Lettonia 2.1 pubblica; Estonia, n. 2; Slovacchia art. 1.2.

La Polonia la riconosce a tutte le istituzioni che hanno personalità "in conformità alle norme del diritto canonico", e la rende effettiva per notifica dell'autorità agli organi statali (art. 4.2). Altri enti ecclesiastici possono ottenere personalità civile su richiesta dell'autorità ecclesiastica e secondo le norme generali dell'ordinamento polacco (art. 4.3)³⁹.

In Croazia si riconosce la personalità *pubblica* civile agli enti canonici "che hanno tale personalità giuridica in conformità alle norme del Diritto Canonico" (AG, art. 2.2). Nell'erigere o sopprimere, modificare o riconoscere persone giuridiche ecclesiastiche (senza specificare se pubbliche o private) l'autorità della Chiesa ne da notifica agli organi amministrativi dello Stato al fine della registrazione civile (AG, art. 2.3).

Anche qui, il sistema non appare del tutto coerente; non si intuisce bene se questa registrazione serve a rendere effettiva la personalità pubblica civile dei summenzionati enti canonici pubblici, oppure affinché anche gli enti canonici privati ottengano per questa via (della registrazione) la personalità -privata- civile, o se questi si devono adeguare alla legislazione statale.

In certo senso il problema viene risolto nella Lituania (AG, art. 2.2 e 3) che segue un sistema simile ma senza distinguere: persone canoniche pubbliche o private ottengono la personalità civile, e le autorità ecclesiastiche nel stabilirle, riconoscerle o sopprimerle, ne informano i competenti organi statali per la relativa registrazione.

Da parte sua la Lettonia riconosce la personalità giuridica pubblica civile alla Chiesa e agli enti pubblici della medesima; di conseguenza chiede alle autorità della Chiesa di informarla sui cambiamenti che attengano a tali enti pubblici e possano interessare al loro statuto civile (art. 2. 2 e 3). Niente si dice degli enti canonici privati che (sembra) dovranno costituirsi civilmente seguendo le vie offerte dal diritto comune.

³⁹ Non è chiaro se nel primo gruppo rientrano solo le entità che hanno la personalità canonica *ope legis*, oppure anche quelle che la acquistano per decreto (di erezione o di concessione). Quest'ultima interpretazione sembra più plausibile in quanto riguarda taluni enti canonici pubblici, rimanendo la strada della legislazione civile per gli enti ecclesiastici senza personalità canonica.

La Slovacchia pattuisce diversamente, e cioè le Parti -dopo essersi dichiarate mutuamente soggetti "indipendenti e autonomi di diritto internazionale" (art. 1.1)- si riconoscono poi rispettivamente la personalità giuridica "ed anche quella di tutte le persone giuridiche e fisiche che ne godono secondo l'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca o secondo il Diritto Canonico" (art. 1.2). Il sistema è originale, fosse solo per una reciprocità che di solito gli Stati non pretendono dalla Chiesa, in quanto non intendono agire istituzionalmente al suo interno.

Più lineare il sistema estone. Nel n 2 dell'intesa si specifica che tutte le persone canoniche (pubbliche o private che siano) avranno la personalità civile, dal momento della loro registrazione, con i doveri e diritti annessi dal diritto civile a tale condizione.

Per quanto riguarda il diritto applicabile agli enti ecclesiali come tali, sembra potersi dedurre che esso sia, in linea di massima e nel rispetto dell'ordine pubblico civile, il diritto canonico generale, e -se del caso- anche quello particolare nella misura in cui sia accessibili, tramite il registro civile, ai terzi che entrano in rapporto con tali enti.

Le attività di essi enti sottoposte a regolamentazione civile (sanitarie, scolastiche, assistenziali, editoriali...) dovranno sottostare alle relative leggi statali sulla materia, sempre nel rispetto della loro identità cattolica.

Libertà della Chiesa nello svolgimento della sua missione religiosa

In generale, la sovranità e autonomia della Chiesa nel suo ambito di competenza, si concreta nella libertà a lei riconosciuta e garantita, da tutti gli strumenti che stiamo esaminando, di compiere la sua missione. Missione talvolta qualificata come apostolica (Croazia) oppure pastorale, apostolica e caritatevole (Lituania).

Si è solito specificare (tranne che per l'Estonia) che essa comprende il culto, la giurisdizione, il magistero, la predicazione. Talvolta si dettaglia ancora aggiungendo specificatamente l'assistenza religiosa, le attività educative, sociali, culturali (Lettonia, Lituania).

L'accordo slovacco dettaglia molto le attività che la Chiesa può liberamente esercitare: professione pubblica, annunzio e pratica della fede,

l'esercizio della sua missione, delle sue competenze definite nel diritto canonico, dei diritti inerenti alla proprietà dei suoi beni economici e la libera gestione degli affari interni alla Chiesa (art. 2).

Oltre che alla Chiesa come unità, si è solito garantire esplicitamente la medesima libertà di attuazione alle comunità che ne fanno parte. Croazia fa menzione fra di esse anche delle associazioni di fedeli. Certa novità in questa linea rappresentano le allusioni (dirette o indirette) ai riti, allo scopo di estendere esplicitamente a loro le libertà garantite in generale alla Chiesa; libertà talvolta subordinate in passato alla politica dei governi del chiamato socialismo reale⁴⁰.

Unitamente alla libertà di attuazione è riconosciuta la *libertà di organizzazione*, ossia di erigere, modificare e sopprimere le strutture ecclesiastiche (territoriali e personali) dei vari riti, istituti di vita consacrata, società di vita apostolica ed altri enti. Spesso si elencano con dettaglio queste possibili istituzioni ecclesiastiche, senza però carattere esclusivo⁴¹. Pur senza interferire nella libertà della Chiesa in materia, sembra logica l'esigenza da parte statale di ricevere informazione⁴², in quanto i movimenti nell'organizzazione della Chiesa hanno delle ripercussioni nell'ordinamento civile una volta debitamente registrati⁴³. È ancora in uso la richiesta statale che i confini delle diocesi coincidano con le

⁴⁰ Croazia AG art 4: "...e alle sue comunità di qualsiasi rito..."; Polonia art 5: "...senza distinzione di rito...". Su questo tema nell'accordo slovacco le parti fanno nel proemio riferimento all'eredità spirituale cirillo-metodiana e nell'art 3, nel parlare delle circoscrizioni ecclesiastiche e i suoi confini, vengono incluse le eparchie e gli esarcati greco-cattolici.

⁴¹ In tale senso l'accordo croato su questioni giuridiche (art. 5) specifica: "province ecclesiastiche, arcidiocesi, diocesi, amministrazioni apostoliche, prelature territoriali, abbazie territoriali, prelature personali, parrocchie, istituti di vita consacrata e società di vita apostolica, nonché altre persone giuridiche ecclesiastiche". Molto simili le elencazioni della convenzione giuridica lituana (art. 5.1), e del concordato polacco (art. 6) che include l'ordinariato militare.

⁴² Previa e riservata, nel caso della Slovacchia, quando si tratti di province, arcidiocesi, eparchie, esarcati o amministrazioni apostoliche.

⁴³ Croazia, AG art. 2.3; Lituania, AG art. 2.3; Polonia, art. 4.2; Lettonia, art. 2.3.

frontiere statali (Polonia, art. 6.1-3; Slovacchia, art. 3.344; Lituania, AG art. 5.2).

Anche le nomine agli uffici ecclesiastici si riconoscono di esclusiva competenza dell'autorità competente, concretamente per i vescovi la Santa Sede. Anche qui viene spesso richiesta la comunicazione in via confidenziale al Governo previa alla pubblicazione⁴⁵; parimenti che i scelti siano cittadini del paese in questione⁴⁶.

Viene altresì garantita alla Chiesa (e alle sue comunità) la libertà di comunicazione tra di loro, con la Santa Sede e con altre organizzazioni religiose nazionali od estere. Anche il carattere sacro e l'inviolabilità dei luoghi di culto, nonché l'esercizio in essi dell'autorità ecclesiastica, sono assicurati da specifiche clausole⁴⁷. Si specifica spesso che la costruzione di una chiesa o cimitero (nel rispetto delle norme urbanistiche) è decisione che spetta all'Ordinario locale⁴⁸. Non solo a tutela di una libertà sottratta alla Chiesa in passato, ma anche a sostegno delle norme canoniche che stabiliscono tale competenza; da qui che l'accordo giuridico croato oltre a riconoscere che tocca al vescovo decidere sulla necessità di costruire un edificio di culto, avverte che le autorità civili "non prenderanno in considerazione" una richiesta del genere "senza aver ricevuto il consenso scritto del Vescovo diocesano" (art. 11.3).

Il segreto ministeriale è protetto con formule diverse. Novità invece non indifferente rappresenta l'obiezione di coscienza "secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa cattolica" riconosciuta nell'accordo slovacco (art. 7). Il tema -il cui esercizio sarà oggetto di una apposita intesa- mi sembra di estrema importanza in un momento in cui persone e istituzioni cattoliche (come altri cittadini e istituti non cattolici) possono trovarsi nel bisogno di tutelare la propria identità religiosa e morale di fronte a leggi,

⁴⁴ Nel caso si especifica che tale coincidenza riguarda non solo le diocesi ma anche le amministrazioni apostoliche, nonché le eparchie ed esarcati greco-cattolici.

⁴⁵ Polonia 7.4; Croazia AG 6.3; Lituania AG 6.3; Lettonia 5; Estonia 5; Slovacchia 6.2.

⁴⁶ Polonia 7.3; Lituania AG 6.4; Lettonia 5;

⁴⁷ Da notare che il concordato polacco rimette per l'esproprio di luoghi di culto alla legge statale "in conformità con le norme del diritto internazionale" (art. 8.3).

⁴⁸ Polonia, art. 24; Croazia, AG art. 11.2; Lituania, AG art. 11.2.

norme amministrative, regolamenti di lavoro od altro, che pretendano condotte o pratiche contrarie al rispetto della vita o di altri valori irrinunciabili per una coscienza retta. I richiami del Santo Padre nell'Enciclica *Evangelium vitae*⁴⁹ al dovere dei cattolici di opporre obiezione di coscienza in certi casi, sembrano trovare un'eco in questa previsione concordataria.

Vengono anche riconosciuti come non lavorativi, oltre alle domeniche, alcuni giorni di festa religiosa⁵⁰.

Matrimonio

La Chiesa, per il fatto che il matrimonio è un sacramento, si ritiene competente su tutti gli aspetti sostanziali del matrimonio dei cattolici. Non solo sulla celebrazione, ma anche sulle condizioni di accesso al matrimonio (capacità, impedimenti) e sulle cause giudiziarie che potessero sorgere circa la validità o dispensa del vincolo.

Il riconoscimento degli effetti civili al matrimonio canonico è un tema tipico dei concordati, che ancora fino all'accordo italiano del 1984 dava origine a regolamentazioni minuziose riguardanti la registrazione e il riconoscimento civile delle decisioni canoniche di nullità e dissoluzione.

Ma la secolarizzazione di un istituto di per sé sacro come il matrimonio è andata via via segnando un crescente divario tra matrimonio canonico e matrimonio civile, per cui fra entrambi di comune rimane spesso soltanto il termine; e quindi un'intesa di fondo sulla materia, fra Stato e Santa Sede, appare sempre più problematica.

Paradossalmente, mentre negli ordinamenti secolari si tende ad attribuire status di matrimonio a unioni che non lo sono, lo spazio per il matrimonio canonico si restringe, ed esso viene riconosciuto con non pochi condizionamenti e limiti. Sia nella fase della sua celebrazione e registrazione, in quanto si tende ad esigere che le medesime parti che

⁴⁹ Nn. 73, 74, 89.

⁵⁰ Essi vengono elencati negli accordi con: Polonia e Croazia (7 giorni); Lituania (6 gg); Slovacchia (10 gg). L'accordo lettone non fa l'elenco delle festività, tuttavia nel trattato dell'Ordinariato militare specifica che ai militari cattolici è garantita la possibilità di partecipare alla Messa nelle domeniche e nelle feste di precetto (art. 25).

celebrano le nozze ecclesiastiche adempiano anche ai requisiti per il matrimonio civile, sia nell'eventualità di una decisione canonica sulla sussistenza del vincolo coniugale, poiché essa tal volta non potrà acquistare effetti civili, e le parti saranno costrette a riproporre la loro contesa in un processo civile di nullità o di divorzio.

La tendenza era già apparsa nei sistemi concordatari spagnolo, italiano e portoghese (anche, in quest'ultimo, con la modifica del 1975), ma negli accordi che studiamo il problema sembra che venga in certo senso eluso. Il concordato della Polonia si può dire che inaugura un nuovo sistema matrimoniale concordatario caratterizzato perché rimane aperto (o vago) soprattutto in ciò che riguarda l'efficacia civile delle sentenze di nullità ecclesiastiche⁵¹.

Un certo coordinamento fra ordinamenti c'è per quanto riguarda la celebrazione del matrimonio. Esso infatti prevede l'efficacia civile del matrimonio in Chiesa a condizione che non ci siano impedimenti civili fra gli sposi, che questi chiedano di ottenere efficacia civile per il loro matrimonio e che esso venga registrato entro 5 giorni dalla celebrazione canonica (art 10.1)⁵².

Per quel che invece riguarda le cause contenziose che potessero sorgere si è scelta (in partenza) la separazione: si riconosce la esclusiva competenza degli organi ecclesiastici per decidere sulla validità o dissoluzione del vincolo sul versante canonico; ma la magistratura polacca sentenzia altrettanto esclusivamente per tutto quel che riguarda la sussistenza del medesimo agli effetti civili (art. 10.3). Si lascia tuttavia aperta la possibilità di una futura intesa sulla reciproca notifica delle rispettive sentenze e decisioni (da immaginare che anche sugli effetti di tale notifica).

⁵¹ È noto che il tema matrimoniale fu molto discusso sia in fase di negoziato che per la ratifica del concordato polacco.

⁵² Il problema che le parti non chiedano l'efficacia civile per il loro matrimonio, è stato risolto dalla Conferenza episcopale polacca mettendo tale richiesta come condizione per l'ammissione al matrimonio canonico: quindi i parroci devono esigerla nel compilare la pratica. Da parte sua lo Stato si assicura che la registrazione avvenga in tempo, obbligando il parroco all'invio dell'atto di matrimonio (cf. R. PIEGA, *Evoluzione del diritto...*, cit., p. 219-232).

Una collaborazione morale è invece prevista fra le parti allo scopo di "difendere e rispettare l'istituzione del matrimonio e della famiglia, fondamento della società". Nel contempo la Santa Sede riafferma la dottrina cattolica sulla dignità e indissolubilità del matrimonio (art. 11).

Più semplici e diretti, benché meno espliciti di quanto sino ad ora consueto in materia tanto delicata, gli accordi con Croazia, Lituania e Slovacchia.

L'accordo giuridico croato (art. 13) dopo riconoscere gli affetti civili al matrimonio canonico, a patto che possa sussistere tra le medesime parti un matrimonio civile e quindi venga registrato, stabilisce direttamente che le sentenze e decisioni canoniche sui matrimoni "sono comunicate al competente Tribunale civile per l'adempimento delle conseguenze civili del provvedimento, secondo le norme legali della Repubblica di Croazia". In tale modo e misura sembra si dia effettività a tali decisioni.

Il relativo accordo lituano riprende quasi alla lettera il sistema croato, aggiungendo solo che per stabilire i modi e tempi della registrazione civile dei matrimoni canonici ci sarà coordinamento con la Conferenza episcopale (art. 13).

Più stringato l'art. 10 della convenzione slovacca, ma uguale nella sostanza. Esso però introduce una novità -forse mutuata dalla Spagna- per cui le decisioni canoniche sul matrimonio, "a richiesta di una delle parti interessate", saranno comunicate alle autorità statali affinché queste provvedano d'accordo con la legislazione slovacca.

Gli accordi della Lettonia (art. 8) e dell'Estonia (n. 8) riconoscono gli effetti civili al matrimonio canonico, alle stesse condizioni del matrimonio civile, cioè se adempiuti i requisiti della legge civile e dietro registrazione nel modo e tempo stabiliti dalla legge; non fanno però nessun riferimento alle cause e decisioni canoniche sul vincolo matrimoniale. In pratica il matrimonio canonico è riconosciuto come una forma religiosa di celebrare il matrimonio civile.

Di fronte a questa evoluzione va notata la maggiore enfasi che si assegna agli aspetti formativi della preparazione dei cattolici al matrimonio, al fine di ribadire i valori dell'unità e indissolubilità non più garantiti dalle norme concordatarie.

QUESTIONI SCOLASTICHE E CULTURALI

Anche di decisiva importanza è la materia scolastica, che peraltro da origine ad accordi specifici: Croazia, Lituania, Lettonia (Parte II dell'accordo).

Mi limiterò a alcune osservazioni sugli argomenti fondamentali che sono due: l'insegnamento della religione e le scuole cattoliche. Ma interessano anche i centri di studi superiori (Università, Accademie) e i centri di studi ecclesiastici (seminari, Facoltà ed Istituti di scienze teologiche e religiose in generale).

Insegnamento della religione

Per quanto riguarda l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole, i principi cui si ispirano le soluzioni concordate sono quelli oramai consolidati (specificatamente nel sistema tedesco di accordi con le confessioni) cioè:

a) Offerta fondata sul *diritto dei genitori* di scegliere l'educazione religiosa e morale per i loro figli. È a servizio di questo diritto (e di quello di libertà religiosa) che Stato e Chiesa si accordano per l'insegnamento della religione⁵³.

b) *Libertà di scelta* nel rispetto della libertà religiosa delle famiglie e (secondo l'età) degli studenti; con la conseguente non discriminazione a motivo della scelta effettivamente operata.

c) La *parità* dell'insegnamento della religione con le altre materie; che comporta certi problemi di trattamento in ambito scolastico, sia della materia stessa (orari, alternative, valutazione nel curriculum) sia dei professori, che vengono a tutti gli effetti equiparati in diritti e doveri ai loro colleghi.

d) Non ultimo in importanza *l'intervento della gerarchia* ecclesiastica per quanto riguarda programmi, contenuti e testi della materia, nonché la formazione e soprattutto l'idoneità degli insegnanti. Sono argomenti che

⁵³ Si riferiscono esplicitamente a questo diritto dei genitori: il concordato polacco, art. 12.1; l'accordo culturale (AC) della Croazia, art. 1 e 2; della Lettonia, art. 14. Quello lituano in tema (art. 1.1), riconosce che tale diritto dei genitori è un diritto naturale; l'accordo slovacco (art. 12) lo proclama entro il quadro dei diritti e doveri dimananti dalla patria potestà.

toccano l'*identità* dell'insegnamento cattolico, quindi da un lato il diritto esclusivo dell'autorità ecclesiastica su tale insegnamento, ed anche il diritto dei genitori che ai loro figli venga data veramente istruzione e formazione cattolica.

È nella logica di un insegnamento com'è quello della religione (cattolica o meno che sia) la esigenza per i professori di coerenza di dottrina e esemplarità di comportamento pubblico. Da qui che devono ottenere dalla competente autorità ecclesiale l'autorizzazione alla docenza (*missio canonica*, incarico, idoneità, venia) e che il ritiro della stessa da parte della medesima autorità comporti l'impossibilità di continuare nell'insegnamento della religione.

Scuole cattoliche

Per quanto riguarda le scuole della Chiesa è anche generale l'affermazione del diritto della Chiesa di stabilirle e gestirle autonomamente, entro il diritto scolastico statale, e il conseguente riconoscimento statale dei titoli e certificati di studio.

Per quanto riguarda lo statuto civile delle medesime, esso dipende dal sistema scolastico di ogni paese ed è connesso con il sostegno statale che possono ricevere.

La Estonia considera le scuole cattoliche come scuole non-statali (n. 7) e alla relativa legislazione le sottopone per il loro riconoscimento.

In altri paesi, come l'Ungheria, la Chiesa viene considerata come un gestore di scuole pubbliche (quindi di un servizio pubblico) alla pari in diritti e doveri dei gestori statali, o comunali⁵⁴.

Anche in Polonia le scuole cattoliche possono essere pubbliche o parificate alle scuole pubbliche, avendo in ogni caso i loro impiegati gli stessi diritti e doveri del personale dei centri pubblici. E le scuole stesse saranno sovvenzionate dalle corrispondenti autorità civili secondo i criteri stabiliti dalla legge (art. 14).

⁵⁴ Accordo economico (AE): sul finanziamento delle attività della Chiesa e su alcune questioni patrimoniali.

La Croazia stabilisce un sistema simile di parificazione delle scuole cattoliche alle scuole pubbliche (AC 9). Per la parifica degli eventuali centri Universitari e superiori ci vorrà una intesa con la Conferenza episcopale.

Nella Lettonia l'esercizio del diritto -comunque riconosciuto alla Chiesa- di erigere e gestire scuole è riservato alla Conferenza episcopale che agirà dinanzi alle autorità civili a nome dell'Ordinario locale. Le scuole cattoliche hanno diritto ad aiuti finanziari secondo i criteri delle leggi civili; i loro impiegati, studenti e genitori gli stessi diritti e doveri di coloro delle scuole statali o comunali (art. 18-19).

Per quanto riguarda la Slovacchia l'art. 13 dell'accordo di base, su questa materia, è il più lungo in assoluto di tutti. In esso si tenta di risolvere tutte le questioni scolastiche. Si stabilisce il diritto della Chiesa di avviare centri di ogni grado e livello nelle condizioni della legge civile. Tali istituti sono integrati nel sistema educativo-formativo della Repubblica. Gli aiuti finanziari saranno definiti dalla prevista futura intesa su tali materie.

Interessante anche il n. 8 del medesimo articolo 13, nel quale la Santa Sede (sarebbe forse meglio dire la Chiesa) si impegna a rispettare, nel processo educativo e formativo i principi di tolleranza religiosa, dell'ecumenismo e di collaborazione, nonché i sentimenti delle persone di diversa convinzione e i sentimenti dei non credenti⁵⁵.

Una più precisa definizione della materia si rimanda a successive Intese Internazionali.

ASSISTENZA RELIGIOSA

Il tema dell'assistenza religiosa, seppur affrontato tecnicamente secondo vie ormai conosciute, acquista talvolta anch'esso un significato di ripristino della normalità, di effettiva tutela da parte dello Stato della libertà religiosa dei cittadini in situazioni particolari.

Ai cattolici nelle Forze dell'ordine

La maggiore attenzione è riservata naturalmente all'assistenza religiosa ai fedeli sotto le armi e nei corpi di polizia. Essa infatti richiede una

⁵⁵ Anche nell'art. 17 della convenzione lettone si trovano riferimenti alla promozione dell'ecumenismo, al rispetto tra le confessioni e a l'uguaglianza.

organicità e sistemazione consentanea con l'assetto istituzionale delle categorie, e con le circostanze delle persone, cui serve. Inoltre è solito trattare insieme la questione del servizio militare dei chierici e religiosi. Spesso quindi a questo tema viene dedicato un'apposita intesa: così avviene nei casi dell'Ungheria, Croazia e Lituania. L'accordo lettone gli riserva la Parte III, e il concordato polacco un lungo art. 16, mentre l'accordo di base slovacco ne mette in effetti le basi (art. 14) rimandando ad una futura intesa internazionale la definizione dei particolari (come è avvenuto con l'accordo del 21 agosto 2002).

Come si sa lo strumento per assicurare l'assistenza religiosa ai cattolici nelle forze di sicurezza è l'Ordinariato militare, ente dell'organizzazione ecclesiastica a carattere personale. Per motivi di brevità, non mi soffermerò sulle relative clausole degli specifici accordi che consideriamo; esse sono (in generale) assai simili fra loro⁵⁶ e definiscono: l'erezione, costituzione e organizzazione dell'Ordinariato, la nomina dell'Ordinario, le sue potestà e competenze, i cappellani militari e altri sacerdoti che collaborano, ecc.

Vorrei soltanto accennare al fatto che in alcuni dei detti accordi si garantisce specificamente ai fedeli la possibilità di partecipare alla Messa domenicale e nelle festività, in modo compatibile coi loro doveri⁵⁷.

Ai carcerati, malati, ecc.

Nelle convenzioni in studio, tranne in quelle ungheresi (molto puntuali) e in quella estone, l'assistenza religiosa ai fedeli negli istituti penitenziari, di detenzione o rieducazione; ospedali, case di cura o di assistenza sociale, ed anche scuole o centri di formazione, ecc. viene garantita. Il problema è impostato da due punti di vista non escludenti: come parte della libertà della Chiesa di esercitare la pastorale riguardo ai detti fedeli⁵⁸, e come aspetto della libertà religiosa delle persone in tali circostanze⁵⁹.

⁵⁶ Commentare le differenze richiederebbe uno studio di dettaglio -anche di profilo prettamente canonistico- che non è possibile realizzare qui.

⁵⁷ Polonia art. 16.2; Lettonia art. 25; Slovacchia art. 14.

⁵⁸ Croazia, AG art. 16; Lituania, AG art. 15; Lettonia art. 9.c) e 30.1; Slovacchia, art. 15 e 16.

⁵⁹ Polonia art. 17; Lettonia (per quanto riguarda detenuti e carcerati) art. 30.2; Slovacchia art. 16.1.

L'effettiva organizzazione dell'assistenza religiosa passa attraverso appositi accordi da concludere tra le autorità ecclesiastiche e quelle delle rispettive istituzioni civili. In Lettonia è garantito soprattutto il diritto di accesso e presenza (occasionale o permanente a seconda delle necessità) in tali istituzioni.

Più espliciti, i patti polacco e slovacco garantiscono la possibilità alle persone di partecipare "alla santa Messa domenicale e festiva, alla catechesi, ed ai ritiri spirituali, nonché il beneficio dell'assistenza religiosa individuale"⁶⁰, e anche "di adempiere tutti gli atti religiosi"⁶¹. Significativa anche l'inclusione sotto questo epigrafe, nel concordato polacco, della cura pastorale delle minoranze etniche e linguistiche, anch'essa garantita.

QUESTIONI ECONOMICHE

Le dimensioni dell'intervento richiestomi non mi consentono di affrontare distintamente i vari aspetti di questa materia, suscettibili d'altronde di una specifica trattazione, anche perché è un campo in cui c'è molta diversità fra le varie convenzioni concordatarie. Vorrei pertanto limitarmi ad una particolare questione di tipo economico che accomuna i paesi di cui ci stiamo occupando: quella della devoluzione o compenso alla Chiesa dei beni confiscati dai regimi comunisti.

Devoluzione o compenso per i beni espropriati alla Chiesa in passato

Il problema è quanto mai delicato, e la Santa Sede ha preferito di negoziare con ogni Stato le vie di soluzione appropriate secondo la situazione economica e sociale di ogni paese; misurandosi con le possibilità e coi bisogni reali e non con il danno oggettivo subito, che potrebbe portare a risultati di rivincita e a nuove inutili lacerazioni.

Come è stato segnalato⁶², questo atteggiamento rispecchia per sé stesso la posizione della Chiesa nei rapporti giuridici bilaterali, che non è quella di pretendere o assumere situazioni di superiorità o privilegio, ma di trovare

⁶⁰ Polonia art. 17.2.

⁶¹ Slovacchia art. 16.1.

⁶² C. MIGLIORE, *Presentazione di...*, cit. p. 667.

le migliori condizioni possibili per svolgere la sua missione nella società. La quale richiede anche l'impiego di mezzi economici. Difatti, come vedremo, il problema della restituzione dei beni espropriati trova anche soluzioni sulla via del sostentamento del personale e delle attività della Chiesa.

Invero, in alcuni dei paesi di cui stiamo considerando gli accordi, la questione della restituzione dei beni incamerati era già risolta prima della loro firma. Soltanto due dei sistemi concordatari considerati delineano delle soluzioni concrete e sostanziali: quello ungherese e il croato.

L'Ungheria -anche in ragione di una propria, apposita legge⁶³- si è impegnata a ritornare alla Chiesa gli immobili inclusi in un elenco elaborato d'intesa tra il Governo e la Conferenza episcopale e in Appendice (n°2) all'accordo. Ha cominciato a farlo e si impegna a concludere la consegna nel 2011. Per il resto degli immobili per i quali la restituzione non appare possibile lo Stato si impegna a risarcire alla Chiesa in denaro, mediante un sistema di capitalizzazione del valore degli immobili. La Chiesa dichiara soddisfatte in questo modo le sue esigenze di compensazione e di recupero dei suoi immobili⁶⁴.

L'accordo economico croato disegna un sistema simile, secondo il quale la relativa commissione paritetica elabora l'elenco delle proprietà che saranno restituite alla Chiesa e il termine entro il quale lo saranno. La stessa commissione stabilisce la sostituzione di alcuni beni che non possono essere restituiti per proprietà analoghe. Per il resto dei beni che non è possibile restituire, si prevede un compenso in denaro che sarà versato alla Conferenza episcopale e che essa distribuisce tra gli enti espropriati a seconda del valore della proprietà di ciascuno (art. 3-5).

In Polonia, la questione veniva affrontata dalla Legge de 17 maggio 1989 sui rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica (art. 60 s.) e si può considerare praticamente risolta⁶⁵. Per quanto riguarda l'aiuto economico statale, il concordato nel suo art. 22 prevede l'istituzione di una speciale

⁶³ Legge XXXII/1991 sulla sistemazione della condizione dello stato di proprietà degli ex-immobili della Chiesa.

⁶⁴ Accordo economico Parte II, art. 1 a 3.

⁶⁵ Come per tutte le altre confessioni, tranne che per certi beni della Chiesa greco-cattolica e quella ortodossa (cf. R. PIEGA, *Evoluzione del diritto...*, cit. p. 255-267).

commissione mista, che -tenuto conto dei bisogni, nonché del ruolo e attività della Chiesa- dovrebbe varare una nuova normativa su questioni finanziarie riguardanti le istituzioni, i beni ecclesiastici e il clero.

Anche la convenzione estone domanda ad una apposita commissione mista la ricerca di soluzioni accettabili per entrambe le parti, caso mai sorgessero nuovi problemi economici o fiscali, sulla proprietà della Chiesa o delle sue istituzioni (n. 9).

Per quanto riguarda la Lituania, in assenza di un specifico accordo su affari economici, viene affrontato soltanto il tema dei beni culturali (mobili e immobili) espropriati alla Chiesa tra giugno del 1940 e marzo del 1990. Si prevede anche qui la costituzione di una commissione bilaterale permanente che deciderà sul loro futuro *status*, sulle priorità in ordine a ricevere contributi statali per il loro restauro, conservazione e sostentamento. Per quanto riguarda gli archivi ecclesiastici confiscati, si accorda che essi rimangano sotto la custodia dello Stato, che assicura ai rappresentanti della Chiesa il libero e gratuito accesso e pubblicazione dei documenti, affidando ad un successivo accordo -fra Conferenza episcopale e autorità civile- determinare sulla sicurezza e amministrazione dei detti archivi⁶⁶.

L'intesa della Lettonia dedica al nostro argomento l'art. 10. In esso lo Stato garantisce alla Chiesa la restituzione delle proprietà illegittimamente confiscate, tramite uno specifico accordo fra le competenti autorità civili e la Conferenza episcopale.

L'accordo base della Slovacchia non affronta l'argomento per il fatto che, al momento della firma, il problema della restituzione dei beni era ormai risolto da norme statali dovutamente adempiute.

Molti sono ancora gli argomenti che meriterebbero una trattazione specifica. Ma devo concludere.

Dopo questo rapido percorso per i concordati dei paesi del Centro-Est dell'Europa, rifaccendomi a quanto detto innanzi sul riconoscimento del ruolo della Chiesa, nel passato e nell'attualità di questi paesi (pur con differenze), mi sembra che gli accordi celebrati dai loro governi con la

⁶⁶ Accordo Culturale, art. 13.

Santa Sede, hanno lo scopo di assicurare alla Chiesa, non privilegi o superiorità come talvolta si è potuto pretendere, ma ad offrirle lo spazio e la collaborazione adeguati alla continuità di una presenza attiva, che si è dimostrata leale e tenace pari alla fede delle popolazioni cui serve.