

QUADERNI DI

DIRITTO
E POLITICA
ECCLESIASTICA

1

ANNO XXXI, APRILE

2023



il Mulino

Venerando Marano

Papa Francesco e il principio di bilateralità. Note per una prima lettura

(doi: 10.1440/107211)

Quaderni di diritto e politica ecclesiastica (ISSN 1122-0392)

Fascicolo 1, aprile 2023

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (Uniroma2)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Papa Francesco e il principio di bilateralità

Note per una prima lettura

di Venerando Marano

Pope Francis and the principle of bilaterality. Notes for a first reading

This paper relates Pope Francis and the principle of bilaterality, through an analysis that critically retraces the Pope's interventions more directly referred to the relationship between Church and State and to developments of regulatory and bilateral practice. The outcome of the investigation leads to detect a line of evolution that develops between news and confirmations.

Keywords: Bilaterality, Pope Francis, State/Church relations, Bilateral legislation and practice, Cooperation, Dialogue.

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il principio di bilateralità negli interventi di papa Francesco. – 3. La normativa e la prassi bilaterale al tempo di papa Francesco. – 4. Una vicenda emblematica: la *sana cooperatio* alla prova della pandemia. – 5. In equilibrio dinamico: novità e conferme nel primo decennio del pontificato di Francesco.

1. Cenni introduttivi

Trascorsi ormai dieci anni dall'insediamento del Papa venuto «quasi dalla fine del mondo» (Mantineo, Guzzo 2019), il carattere di profonda novità del pontificato di Francesco appare sempre più come un dato oggettivo difficilmente confutabile, tanto da essere riconosciuto dai commentatori in termini pressoché unanimi.

Le posizioni risultano invece più articolate e problematiche, fino talvolta a divergere, quando si tratta di valutare la portata di tale novità, e ci si domanda fino a che punto questa riguardi il metodo o il merito, le procedure o la sostanza, alcuni ambiti tematici piuttosto che altri.

Questi interrogativi si pongono anche riguardo agli interventi che direttamente o indirettamente interessano la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose e i suoi capisaldi, primo fra tutti il

principio di bilateralità o pattizio, quale derivante nel nostro ordinamento dagli artt. 7, comma 2 e 8, comma 3, Cost. (Berlingò 1996).

Una riflessione che, come quella oggetto del presente contributo, ponga in relazione (il pontificato di) Papa Francesco e il principio di bilateralità non è agevole, considerata la potenziale ampiezza del tema, le molteplici intersezioni che occorre considerare, le implicazioni che ne derivano.

Per delimitare il perimetro di indagine e consentire un corretto inquadramento sembra opportuno, in relazione all'esperienza italiana, da un lato fare riferimento ai pronunciamenti di Francesco più specificamente e direttamente riferiti ai rapporti fra Stato e Chiesa; dall'altro, provare a ricostruire indirizzi e linee di tendenza attraverso il richiamo della normativa e degli interventi di carattere bilaterale che si sono succeduti nel corso del primo decennio di pontificato.

2. Il principio di bilateralità negli interventi di papa Francesco

Riguardo al primo ambito, i passaggi più significativi si rinvencono nei «Discorsi» pronunciati in occasione degli incontri con il Presidente della Repubblica e riguardano la necessità di mantenere e rafforzare una solida collaborazione fra Stato e Chiesa, sul presupposto dell'impegno comune per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.

L'impostazione di fondo risulta chiaramente enunciata già nel Discorso pronunciato da Francesco l'8 giugno 2013, trascorsi solo pochi mesi dal suo insediamento, in occasione della visita ufficiale del Presidente della Repubblica Italiana Giorgio Napolitano. In quell'occasione il Pontefice, dopo aver sottolineato il carattere «eccellente» delle relazioni tra Italia e Santa Sede, sviluppate specialmente dopo la Conciliazione e l'inserimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione italiana e quindi, in un'ottica nuova, dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e l'Accordo di revisione del Concordato del 18 febbraio 1984, ribadiva che il dialogo tra Italia e Santa Sede «ha come fine principale il bene del popolo italiano e come sfondo ideale il suo ruolo storicamente unico in Europa e nel mondo» e che in Italia «la collaborazione tra Stato e Chiesa, sempre rivolta all'interesse del popolo e della società, si realizza nel rapporto quotidiano tra le istanze civili e quelle della comunità cattolica, rappresentata dai Vescovi e dai loro organismi, e in modo del tutto particolare dal Vescovo di Roma».

In termini analoghi, nel Discorso tenuto il 14 novembre dello stesso anno in occasione della visita ufficiale resa al Presidente della Repubblica Napolitano, il Pontefice, ripercorrendo i momenti salienti nelle relazioni tra lo Stato italiano e la Santa Sede, ricordava l'inserimento nella Costituzione repubblicana dei Patti lateranensi e l'Accordo di revisione concordataria del 18 febbraio 1984 e osservava come «Abbiamo qui il solido

quadro di riferimento normativo per uno sviluppo sereno dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, quadro che riflette e sostiene la quotidiana collaborazione al servizio della persona umana in vista del bene comune, nella distinzione dei rispettivi ruoli e ambiti d'azione...».

Questa visione dei rapporti fra Stato e Chiesa trova ulteriore conferma anche nei discorsi pronunciati da Francesco nel corso dei successivi incontri con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

In particolare, nel Discorso del 18 aprile 2015 il Pontefice, dopo aver riaffermato che i Patti Lateranensi, recepiti dalla Carta Costituzionale repubblicana, e l'Accordo di revisione dei medesimi hanno offerto un solido quadro di riferimento all'interno del quale si sono pacificamente sviluppati e rafforzati i rapporti tra l'Italia e la Santa Sede, garantendo la reciproca sovranità e indipendenza e al tempo stesso «il mutuo orientamento alla fattiva collaborazione, sulla base di valori condivisi e in vista del bene comune», sottolineava come i pubblici poteri «trovano nell'impegno e nella leale collaborazione della Chiesa un valido e utile sostegno per la loro azione. La reciproca autonomia infatti non fa venir meno ma esalta la comune responsabilità per l'essere umano concreto e per le esigenze spirituali e materiali della comunità,... In altre parole, lo sviluppo ordinato di una civile società pluralistica postula che non si pretenda di confinare l'autentico spirito religioso nella sola intimità della coscienza, ma che si riconosca anche il suo ruolo significativo nella costruzione della società, legittimando il valido apporto che esso può offrire».

L'impostazione così delineata veniva poi ripresa e sviluppata nel Discorso rivolto al Presidente Mattarella il 10 giugno 2017, che si sviluppa a partire dal richiamo del noto insegnamento conciliare contenuto nella Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, che auspica la collaborazione tra comunità ecclesiale e comunità politica in quanto sono, entrambe, a servizio delle stesse persone umane. Un insegnamento consacrato nel primo articolo dell'Accordo di revisione concordataria, dove è formulato l'impegno di Stato e Chiesa «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». Questo impegno, col richiamo al principio della distinzione fissato nell'art. 7 della Costituzione, «esprime e ha promosso al tempo stesso una peculiare forma di *laicità*, non ostile e conflittuale, ma amichevole e collaborativa, seppure nella rigorosa distinzione delle competenze proprie delle istituzioni politiche da un lato e di quelle religiose dall'altro. Una laicità che il mio predecessore Benedetto XVI definì «positiva». E non si può fare a meno di osservare come, grazie ad essa, sia eccellente lo stato dei rapporti nella collaborazione tra Chiesa e Stato in Italia, con vantaggio per i singoli e l'intera comunità nazionale».

Questi brevi richiami, selezionati solo a titolo esemplificativo fra i più significativi interventi, sono sufficienti a chiarire una posizione che non si presta a fraintendimenti o forzature interpretative.

Il quadro di riferimento per i rapporti fra Stato e Chiesa in Italia rimane definito dai principi del Vaticano II e della Costituzione repubblicana, poi ripresi nelle premesse dell'Accordo di revisione concordataria del 18 febbraio 1984, fra i quali occupa un posto di particolare rilievo il principio di bilateralità. Gli interventi di papa Francesco riaffermano la centralità e l'attualità di questi principi e, muovendo da questo solido ancoraggio, mirano a rafforzare il comune impegno di Stato e Chiesa per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Nella distinzione degli ordini, questo impegno manifesta e favorisce una forma di laicità «amichevole e collaborativa», che caratterizza l'esperienza italiana e alimenta nel tempo rapporti fra le Parti che vengono giudicati «eccellenti».

In questa linea di sostanziale continuità, che riguarda sia i principi alla base dei rapporti fra Stato e Chiesa sia le formule utilizzate per riaffermarli, una particolare attenzione e sottolineatura viene riservata ad alcuni temi, come ad esempio la cura dell'ambiente e l'accoglienza dei migranti¹, che ritornano con insistenza e novità di accenti in tutto il magistero di Francesco e sono indici di una sensibilità pastorale capace di cogliere e dare risposta alle attese e alle sfide più urgenti della contemporaneità.

3. *La normativa e la prassi bilaterale al tempo di papa Francesco*

Se dai «Discorsi» appena richiamati l'attenzione si sposta agli sviluppi della normativa e della prassi bilaterale intervenuti nel primo decennio del pontificato, si può rilevare che i temi interessati in parte sono quelli concordatari, come per l'assistenza spirituale alla Forze armate², oggetto di uno scambio di lettere in data 13 febbraio 2018³, e per il riconoscimento dei titoli accademici pontifici nelle discipline ecclesiastiche⁴, oggetto di uno scambio di Note Verbali in data 13 febbraio 2019⁵; per altra parte, riguardano questioni diverse, che vanno dalla «Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale» (1 aprile 2015)⁶, all'«Accordo concernente l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù» (giugno 2018)⁷, ovvero all'«Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede per l'applicazione della Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione

¹ In tal senso, cfr. in part. il Discorso del 18 aprile 2015 rivolto da Papa Francesco al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

² Cfr. art. 11, comma 2, Accordo di revisione concordataria del 18 febbraio 1984.

³ In AAS 113 (2021), *Numerus Specialis*, 98-112.

⁴ Cfr. art. 10, comma 2, Accordo di revisione concordataria del 18 febbraio 1984.

⁵ In AAS 111 (2019), 1158-1160.

⁶ In AAS 108 (2016), *Numerus Specialis*, 1263-1287.

⁷ AAS 110 (2018), 766-768.

Europea» (13 febbraio 2019)⁸, o ancora allo «Scambio di lettere tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana circa l'ampliamento dell'Ospedale Bambino Gesù (giugno 2019)⁹.

Considerati nel loro insieme questi interventi, che risultano piuttosto circoscritti, confermano una linea di tendenza in parte già emersa durante il pontificato di Benedetto XVI (Corral Salvador 2023). Dopo la grande stagione concordataria avviata a partire dalla metà degli anni '80 e poi continuata per i due decenni successivi, le Parti appaiono oggi impegnate in prevalenza non a modificare ulteriormente la disciplina delle principali *res mixtae* bensì a dare concreta attuazione agli impegni concordatari o ad intervenire in modo settoriale per rispondere a specifiche esigenze.

In questo quadro si colloca e può essere valutato anche il contributo offerto a livello di Chiesa particolare dalla Conferenza Episcopale Italiana, che, come è noto, a seguito dell'Accordo di revisione concordataria del 18 febbraio 1984 (di seguito Accordo cit.) ha assunto un ruolo di crescente rilievo nell'esperienza concordataria del nostro Paese, sia quale possibile interlocutore per la stipula di intese con le competenti autorità dello Stato¹⁰, sia ai fini dell'attuazione delle disposizioni concordatarie.

Nel primo decennio del pontificato di Francesco questo ruolo non è stato esercitato per conseguire ulteriori implementazioni del quadro normativo pattizio quanto piuttosto per proseguire e rafforzare la prassi di fruttuosa collaborazione con le autorità civili, che ha riguardato non solo esigenze legate a materie concordatarie – in particolare nell'ambito dell'amministrazione dei beni ed enti ecclesiastici, del sostentamento del clero e della gestione dei fondi provenienti dall'8 per mille, dei beni culturali, dell'insegnamento della religione cattolica¹¹ –, ma anche altri

⁸ AAS 111 (2019), 1161-1168 = AAS 113 (2021), *Numerus Specialis*, 37-44.

⁹ AAS 111 (2019), 1169-1171 = AAS 113 (2021), *Numerus Specialis*, 24-26.

¹⁰ V. in part. l'art. 9 dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense del 18 febbraio 1984 (L. 121/1985) e l'art. 5, lett. b) del Protocollo addizionale, nonché l'art. 13, secondo comma, dell'Accordo cit. Cfr. inoltre l'art. 5 dello Statuto CEI, in base al quale «La Conferenza Episcopale Italiana sviluppa gli opportuni rapporti con le realtà culturali, sociali e politiche presenti in Italia, ricercando una costruttiva collaborazione con esse per la promozione dell'uomo e il bene del Paese... Nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della Presidenza la Conferenza tratta con le Autorità civili le questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia, anche in vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie. Nelle materie ad essa eventualmente demandate da accordi tra la Santa Sede e lo Stato italiano, la Conferenza agisce entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti dalla stessa Sede Apostolica».

¹¹ Con specifico riguardo all'insegnamento della religione cattolica, nel corso del Consiglio permanente della Conferenza episcopale Italiana che si è svolto a Roma dal

importanti ambiti di comune impegno fra Stato e Chiesa, in particolare nel campo della solidarietà e del c.d. Terzo settore, della formazione, dell'immigrazione (Lacroce 2020).

Una tale evoluzione, con i suoi pieni ed i suoi vuoti, da un lato risponde a una valutazione sostanzialmente positiva delle acquisizioni fin qui maturate nei rapporti bilaterali successivi all'Accordo del 1984 e a una considerazione realistica dei possibili margini di miglioramento; dall'altro, rivela una fase nella quale l'indubbio dinamismo che caratterizza i rapporti fra Stato e Chiesa in Italia appare attenuato (Cardia 2019), reso incerto da una transizione ancora non risolta (Riccardi 2023).

4. Una vicenda emblematica: la sana cooperatio alla prova della pandemia

Queste considerazioni trovano conferma anche nella recente vicenda della pandemia da Covid-19, che nell'esperienza italiana ha rappresentato una «prova inedita» per la *sana cooperatio* fra Stato e Chiesa (Marano 2019), con possibili «effetti secondari» sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti (Casuscelli 2021).

I provvedimenti emanati per contrastare la pandemia hanno infatti riguardato alcuni aspetti di speciale rilievo per la vita della comunità ecclesiale¹², con l'effetto complessivo di una limitazione del diritto di libertà religiosa e in particolare della libertà di pubblico esercizio del culto (Pacillo, 2020; Boni, 2020).

In particolare nella prima fase dell'emergenza, a seguito degli interventi adottati in via unilaterale dal Governo sono stati sospesi gli eventi di carattere religioso e le cerimonie religiose e previste limitazioni dell'ingresso nei luoghi destinati al culto, la cui apertura è stata condizionata all'adozione di misure organizzative stringenti e ulteriormente limitata, fino quasi a risultare vanificata, dalle limitazioni generali concernenti gli spostamenti.

Tali interventi peraltro, almeno in un primo momento, non hanno incontrato l'opposizione o le resistenze delle confessioni religiose, che hanno considerato le restrizioni imposte dai provvedimenti governativi alla libertà religiosa non come espressione di un pregiudizio o di un in-

23 al 25 gennaio 2023 è stato condiviso un aggiornamento circa la ripresa del dialogo con il Ministero dell'Istruzione e del Merito per l'indizione di un nuovo concorso per l'immissione in ruolo di docenti di religione cattolica nelle scuole statali, a distanza di diciannove anni dal precedente.

¹² Per il dibattito sul tema sul tema e una documentazione aggiornata si veda il *Dossier emergenza coronavirus* pubblicato su *Oli.it*; il portale *Religion, Law and Covid-19 Emergency*, curato dal gruppo di ricerca «DiReSom»; il ciclo di seminari a distanza COVID-19, *Religion and Belief Webinar Series* organizzato dalla Fondazione Bruno Kessler.

tento antireligioso e discriminatorio, bensì come misure necessarie per il contenimento della pandemia e quindi per garantire la tutela della salute, riconosciuta come prioritaria nei limiti dell'emergenza sanitaria¹³. È prevalso un atteggiamento di condivisione responsabile, che si è tradotto da un lato in molteplici forme e iniziative di solidarietà generosa, dall'altro nella ricerca di una interlocuzione con le istituzioni ispirata al principio della *sana cooperatio* fra Stato e Chiesa¹⁴.

Questo atteggiamento collaborativo da parte delle diverse confessioni religiose è entrato in crisi quando le aspettative alimentate dall'interlocuzione con il Governo sono state deluse. La battuta d'arresto è stata determinata dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio del 26 aprile 2019, che, invocando a giustificazione la valutazione negativa del Comitato tecnico-scientifico, finivano per confermare, tranne che per le esequie, tutte le restrizioni che fino ad allora avevano impedito la libertà di pubblico esercizio del culto¹⁵.

Il mancato superamento o anche solo allentamento delle restrizioni, proprio quando su un piano generale si annunciava l'ormai prossima fine del *lockdown* e l'avvio della cosiddetta «fase 2», è sembrato sintomo di un eccesso di precauzione e in definitiva di una insufficiente attenzione verso le manifestazioni collettive della libertà religiosa, tanto da susci-

¹³ A livello europeo, cfr. in tal senso la posizione espressa dalla Conferenza delle Chiese europee (KEK), comunità di 114 Chiese ortodosse, protestanti e anglicane dei paesi europei, nel documento dal titolo «Libertà di religione o di credo durante la lotta contro la pandemia di COVID-19», pubblicato il 24 aprile 2020, dove da un lato si afferma che «è importante riconoscere che il divieto di assemblee, comprese le funzioni, non è inteso come discriminazione e persecuzione religiosa», poiché «attualmente questa misura ha lo scopo di salvaguardare la vita umana, sia dei credenti sia degli altri membri della società». Dall'altro lato, si precisa che queste limitazioni devono «avere una base giuridica, essere necessarie, idonee, ragionevoli e generalmente proporzionate», e «considerare il principio della parità di trattamento» per tutte le religioni.

¹⁴ Per la Chiesa cattolica, v. la documentazione e gli aggiornamenti pubblicati sul sito della Conferenza episcopale italiana www.chiesacattolica.it, nella sezione appositamente dedicata dal titolo *Chi ci separerà? Le iniziative della CEI per questo tempo di prova*.

¹⁵ Nella comunicazione del 26 aprile 2019, con la quale il Presidente del Consiglio ha illustrato i provvedimenti più importanti contenuti in un d.P.C.M. destinato a entrare in vigore a partire dal 4 maggio, da un lato è stata confermata la possibilità di aprire i luoghi di culto solo nel rispetto delle stringenti condizioni in precedenza indicate ed è stata altresì confermata la sospensione delle cerimonie civili e religiose. Dall'altro lato, è stata introdotta una novità di rilievo riguardo ai funerali, che a partire dal 4 maggio potevano essere nuovamente celebrati, sia pure nel rispetto di precise limitazioni, relative alla presenza dei soli congiunti, entro un numero massimo di 15 persone; all'adozione di misure di distanziamento tra le persone (di almeno un metro) e all'utilizzo obbligatorio dei dispositivi di protezione individuali (mascherine) per le vie respiratorie; alla scelta di luoghi esterni, indicati come preferibili per la celebrazione rispetto ai luoghi interni.

tare subito le reazioni critiche delle confessioni religiose¹⁶, sia pure con diverse modulazioni¹⁷.

A seguito di tali reazioni il dialogo veniva prontamente riaperto, con il passaggio dalla interlocuzione informale, che aveva caratterizzato tutta la prima fase dell'emergenza, alla elaborazione di Protocolli con le diverse confessioni religiose (Savina, 2020)¹⁸ volti a definire le condizioni per la graduale ripresa dell'esercizio della libertà di culto pubblico¹⁹, che in breve tempo trovava effettiva attuazione.

La soluzione così maturata rappresenta l'epilogo di una vicenda non sempre lineare, che ha rappresentato una prova inedita per la *sana cooperatio* fra Stato e Chiesa.

Nel corso dell'emergenza sanitaria e, come si è visto, in particolare della prima fase, la collaborazione fra le Parti è apparsa discontinua e sbilanciata, con una qualche eccessiva timidezza se non remissività della Chiesa nei confronti del Governo, tanto da potersi «avere l'impressione che troppo presto ci si sia adagiati nella soluzione più semplice e massimamente prudentiale» (Licastro 2020).

Pure di fronte a provvedimenti che finivano per incidere sull'ordine spirituale proprio della Chiesa e sull'indipendenza e sovranità ad essa riconosciuta (artt. 7, comma 1 Cost. e 1 dell'Accordo 18 febbraio 1984), sulla libertà di pubblico esercizio del culto (art. 2, n. 1 Accordo cit.), sul modello di bilateralità delineato dagli artt. 7, secondo comma e 8, terzo

¹⁶ La Conferenza episcopale italiana, in particolare, ha diramato lo stesso 26 aprile un comunicato dal titolo «La posizione della CEI» nel quale, insieme ad alcune critiche di merito, si manifestava anche il rammarico per un percorso di condivisione bruscamente interrotto, per un contributo ignorato. Una posizione piuttosto netta, sollecitata dall'esigenza di salvaguardare esigenze pastorali non più sacrificabili, di distinguere gli ambiti di responsabilità dello Stato e della Chiesa nel rispetto della reciproca autonomia, di evitare ulteriori e ingiustificate restrizioni all'esercizio della libertà di culto pubblico.

¹⁷ Oltre al comunicato della CEI cit. nella nota che precede, v. la nota del Rabbino Capo di Roma in merito alla riapertura dei luoghi di culto pubblicata il 27 aprile; la lettera inviata lo stesso giorno al Ministro degli Interni dall'Ufficio di presidenza della Commissione delle Chiese evangeliche per i rapporti con lo Stato; la nota (di adesione alla posizione CEI) dell'Imam Pallavicini, rappresentante della Comunità Religiosa Islamica (COREIS).

¹⁸ L'importanza di aver riconosciuto come interlocutori per la firma dei Protocolli le diverse confessioni cristiane e le diverse religioni presenti sul territorio nazionale è stata sottolineata dal Direttore dell'Ufficio Nazionale CEI per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso (v. G. Savina, *Un nuovo inizio per le confessioni cristiane e le altre religioni*, in www.chiesacattolica.it, 18 maggio 2020).

¹⁹ V. ad esempio il «Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo» sottoscritto il 7 maggio 2020 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana e dal Ministro dell'Interno, con il quale, al fine di consentire la graduale ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo, vengono individuate «le necessarie misure di sicurezza, cui ottemperare con cura, nel rispetto della normativa sanitaria e delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2».

comma, Cost. e sul diritto fondamentale di libertà religiosa, da parte ecclesiastica non sono state sollevate questioni di principio e neppure è stata avanzata la richiesta della nomina di una Commissione paritetica alla quale affidare «la ricerca di un'amichevole soluzione» ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo.

Tuttavia l'interlocuzione con l'esecutivo non è mai venuta meno, anche se la pandemia ne ha condizionato la modulazione, che è stata orientata principalmente alla condivisione responsabile delle esigenze legate all'emergenza sanitaria. Questo orientamento è prevalso su altre possibili considerazioni ed ha portato a riconoscere la priorità della tutela del diritto alla salute rispetto ad altri diritti e principi, anche a costo di pesanti sacrifici per la comunità ecclesiale. Sono state accettate soluzioni unilaterali e prassi di interlocuzione informale e selettiva, almeno fino a quando, in avvio della cosiddetta seconda fase, gli sviluppi dell'emergenza sanitaria hanno fatto apparire ingiustificato il rigido mantenimento delle restrizioni imposte alla libertà di culto e non più differibile il recupero di forme e strumenti della bilateralità.

Con questi limiti e grazie a questa capacità di adattamento, il principio della reciproca collaborazione fra Stato e Chiesa ha potuto operare e svolgere un ruolo prezioso anche al tempo della pandemia, quando le migliori risorse sono state impegnate nella condivisione di un destino comune divenuto improvvisamente incerto.

5. In equilibrio dinamico: novità e conferme nel primo decennio del pontificato di Francesco

La vicenda appena richiamata pone in rilievo alcuni tratti che hanno caratterizzato il rapporto della Chiesa con lo Stato in Italia nel primo decennio del pontificato di Francesco e sembrano destinati a segnarne anche i prossimi sviluppi.

L'impressione di fondo è quella di una linea di evoluzione in equilibrio dinamico, che si realizza fra novità e conferme.

Le novità non derivano dagli interventi che riguardano direttamente la materia dei rapporti fra Stato e Chiesa, nei quali risultano anzi confermati i principi centrali del sistema, quanto piuttosto dal cambio di impostazione, di linguaggio e in parte di priorità che nel pontificato di Francesco si afferma su un piano più generale (Borghesi 2021) e si riflette poi anche nell'ambito di nostro più specifico interesse.

Nell'orizzonte di questo cambiamento, le preoccupazioni più strettamente legate alla dimensione giuridica (dei rapporti con lo Stato), con le sue precise esigenze di linguaggio, di forme e di tecnica, rimangono a volte sullo sfondo, e perdono centralità temi e questioni di politica ecclesiastica un tempo dirimenti.

Si afferma una diversa sensibilità, che nei rapporti con lo Stato porta ad avvertire come esigenza prioritaria non tanto la rivendicazione di ambiti di competenza o il richiamo di regole procedurali (che peraltro non sono in discussione), quanto piuttosto l'affermazione e la sottolineatura della disponibilità della Chiesa ad offrire, nell'ottica e ai fini di un effettivo pluralismo, il proprio specifico contributo per affrontare temi che possono formare oggetto di attenzione e iniziative convergenti fra comunità ecclesiale e società civile. Ben oltre il tradizionale ambito pattizio, il proposito che prevale è quella di rispondere «con creatività e con un impegno rinnovato di presenza nella società» alle istanze del tempo presente, puntando l'attenzione «su alcune sfide che il Paese è chiamato ad affrontare, a beneficio di tutti: le domande di senso, la sanità, la scuola, il Pnrr, la povertà e il fenomeno migratorio... il mondo delle carceri»²⁰.

La novità del pontificato di Francesco ridisegna così il linguaggio e i temi dell'agenda ecclesiastica, innescando processi che appaiono destinati a incidere significativamente, (già da oggi ma) soprattutto in una prospettiva di medio-lungo termine, anche sugli sviluppi della *sana cooperatio* fra Stato e Chiesa.

In uno scenario in rapida evoluzione, che alla bilateralità in senso stretto vede affiancarsi nuove forme di concertazione (Casuscelli 2021), si aprono nuovi spazi di dialogo e collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, secondo una prospettiva dinamica che consente di realizzare «l'antica e tornante aspirazione alla «concordia»» (Dalla Torre 2007) tenendo conto delle mutate condizioni storiche e sociali (Bettetini 2003).

Questa prospettiva può svilupparsi in un quadro di principi costituzionali e pattizi lungamente consolidato e con una sua «dimensione europea» (Lillo 2019), che negli interventi di papa Francesco viene più volte richiamato come solido fondamento degli «eccellenti» rapporti fra le Parti e del principio di bilateralità²¹. Un principio riconosciuto nella sua centralità sistemica e nella sua perdurante attualità per la disciplina delle fattispecie, necessariamente non delimitabili a priori, in cui venga a trovarsi coinvolto il sentimento religioso dei cittadini-fedeli (Botta 2004).

Venerando Marano
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»
Via Cracovia 50
00133 Roma
marano@juris.uniroma2.it

²⁰ Così il «Comunicato finale» del Consiglio Episcopale Permanente della CEI che si è svolto a Roma dal 23 al 25 gennaio 2023.

²¹ V. *supra*, par. 2.

Riferimenti bibliografici

- Berlingò, Salvatore. 1996. «Il «principio pattizio»: una garanzia costituzionale «forte» per i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose». *Politica del diritto* 1, pp. 49-65.
- Bettetini, Andrea. 2003. «Sulla relazione fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna». *Diritto ecclesiastico* 1, pp. 926.
- Boni, Geraldina. 2020. «Il fondamentale diritto dei fedeli ai sacramenti». *www.centrostudilivaticano.it*, 7 maggio.
- Borghesi, Massimo (a cura di). 2021. «Otto anni di papa Francesco. La Chiesa nel mondo contemporaneo». *Studium*, dossier n. 3.
- Botta, Raffaele. 2004. «Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1, pp. 98-102.
- Cardia, Carlo. 2019. «Novanta anni dai Patti Lateranensi». *Ephemerides iuris canonici* 59, p. 441.
- Casuscelli, Giuseppe. 2021. «Gli «effetti secondari» (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti». *StatoeChiese.it* 8, pp. 1-16.
- Corral Salvador, Carlos. S.I. 2023. «La politica concordataria di Benedetto XVI». *La civiltà cattolica* 1, pp. 141-147.
- Dalla Torre, Giuseppe. 2007. «La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e comunità politica». Roma: a.v.e. (3ª ed.).
- Lacroce, Luigi. 2020. «Il diritto della Conferenza Episcopale Italiana nel secondo decennio del secolo ventunesimo». *Ephemerides iuris canonici* 60, pp. 463-491.
- Licastro, Angelo. 2020. «Il lockdown della libertà di culto al tempo della pandemia». *Consulta on line* 1, pp. 229-241.
- Lillo, Pasquale. 2019. «Dimensione costituzionale europea del sistema pattizio italiano e tedesco». *Ephemerides iuris canonici* 59, pp. 469-520.
- Mantineo, Antonino, Luigi M. Guzzo, (a cura di). 2019. «Il Papa venuto dalla «fine del mondo» per la Chiesa del terzo millennio». Milano-Padova: Wolters Kluwer-Cedam.
- Marano, Venerando. 2019. «Covid e libertà religiosa. Una prova inedita per la sana cooperatio fra Stato e Chiesa», in F.S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*. Napoli: ESI, pp. 257-265.
- Pacillo, Vincenzo. 2020. «Il diritto di ricevere i sacramenti di fronte alla pandemia. Ovvero, l'emergenza da COVID-19 e la struttura teologico-giuridica della relazione tra il fedele e la rivelazione della Grazia». *Oliv.it, Dossier emergenza Coronavirus*, 6 aprile 2020.
- Riccardi, Andrea. 2023. «La fine di un mondo e la ricerca (difficile) di nuovi equilibri». *Corriere della Sera*, 6 gennaio.
- Savina, Giuliano. 2020. «Un nuovo inizio per le confessioni cristiane e le altre religioni», *www.chiesacattolica.it*, 18 maggio 2020.