

## Annotazioni in tema di *sana cooperatio* e bene comune

di Alessandro TIRA

0. Nel pensiero cattolico, il concetto di *bene comune*, nella doppia veste di parametro di giudizio della desiderabilità di un'azione socialmente rilevante e di fine ultimo dell'agire politico, occupa una posizione di grande rilievo, sia come argomento in sé, sia nel più specifico contesto della riflessione sui rapporti tra Chiesa ed ordinamenti civili. Per altro verso, dal punto di vista degli ordinamenti giuridici laici, non è difficile riconoscere nella maggior parte delle moderne costituzioni un tessuto assiologico che, anche in assenza di espresse dichiarazioni in tal senso, ambisce a precostituire fondamenta adeguate alla realizzazione di un ordine di convivenza civile che, in accezioni più o meno ampie, sostantive o procedurali, può essere letto come “bene comune costituzionale”, alla cui realizzazione l'ordinamento deve tendere per ragioni che, a seconda dei punti di vista, possono essere di effettività o giustizia.

Appare pertanto evidente come, nei due differenti contesti, siano presenti alcuni elementi funzionali tra loro assimilabili, ovvero quelli che concorrono a delineare l'idea dell'attività interpersonale, ecclesiale o pubblica, come attività che opera per il bene della società. Trattandosi di due dimensioni – quella religiosa e quella civile – che in qualche misura comunicano tra loro (né potrebbe essere altrimenti, considerando che, per quanto rileva in questa sede, il medesimo soggetto fisico è al contempo cittadino dello Stato e fedele della Chiesa), è allora rilevante osservare come i due ordini si rapportino tra loro, sulla base di quali schemi concettuali tali rapporti siano concepiti rispetto allo specifico scopo del perseguimento del bene comune, ed in particolare attraverso quali strumenti giuridici essi coordinino le relative azioni. Tali riflessioni, nelle presenti pagine, verranno svolte con particolare riferimento alla situazione italiana, che vede, come interlocutore dell'ordinamento canonico, l'ordinamento giuridico repubblicano, con al centro il Concordato del 1984; si tratta dunque di un tema che, dal punto di vista dell'ordinamento italiano, pertiene al Diritto ecclesiastico; dal punto di vista della Chiesa, invece, esso interessa aspetti tanto canonistici (in particolare, di *jus publicum ecclesiasticum externum*), quanto di dottrina sociale.

1.1. Il bene comune, annoverato tra i principî permanenti della dottrina sociale della Chiesa <sup>(1)</sup>, è definito come “l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente” <sup>(2)</sup>; può essere inteso come “la dimensione sociale e comunitaria del bene morale” e ad esso “ogni aspetto della vita sociale deve riferirsi per trovare pienezza di senso” <sup>(3)</sup>. La categoria del bene comune è coinvolta, quale metro di giudizio, in ogni ipotesi di azione interpersonale, e le singole persone dovrebbero sempre tendere alla sua realizzazione, anche quando operano per il giusto

---

<sup>1</sup> Lo stesso *Compendio* ufficiale si occupa di definire la natura e gli scopi della dottrina sociale della Chiesa, sottolineandone il carattere teologico-morale che ne giustifica l'intento di guidare la condotta delle persone. Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2004, §§ 72-86 e BENEDETTO XVI, *Deus caritas est*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2006, § 28.

<sup>2</sup> CONCILIO VATICANO II, *Gaudium et spes*, Paoline, Milano, 2007, § 26.

<sup>3</sup> PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., § 164.

perseguimento del proprio bene <sup>(4)</sup>, e lo stesso vale per chi è responsabile di organismi sociali, *in primis* dello Stato <sup>(5)</sup>.

Il bene comune si differenzia, quanto a contenuto e funzioni, da altre forme di bene, a loro volta riconosciute dalla Chiesa <sup>(6)</sup> e, soprattutto, gode di uno statuto peculiare, che lo distingue da altre concezioni di bene, in senso lato, sociale. A questo proposito, è stato scritto che un modo efficace per cogliere i caratteri propri del bene comune sarebbe quello di confrontarlo con il concetto di *bene totale*, concetto oggi di ben più larga diffusione, a causa della predominanza delle teorie utilitaristiche: “quella del bene comune è una logica che non ammette sostituibilità: non si può sacrificare il bene di qualcuno – quale che ne sia la situazione di vita o la configurazione sociale – per migliorare il bene di qualcun altro e ciò per la fondamentale ragione che quel qualcuno è pur sempre una *persona umana*. Per la logica del bene totale, invece, quel qualcuno è un *individuo*, cioè un soggetto identificato da una particolare funzione di utilità e le utilità – come si sa – si possono tranquillamente sommare (o confrontare) perché non hanno volto (cioè identità) né storia” <sup>(7)</sup>. Il bene comune – prosegue l’Autore – “non va confuso né con il bene privato, né con il bene pubblico. Nel bene comune, il vantaggio che ciascuno trae per il fatto di far parte di una certa comunità non può essere scisso dal vantaggio che altri pure ne traggono. Come a dire che l’interesse di ognuno si realizza *assieme* a quello degli altri, non già *contro* (come accade con il bene privato) né *a prescindere* dall’interesse degli altri (come succede con il bene pubblico)” <sup>(8)</sup>

Il bene comune, pertanto, coinvolge profili assai vari, dalla critica all’individualismo concepito come dimensione esaustiva della natura umana <sup>(9)</sup>, a quella rivolta contro lo speculare disconoscimento del valore della persona umana condotto dalle dottrine collettivistiche <sup>(10)</sup>, fino alla realizzazione di valori “non misurabili”, come quelli della fraternità e della carità <sup>(11)</sup>. Tutti

---

<sup>4</sup> “La persona non può trovare compimento solo in se stessa, a prescindere cioè dal suo essere ‘con’ e ‘per’ gli altri”; PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., § 165.

<sup>5</sup> “La responsabilità di conseguire il bene comune compete, oltre che alle singole persone, anche allo Stato, poiché il bene comune è la ragion d’essere dell’autorità politica”; PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., § 168.

<sup>6</sup> È il caso, per esempio, del bene economico sotteso al concetto di *profitto*, di cui la dottrina sociale riconosce la “giusta funzione” (inteso tanto in funzione autonoma: PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., § 340 e GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus*, Paoline, Milano, 2008, § 32, quanto in funzione mediata per altri fini, come nel caso del *tertium genus* di imprese, né *profit* né *no profit* citate in BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, § 46); oppure il particolare *bene della società*, che identifica un ambito più specifico rispetto al bene comune e rende possibile alcune aperture al concetto laico di ordine pubblico (LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, CEDAM, Padova, 1975, pp. 80-81; STEFANO CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethniche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 48; CONCILIO VATICANO II, *Dignitatis humanae*, Paoline, Milano, 2007, § 7).

<sup>7</sup> TARCISIO BERTONE, *L’etica del bene comune nella dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008, p. 63. Circa le radici teologiche della visione cristiana dell’uomo e della sua posizione nella società, cfr. JOSEPH RATZINGER, *L’unità delle nazioni. Una visione dei Padri della Chiesa*, Morcelliana, Brescia, 2009, pp. 37-43.

<sup>8</sup> BERTONE, *L’etica del bene comune*, cit., p. 65; ANTONIO MESSINEO, *Il bene comune e la persona umana*, in *Civ. Catt.*, 1944, II, pp. 6-14.

<sup>9</sup> Critica che si sviluppa a più livelli, da quello attinente alla sfera della fede (BENEDETTO XVI, *Spe salvi*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2007, §§ 13-15), a quello filosofico, a cui accede il principio del personalismo (PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., §§ 124-125; TARCISIO BERTONE, *Bisogna puntare sull’uomo. Discorso ai rappresentanti dei vertici degli Istituti Aspen nel mondo*, in *L’Osservatore Romano*, 20 ott. 2010), fino alle frequenti sottolineature dell’importanza sociale dei cosiddetti *corpi intermedi* (cfr., per es., GIOVANNI XXIII, *Mater et magistra*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1961, § 52).

<sup>10</sup> PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio*, cit., § 390.

<sup>11</sup> “Sorge la domanda: perché la dottrina sociale della Chiesa non può ritenersi soddisfatta dell’idea della società giusta e solidale? Perché essa mira piuttosto alla realizzazione della società fraterna? Per rispondere, si consideri che mentre il principio di solidarietà è un principio di organizzazione sociale che tende a rendere uguali i diversi, il principio di fraternità consente agli eguali di affermare la propria diversità. In buona sostanza, la società fraterna è anche una società

questi profili, finalizzati al perseguimento del bene comune, sono propugnati dal Magistero cattolico a livello di *logos* pubblico, attraverso l'affermazione della rilevanza (anche e soprattutto pubblica) del ruolo della fede e del messaggio cristiani, poiché “la religione cristiana e le altre religioni possono dare il loro apporto allo sviluppo *solo se Dio trova un posto anche nella sfera pubblica*, con specifico riferimento alle dimensioni culturale, sociale, economica e, in particolare, politica. La dottrina sociale della Chiesa è nata per rivendicare questo ‘statuto di cittadinanza’ della religione cristiana”<sup>(12)</sup>.

Quindi, se la *civitas* ecclesiastica opera nella storia ed avoca a sé un compito salvifico che costituisce il fondamento trascendente della Chiesa stessa e del suo ordinamento giuridico<sup>(13)</sup>, a livello sociale il suo scopo è quello di favorire lo sviluppo del bene comune operando nella sfera pubblica e cooperando con gli altri soggetti che agiscono in quella stessa dimensione. Diventa quindi necessario riflettere su quali siano tali interlocutori, quale sorta di riconoscimento essi ricevano da parte della Chiesa e, in definitiva, quale sia la natura dei rapporti che la Chiesa instaura con essi.

1.2. La questione è stata affrontata dalla Chiesa in occasione dei lavori del Concilio Vaticano II, ed è stata risolta nel senso di un chiaro riconoscimento dell'interlocutore laico: “la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone”, ragion per cui, prosegue la costituzione pastorale *Gaudium et spes*, “esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”<sup>(14)</sup>. Il passaggio qui riportato, dunque, affronta in modo sintetico e complessivo, dal punto di vista ecclesiastico, il tema oggetto di queste pagine. Non soltanto il Concilio Vaticano II riconosce e afferma definitivamente la piena autonomia dell'interlocutore civile, tra le cui finalità spicca la promozione del bene sociale e individuale – si potrebbe dire – *per quod ad temporalem spectat*<sup>(15)</sup>, ma propone specificamente la “sana collaborazione” tra Chiesa e Stato come essenziale strumento di perfezionamento delle rispettive potenzialità di servizio al bene comune. Questa proposizione del Magistero è, oggi, particolarmente rilevante, sia per la sua attualità nel dibattito pubblico, sia perché è oggetto di costante riflessione in ambito ecclesiastico. Come ha rilevato Benedetto XVI in un suo importante

---

giusta e solidale, ma il viceversa non è necessariamente vero. Infatti, ciò che manca alla società giusta è la dimensione della gratuità e quindi la possibilità della speranza”; BERTONE, *L'etica del bene comune*, cit., p. 71. Circa la speranza cristiana, qui richiamata, cfr. BENEDETTO XVI, *Spe salvi*, cit., §§ 24-31.

<sup>12</sup> BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, cit., § 56; BENEDETTO XVI, *È necessario rinnovare le basi etiche dell'economia*, in *L'Osservatore Romano*, 22 ott. 2010. È superfluo sottolineare che la Chiesa “politica” di cui parla il Pontefice non è la Chiesa – istituzione, ma l'*ecclesia* dei fedeli, che sono chiamati ad essere anche pubblicamente credenti e ad agire, nella comune sfera della cittadinanza, come cattolici.

<sup>13</sup> “Se l'origine è fuori del mondo, il popolo di Dio vive però nel mondo, pertanto l'ordinamento canonico in cui si esteriorizza e formalizza la vita della Chiesa, non è dissociabile da questa, cioè la *societas juridica* è intimamente connessa con la *societas hierarchica e spiritualis*”; GABRIELE MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Lo studio del diritto canonico dopo il Vaticano II*, in ID., *Tra celeste e terrestre. Studi di diritto canonico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, pp. 125-126. Cfr. anche CARLO CARDIA, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 163-202.

<sup>14</sup> CONCILIO VATICANO II, *Gaudium et spes*, cit., § 76.

<sup>15</sup> Cfr., a titolo esemplificativo del rinnovato interesse di parte cattolica alla problematica della definizione dei compiti del potere civile, nel senso di una più aperta comprensione dello stesso: SALVATORE LENER, *Lo Stato sociale contemporaneo. Lineamenti di dottrina generale*, La Civiltà Cattolica, Roma, 1966. Ancor più di recente, e con una particolare attenzione alle convergenze tra la teoria generale dello Stato sostenuta dalla Chiesa e le dottrine laiche circa lo Stato di diritto, cfr. MARIO BERTOLISSI, *Il diritto pubblico nella “Centésimus annus”*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 385-406.

discorso, “è fondamentale infatti, da una parte, insistere sulla distinzione tra l’ambito politico e quello religioso al fine di tutelare sia la libertà religiosa dei cittadini che la responsabilità dello Stato verso di essi e, dall’altra parte, prendere una più chiara coscienza della funzione insostituibile della religione per la formazione delle coscienze e del contributo che essa può apportare, insieme ad altre istanze, alla creazione di un consenso etico di fondo nella società” (16).

Il bene comune, dunque, è uno scopo precipuo della Chiesa, la quale lo definisce nella sua dottrina sociale; a sua volta lo Stato, portatore di una propria idea di bene sociale, agirà di conseguenza per perseguire i propri scopi. Maggiore sarà la coincidenza di tali scopi e migliore la cooperazione tra due autorità tendenti – per ragioni distinte e autonome – a scopi tra loro assimilabili, più efficace sarà l’opera di entrambi i soggetti.

La Chiesa assume per sé il compito di formare le coscienze dei cittadini che liberamente accettano il suo insegnamento; il che – come è stato scritto – “evidenzia indirettamente come la funzione di cerniera fra istituzioni statali e religioni è ormai svolta non dai vertici delle rispettive comunità, bensì dai cittadini ‘fedeli’. Sono quest’ultimi che devono in modo libero, corresponsabile e democratico orientare e sostenere le prime nel proseguimento delle cose penultime, ossia del bene temporale e comune di tutti i membri della società civile” (17). Occorre dunque riflettere su quale sia la parte che lo Stato (nello specifico, quello italiano) può svolgere di fronte a tale proposta, e quali siano gli strumenti a sua disposizione a tale fine, a fronte di un impegno testimoniato, in modo paradigmatico, proprio da un patto avente valore giuridico in entrambi gli ordinamenti (italiano e canonico<sup>(18)</sup>), ovvero l’Accordo di revisione del Concordato, con cui lo Stato italiano e la Chiesa cattolica si impegnano “alla reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese” (art. 1).

2.1. L’articolo testé citato, proprio in quanto norma legislativa di particolare rilievo per l’ordinamento italiano, porta direttamente a considerare quale rilievo abbia il tema dei rapporti con le confessioni religiose nella Costituzione, e quale sia la cornice finalistica entro la quale tali rapporti sono concepiti.

Attenendosi strettamente al disposto costituzionale, si può fin da subito affermare che le norme rilevanti rispetto al tema in esame sono l’art. 7, il quale sancisce il riconoscimento dell’originarietà giuridica dell’ordinamento ecclesiale e la costituzionalizzazione del principio concordatario (19); l’art. 2, che sembra fare proprio il principio personalista di tradizione cattolica (20); l’art. 19, per cui “tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata” e, in qualche misura, l’art. 20, che così recita: “Il carattere ecclesiastico e il fine di

---

<sup>16</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso del Santo Padre per l’incontro con le Autorità dello Stato all’Eliseo*, in *L’Osservatore Romano*, 13 sett. 2008.

<sup>17</sup> LIBERO GEROSA, *L’identità laica dei cittadini europei: inconciliabile con il monismo islamico?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 44.

<sup>18</sup> Sul tema del valore del Concordato nell’ordinamento canonico, cfr. LORENZO SPINELLI, *La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II. Riflessioni sui principi conciliari sotto il profilo giuridico*, Mucchi, Modena, 1969, pp. 53-62.

<sup>19</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 103-110.

<sup>20</sup> La letteratura riguardante l’art. 2 Cost. è molto ampia; si può citare al riguardo la lettura (pure tendente ad escludere dall’interpretazione dell’articolo *de quo*, forse un po’ forzatamente, le “suggestioni di tipo giusnaturalistico”) offerta da PAOLO CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 135-153. L’art. 2 Cost. è tuttavia un ottimo esempio di norma affermativa dei valori (anche cristiani) che permeano il disposto costituzionale, la cui comprensione può essere integrata alla luce delle parole del suo principale artefice, il deputato democristiano Lodovico Benvenuti: LODOVICO BENVENUTI, *In difesa dei diritti di libertà. Discorso pronunciato all’Assemblea Costituente nella seduta del 17 marzo 1947*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1947.

religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività” (sottolineando, in questo modo, la valenza positiva e dunque la meritevolezza di peculiari garanzie statutarie dei fini religiosi, anche rispetto all’opera svolta da associazioni ed istituzioni). Dal quadro delle disposizioni citate (tutte – giova ricordarlo – collocate tra gli articoli iniziali e più importanti della Carta costituzionale), si può affermare fin da ora che la Costituzione italiana annoveri tra i valori che concorrono a delineare il quadro di bene comune evocato nelle battute iniziali <sup>(21)</sup> l’elemento religioso, quale fattore di affermazione della personalità individuale e momento di realizzazione associativa, e la sua tutela da parte dell’ordinamento giuridico. Al netto del dibattito sull’esistenza o meno di un *favor religionis* costituzionale <sup>(22)</sup> e pur escludendosi che la libertà religiosa integri una fattispecie di “libertà privilegiata” <sup>(23)</sup>, appare dunque evidente che la tutela del sentimento religioso risulta essere uno di quegli scopi che il legislatore costituente ha proposto come valore positivo da perseguire, attraverso l’impiego di consoni strumenti legislativi ed amministrativi <sup>(24)</sup>, in una visione che ben si concilia con i principi di matrice personalista presenti nella Carta fondamentale <sup>(25)</sup>. Scopo precipuo del programma costituzionale è infatti il “pieno sviluppo della persona umana”, come recita l’art. 3, e pochi dubbi possono esservi, circa il fatto che il sentimento religioso – tanto nella sua dimensione individuale, quanto in quella collettiva – o l’assenza del medesimo siano fattori che contribuiscono in misura non marginale alla definizione dell’identità dei consociati.

2.2. Se si accetta la ricostruzione sinteticamente svolta nel precedente paragrafo, a questo punto si possono distinguere due diversi profili di interesse giuspubblicistico rispetto alla tutela del sentimento religioso: quello delle garanzie individuali di libertà (riconducibili essenzialmente agli artt. 19 e 21 Cost. <sup>(26)</sup>) e quello delle garanzie e del sostegno offerto alle confessioni religiose in quanto entità strutturate riconosciute in certa misura <sup>(27)</sup> dalla Costituzione stessa (artt. 7, 8, 20

---

<sup>21</sup> Cfr. *supra*, § 0.

<sup>22</sup> Al riguardo, si vedano gli spunti in vario senso presenti in: FABRIZIO MINUTOLI, *Il post-confessionismo nella tutela penale dei culti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, <http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.5/minutoli.pdf>; GIUSEPPE CASUSCELLI, *L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2001, pp. 1124-1135 e, in particolare, DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., pp. 44-45, ove si afferma che “il *favor religionis* costituisce la manifestazione in uno specifico settore di quella forza propulsiva della Costituzione – determinata in modo particolare proprio dai suoi principi fondamentali –, che ne segna l’attitudine a porsi non come regola di conservazione sociale, bensì come strumento di innovazione seguendo determinate direttive di valore”.

<sup>23</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 161-163.

<sup>24</sup> Circa la tutela amministrativa del sentimento religioso, si rimanda alla dettagliata ricostruzione dello *status quo* presentata da SIMONA BRICCOLA, *Libertà religiosa e “res publica”*, CEDAM, Padova, 2009.

<sup>25</sup> DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., pp. 46-47.

<sup>26</sup> CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., pp. 289-367; FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 177-197; DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., pp. 67-77; FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 177-197; DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., pp. 67-77; LUCIANO MUSSELLI, *Dai concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, La Goliardica Pavese, Pavia, 2006, pp. 24-33.

<sup>27</sup> Occorre accennare, a questo proposito, alla concreta difficoltà – non solo italiana – di definire che cosa sia una confessione religiosa ai fini in esame. Cfr., al riguardo, MUSSELLI, *Dai concordati alla problematica islamica*, cit., pp. 65-68; CARLO CARDIA, *Principi di Diritto ecclesiastico. Tradizione europea e legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 176-184 e FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 68-79. Riguardo al contesto europeo: FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione Europea*, in FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO – CESARE MIRABELLI – FRANCESCO ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 99-105.

Cost. (<sup>28</sup>)). Rispetto al tema in questione, è naturalmente l'elemento istituzionale ad assumere un interesse primario, poiché è a quel livello che si colloca la possibilità di incontro e collaborazione tra enti pubblici ed enti ecclesiastici (cattolici).

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, la cooperazione con la Chiesa sembra potersi annoverare tra gli strumenti di cui uno Stato che si assume pluralista può avvalersi al fine di costruire l'ordine sociale e la realizzazione del progetto di convivenza costituzionale; può cioè essere considerato un mezzo per perseguire il bene comune, giacché – al di là del dato, in questo senso formalistico, della presenza degli artt. 7 e 8 tra i principi fondamentali della Costituzione – la comprensione della dimensione religiosa, in forma associativa ed istituzionale, della vita dei consociati contribuisce certamente a riconoscere e garantire “i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”, come recita il già citato art. 2 Cost. (<sup>29</sup>).

Condizione e limite affinché tali margini di collaborazione possano essere sfruttati vantaggiosamente nel rispetto della reciproche differenze, è che l'attività statale e quella ecclesiastica possano svolgersi evitando, per quanto possibile, interferenze lesive delle altrui potestà ed ambiti, e senza che vi siano intenti di sovrapposizione dei rispettivi fini, posto che, per lunga tradizione di origine cristiana, si riconosce alle due sfere dello spirituale e del temporale – pur se variamente coordinate tra loro, nell'esperienza storica e geografica occidentale (<sup>30</sup>) – una autonoma dignità e funzioni specifiche. Si tratta, in ultima analisi, del problema della *laicità* dell'ordinamento statale, o meglio, come sostenuto da autorevole dottrina, del suo carattere liberale e pluralista (<sup>31</sup>). Tale laicità, per ottemperare all'indirizzo che vuole lo Stato non indifferente al fenomeno religioso, ma promotore dello stesso in modo strumentale alla realizzazione del proprio modello di convivenza pluralistica, trova compimento proprio nell'incontro di volontà espresso nel concordato e nelle intese con le confessioni religiose acattoliche, giacché “si tratta di un meccanismo che, attraverso il ricorso allo strumento tecnico della ‘fonte sulla produzione’, garantisce ed esprime la laicità dello Stato intesa come incompetenza in materia religiosa” (<sup>32</sup>).

---

<sup>28</sup> CARDIA, *Principi di Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 237-308; FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 103-144.

<sup>29</sup> PIETRO BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo alla interpretazione dell'art. 2 della Costituzione*, in *Studi in onore di P. A. d'Avack*, Giuffrè, Milano, 1976, vol. I, pp. 215-248.

<sup>30</sup> LUCIANO MUSSELLI, *Sistemi di relazione tra poteri civili e organizzazioni religiose in Europa e loro evoluzione*, in LUCIANO MUSSELLI – VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma – Bari, 2007, pp. 9-28; GUIDO SARACENI, *La Chiesa e la varietà delle opzioni temporali*, in COMITATO CATTOLICO DOCENTI UNIVERSITARI, *Unità e pluralismo nella Chiesa*, Ares, Milano, 1976, pp. 77-91.

<sup>31</sup> Il principio della laicità dello Stato, che la Corte Costituzionale ha desunto in esito ad una articolata lettura di varie norme costituzionali con la sent. № 203/1989, è oggetto di continua attenzione sotto vari profili. Accanto a chi ne sostiene una lettura che riecheggia la classica *laïcité* francese, vi è anche la voce di chi cerca di coglierne la crisi per prospettarne un superamento (per es., LUCA DIOTALLEVI, *Una alternativa alla laicità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010; GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità: il problema della laicità nell'esperienza giuridica nazionale*, Giappichelli, Torino, 1993) e quella di chi, pur accettando sostanzialmente il *dictum* della Corte Costituzionale, ne propone una lettura concettualmente più attenta: “sembra che il principio supremo non sia quello della ‘laicità’, bensì quello di ‘libertà e pluralismo’. Invero, la qualifica di ‘laico’, per sé generica, risulta incongrua per uno Stato che assume nei confronti del fenomeno sociale religioso l'interessamento cui abbiamo accennato [...]. Dire che lo Stato è laico nel senso liberale e non in senso anticlericale è una forzatura del termine, perché, storicamente [...], lo Stato è laico quando professa, quantomeno, indifferenza nei confronti del fenomeno religioso. Se non è indifferente, né è avverso, sarà liberale e pluralista, come sembra essere la nostra repubblica, ma non laico”; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, Zanichelli, Bologna, 2010, pp. 27-28.

<sup>32</sup> DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., pp. 11-12.

Lo strumento concordatario – a cui nell’esperienza dell’Italia contemporanea si è fatto ricorso due volte, in contesti profondamente differenti <sup>(33)</sup> – ha certamente risentito delle temperie politiche e culturali che hanno contrassegnato la vita pubblica italiana; tuttavia, sembra di poter affermare che, in occasione della revisione del 1984 e dei successivi interventi normativi condotti ad ogni livello <sup>(34)</sup>, l’interlocutore laico e quello confessionale abbiano agito seguendo le coordinate sopra esposte, e icasticamente riassunte nella già citata formula della “reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese”. Come è stato opportunamente sottolineato al riguardo, “il contenuto dell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama ha la sua ragion d’essere, in primo luogo, nella giustificazione della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa che sono funzionali non tanto alla reciproca salvaguardia della sovranità del proprio ordine, quanto alla promozione dell’uomo e al raggiungimento del bene del Paese” <sup>(35)</sup>.

Da parte ecclesiastica, infatti, il Concilio Vaticano II aveva ormai reso parte integrante del Magistero “le fondamentali affermazioni contenute nella costituzione pastorale *Gaudium et spes* e nel decreto sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*”, creando “un clima e un’atmosfera feconda e nuova, connotata da una visione delle relazioni tra Chiesa e Stato basate sull’istituto della libertà religiosa (*Dignitatis humanae*, 13) e improntate non a ricerca di privilegi ma a testimonianza di valori di collaborazione nella reciproca indipendenza” <sup>(36)</sup>. Da parte statale, invece, gli sviluppi della società avevano condotto in più di un’occasione a prese di posizione addirittura contrarie all’insegnamento cattolico (come nel caso delle leggi sul divorzio del 1970, sull’aborto del 1978 e sul cambiamento di sesso del 1982), oltre che ad un più pregnante sforzo di attuazione dei principi costituzionali; segnali indiscutibili, questi, che l’interlocutore civile della revisione concordataria non avrebbe accondisceso pedissequamente alle altrui istanze, né avrebbe cercato una legittimazione riflessa o preteso di interferire nell’altrui campo d’azione in termini di giurisdizionalismo <sup>(37)</sup>, ma avrebbe ricercato un compromesso capace di soddisfare per quanto

---

<sup>33</sup> LUCIANO MUSSELLI, *Relazioni Stato – Chiesa in Italia dall’Unità ai giorni nostri*, in MUSSELLI – TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 29-54. Per una interpretazione delle vicende concordatarie originale e concentrata anche sugli aspetti filosofici delle stesse, si vedano: GABRIELE MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e Dio laico. La dottrina di Giovanni Gentile e la politica fascista di conciliazione con la Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1983 e GABRIELE MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista : la dottrina di Giovanni Gentile e i patti Stato-Chiesa del 1929 e del 1984*, Giuffrè, Milano, 1986.

<sup>34</sup> Pur essendo la materia dei rapporti tra Stato e Chiesa riservata alla competenza degli organi centrali dello Stato, è ormai una tendenza affermata quella di stipulare, per alcune specifiche materie, intese tra enti locali – generalmente le Regioni – e competenti autorità ecclesiastiche (sulla scorta del disposto dell’art. 13, c. 2° dell’Accordo di revisione del Concordato, per il quale “ulteriori materie per le quali si manifesti l’esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana). È il caso, per esempio, della *Intesa programmatica tra la Regione Campania e Conferenza Episcopale Campana per la tutela e la valorizzazione di beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche* del 2002 e del *Protocollo d’intesa tra la Regione Lombardia e la Regione Ecclesiastica Lombardia per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica negli enti sanitari ed assistenziali pubblici e privati accreditati* del 2005. Cfr. al riguardo, in mancanza di studi organici più aggiornati, GIOVANNA GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>35</sup> ALBERTO BOMPRESZI, *Sana collaborazione tra Chiesa e Stato e perseguimento del bene comune*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1994, p. 947.

<sup>36</sup> LUCIANO MUSSELLI, *Separazione nella collaborazione*, in *Vita e Pensiero*, III, 1984, p. 4.

<sup>37</sup> A proposito delle differenze intercorrenti, sotto questo profilo, tra il Concordato del 1929 e la revisione del 1984, un osservatore di parte cattolica ha rilevato a suo tempo che “anche se ci si pone dal lato della coscienza civile, il nuovo concordato non segna, come l’antico, il riconoscimento di una legittimità statuale, che era stata tenacemente e appassionatamente contestata da una delle componenti maggiori della nazione; esso non consacra la fine di una scissione dolorosa, troppo a lungo protratta e sempre meno comprensibile. Per quel che riguarda l’Italia di oggi, la Chiesa non ha certo aspettato il rinnovamento del concordato per riconoscere la legittimità degli assetti politico-istituzionali usciti dal crollo del regime fascista [...] e per molti cattolici italiani l’impegno per la stabilità e lo sviluppo

possibile entrambi i contraenti e valorizzare i punti d'incontro. Il risultato fu che, come è stato scritto, "il concordato cessava di essere uno strumento definitivo, rigido e onnicomprensivo di regolamentazione dei rapporti tra Chiesa e Stato qual era il concordato lateranense, per assumere la forma più elastica e moderna di un accordo su alcuni punti fondamentali, un accordo che tollera e anzi presuppone una successiva integrazione da operarsi sempre consensualmente tra le parti" (38). Non si può non vedere, in questa reciproca tendenza a trovare un punto d'incontro tra le diverse esigenze istituzionali (a loro volta rappresentative delle sottostanti istanze sociali, ideologiche e valoriali), un esempio di *sana cooperatio* volta alla realizzazione del bene comune, *sub specie* della comune volontà dei due ordinamenti esercenti una potestà sul cittadino – fedele di creare i presupposti perché tale duplice cittadinanza non sia ragione di conflitto interiore per lo stesso, ma possa soddisfare tanto gli obblighi morali ed ecclesiastici del fedele, quanto i doveri ed il diritto al pieno sviluppo umano e alla partecipazione democratica del consociato (39).

2.3. Il quadro che fin qui si è cercato di tracciare, e che evidenzia come sia possibile individuare un perimetro concettuale entro il quale inscrivere una cooperazione giuridico – formale tra il potere civile e l'autorità religiosa, non si riduce ai soli aspetti di armoniosa collaborazione evidenziati dalle proposizioni della Dottrina sociale della Chiesa e dal disposto del legislatore concordatario; vi sono, naturalmente, profili problematici che, soprattutto se si vuole abbassare lo sguardo dal livello dei principî a quello applicativo, assumono proporzioni di un certo rilievo.

Tra i diversi esempi che si possono citare al riguardo (e di cui, per intuibili ragioni di pertinenza e possibilità di chi scrive, non si pretende di offrire una visione esaustiva), alcuni sono oggi percepiti con maggior forza, soprattutto in ragione dell'evolversi della sensibilità sociale e, ancor più, delle tendenze intellettuali: è questo, per esempio, il caso delle lamentate interferenze reciproche tra Chiesa e Stato. È infatti insito nell'idea di *res mixtae* (i temi di comune rilievo per entrambi i contraenti concordatari) il rischio che, da una parte e dall'altra, si prospetti la tendenza ad ingerirsi nelle questioni che, a rigore, dovrebbero essere di altrui competenza, oppure – con riferimento soprattutto alla parte cattolica – a godere, di fatto, di posizioni di indebito vantaggio. Al di là della *vis polemica*, spesso pretestuosa (40), circa la posizione ecclesiastica si deve considerare che la collaborazione con gli apparati del potere civile non può tradursi in supina accondiscendenza a decisioni predeterminate o assunte in pretermissione del contributo di parte cattolica (41), e che, da parte civile, un eventuale avvicinamento alle posizioni cattoliche deve considerarsi legittimo, nella misura in cui vengano rispettati i principî costituzionali ed i parametri democratici che governano il

---

delle istituzioni democratiche ha rappresentato un esito naturale della loro adesione alla concezione cristiana della vita sociale"; ANTONIO ACERBI, *Uniti nel servizio all'uomo*, in *Vita e Pensiero*, III, 1984, p. 10.

<sup>38</sup> MUSSELLI, *Separazione nella collaborazione*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> A questo punto, si può cogliere l'assonanza con quanto scritto al § 76 della costituzione *Gaudium et spes*: cfr. *supra*, § 1.3. A maggior ragione, ciò vale in quanto la Chiesa postconciliare, per operare nel mondo nel rispetto dell'ormai pienamente riconosciuta distinzione degli ordini temporale e spirituale, si affida proprio all'azione del laicato; cfr. BOMPRESZI, *Sana collaborazione tra Chiesa e Stato*, cit., pp. 949-950. Sembra opportuno ricordare che, soprattutto negli anni immediatamente successivi al Concilio Vaticano II, la discussione circa il ruolo del laicato cattolico fu molto vivace e non del tutto estranea alle suggestioni politico – culturali dell'epoca; cfr., a titolo esemplificativo: ACHILLE ARDIGÒ, *Laici e partecipazione politica*, in *Vita e Pensiero*, V-VI, 1977, pp. 112-154.

<sup>40</sup> Cfr., per l'indicazione dei casi emblematici in tal senso nel panorama politico – giuridico più recente, SIMONA BRICCOLA, *Il potere della Chiesa in ambito temporale esiste ancora?*, in *Il politico*, 2005, pp. 67-77.

<sup>41</sup> "La collaborazione della Chiesa con le strutture temporali sarà una collaborazione critica e dialettica che può e deve trasformarsi in aperto dissenso qualora l'apparato politico calpesti quei diritti fondamentali dell'uomo che la Chiesa postconciliare assume come centro dell'anima della società politica"; BOMPRESZI, *Sana collaborazione tra Chiesa e Stato*, cit., p. 950.



momento delle decisioni giuridicamente vincolanti <sup>(42)</sup>. Simmetricamente, non estingue ogni possibile dubbio la considerazione per cui l'odierna autonomia della Chiesa nel professare i propri principî dipende in certa misura dal fatto che “proprio in quanto laiche e pluraliste le democrazie contemporanee hanno da tempo opportunamente rinunciato alle forme di intromissione [...] nella vita della Chiesa da cui la Chiesa stessa, nel passato, un po' dovunque in Europa, ha dovuto tenacemente difendersi” <sup>(43)</sup>. Vi sono state (e, con ogni probabilità, vi saranno in futuro), infatti, occasioni in cui – ad avviso di dottrina minoritaria, sul punto, ma autorevole – lo Stato ha ceduto a tendenze giurisdizionaliste, con particolare riferimento all'azione giurisprudenziale <sup>(44)</sup>.

Inoltre, atteso che il Diritto ecclesiastico statale “non è costituito solo dalle norme prodotte direttamente dal legislatore statale, perché, in non poche occasioni, le norme statali, per la disciplina di dati rapporti, rinviando a un ordinamento confessionale o presuppongono fatti normativi, atti o negozi prodotti da un ordinamento confessionale” <sup>(45)</sup>, si pone anche il problema della compatibilità di dette norme (o la validità degli effetti che sortiscono dalla loro applicazione) in relazione ai presupposti fondamentali dell'ordinamento civile; benché sia evidente, ad oggi, una generica compatibilità tra i due ordini, non sono mancati episodi di ritenuto conflitto tra ordinamento nazionale e norme canoniche in qualche misura richiamate dalla legge <sup>(46)</sup>, in particolare come esito della radicale sensibilizzazione al tema delle garanzie che caratterizza gli sviluppi giuridici più recenti (e che ha indotto, per esempio, a giudicare inidonei ad essere riconosciuti gli effetti dello scioglimento del matrimonio rato e non consumato <sup>(47)</sup>). Ipotesi particolare, ma riconducibile per certi versi a questo genere di problematica, è anche quella del difficile bilanciamento tra la tutela dell'autonomia dell'associazione religiosa in quanto collettività organizzata e la tutela individuale del singolo fedele, rispetto proprio alle regole interne della società religiosa di cui fa parte – problema vivo soprattutto nel caso di alcune nuove confessioni note per la struttura settaria e tendenzialmente chiusa che le caratterizzano.

Altro tema, infine, è quello del rapporto tra appartenenza religiosa, posizione istituzionale delle confessioni riconosciute e principio di uguaglianza, a vari livelli: problema che, anche sulla scorta del classico insegnamento di Francesco Ruffini, viene generalmente risolto nella considerazione che, “particolarmente in merito alle esigenze di strutture plurisoggettive, il fondamento dell'eguaglianza semplice deve congiungersi con l'eguaglianza complessa nel senso che l'eguaglianza riconosciuta alle confessioni è eguaglianza nella libertà e non nella parità di

---

<sup>42</sup> “In un ordinamento laico e pluralista, come quello italiano, i valori etici cui approntare la normativa sono rimessi alla libera determinazione dei cittadini attraverso i loro organi istituzionali e la rispondenza dei principi etici civili a quelli ecclesiastici, anche in ordine alla promozione dell'uomo [...] sarà rimessa alla libera valutazione della maggioranza sempre, però, nei limiti invalicabili connessi ai valori e alle scelte fondamentali operate dall'ordinamento”; BOMPRESZI, *Sana collaborazione tra Chiesa e Stato*, cit., p. 961.

<sup>43</sup> SALVATORE PROSDOCIMI, *I rapporti tra Stato e Chiesa oggi in Italia: osservazioni su alcuni problemi di contenuto e di metodo*, in *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2006, p. 760.

<sup>44</sup> FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, cit., p. 38.

<sup>45</sup> FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 4.

<sup>46</sup> Caso tipico è quello della normativa matrimoniale canonistica, richiamata per la disciplina del matrimonio concordatario; cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Il matrimonio nel diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2001, in part. pp. 7-28.

<sup>47</sup> Cfr. LUCIANO MUSSELLI – MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto canonico*, Monduzzi, Bologna, 2005, pp. 226-230.

trattamento”<sup>(48)</sup>, sebbene abbondino, soprattutto in relazione a fattispecie specifiche, le prese di posizione di chi vedrebbe con favore una più penetrante opera di parificazione giuridica<sup>(49)</sup>.

3. A conclusione del percorso qui proposto, dopo aver considerato il concetto cattolico di *sana cooperatio* come strumento per il perseguimento del bene comune e aver cercato di inquadrare i termini in cui l’ordinamento statale può dare una risposta giuridica a tali istanze, malgrado i problemi applicativi da ultimo esemplificati, si può tornare a considerare il nodo centrale di tale collaborazione, riportando, a titolo di commento conclusivo, la seguente considerazione circa il valore sociale che è proprio di un odierno Concordato: esso “non è altro che la determinazione del quadro istituzionale, in cui lo Stato e la Chiesa sono chiamati a collaborare. La famiglia, l’educazione dei giovani, il rapporto tra l’organizzazione civile e il cittadino in certi punti critici [...]: sono questi i momenti in cui si riconosce che lo Stato e la Chiesa possono unire i loro sforzi, non per appoggiarsi, come due poteri vacillanti, ma per servire meglio e preparare un futuro meno precario e meno lacerato”<sup>(50)</sup>.

---

<sup>48</sup> GIANCARLO CIOPPI, *Tra eguaglianza e libertà. Contributo ad una disciplina giuridica del fenomeno religioso*, ESI, Napoli, 1999, p. 58.

<sup>49</sup> Cfr., per es., BARBARA RANDAZZO, *Norme finanziarie pattizie Stato – confessioni religiose acattoliche: un difficile bilanciamento tra ragionevolezza e “bisogno di differenza”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, pp. 568-595.

<sup>50</sup> ACERBI, *Uniti nel servizio all’uomo*, cit., p. 12.