



SCUOLA DI DOTTORATO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze giuridiche

Ciclo XXXV

Curriculum Law and Pluralism

Il principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose

Cognome: Cesarini

Nome: Andrea

Matricola: 863235

Tutore: Prof.ssa Natascia Marchei

Coordinatore: Prof. Antonello Tancredi

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

INDICE

Premessa. Il concetto giuridico di “collaborazione”: polisemia del significante, nucleo semantico essenziale e rapporti con il valore/principio della “sussidiarietà”	1
Capitolo I. La <i>reciproca collaborazione</i> tra la Repubblica e la Chiesa cattolica quale impegno applicativo di un principio di sistema: una proposta interpretativa.....	19
1. Dialogo, cooperazione e collaborazione: una ridefinizione preliminare	19
2. L'emersione, testuale o implicita, del canone di <i>reciproca collaborazione</i> nelle fonti pattizie e unilaterali	22
3. L'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama e i suoi elementi interpretativi	28
3.1. I lavori preparatori e le dichiarazioni delle Parti.....	28
3.2. Le Premesse dell'Accordo: la <i>sana cooperatio</i> tra la Chiesa e le comunità politiche nell'ecclesiologia conciliare	34
3.3. (<i>segue</i>) e i principi sanciti dalla Costituzione italiana.....	39
4. La “causa” della <i>reciproca collaborazione</i> : la <i>promozione dell'uomo e il bene del Paese</i> . Ambiguità del sintagma e precedenti tentativi di interpretazione	44
5. L'impegno (prioritario) al <i>pieno rispetto</i> degli ordini di sovranità esclusiva delle Parti. Il significato “nucleare” della <i>reciproca collaborazione</i> quale rafforzamento del reciproco vincolo di non ingerenza.....	51
6. L'eccedenza deontica dell'impegno collaborativo al servizio del principio di solidarietà. La <i>reciproca collaborazione</i> come canone di “coordinamento” nell'esercizio delle rispettive potestà sovrane.....	58
7. Rapporti e distinzioni tra la <i>reciproca collaborazione</i> Stato-Chiesa, il principio generale di leale collaborazione e le diverse dimensioni della sussidiarietà	68
7.1. Servizio della carità, attività di interesse generale e <i>reciproca collaborazione</i> come canone di coordinamento tra istanze civili e religiose <i>in re sociali</i>	76

8. La fenomenologia variegata della <i>reciproca collaborazione</i> nelle relazioni tra ordinamenti sovrani in un ordine proprio. Finalità distinte, ma obiettivi (strumentali) reciprocamente vantaggiosi	80
8.1. In particolare: il criterio empirico della responsabilità nella selezione dei modi e dei tempi del dialogo	88
9. Collaborazione e laicità. La collaborazione reciproca come principio di sistema nelle relazioni tra la Repubblica e tutte le confessioni religiose.....	94
10. Conclusioni	97
Capitolo II. Le forme della reciproca collaborazione tra i poteri della Repubblica e le confessioni religiose	102
1. Il processo di rarefazione della bilateralità pattizia in senso stretto e la speculare vivacità delle altre forme della reciproca collaborazione	102
2. La crisi dell'accordo interpotestativo di livello apicale e il proliferare delle così dette "collaborazioni" a livello locale ed eurounitario. L'esigenza di un riordino concettuale	106
3. Le ambiguità sottese alla dogmatica dell'"accordo quadro". Il polimorfismo pattizio sotto la lente dei principi di reciproca collaborazione e di sussidiarietà	119
4. Un modello di reciproca collaborazione codificato negli accordi apicali: il paradigma dei beni culturali di interesse religioso	133
5. Intermezzo: un prospetto sintetico delle categorie formali della reciproca collaborazione	146
6. Attività normativa unilaterale della Repubblica e concertazione con le confessioni religiose nel segno della reciproca collaborazione.	148
6.1. Un'inedita forma di reciproca collaborazione concertativa: i "protocolli sanitari" per la ripresa delle funzioni religiose <i>coram populo</i> durante l'emergenza pandemica.....	155
6.2. Rapporti e distinzioni tra il principio di reciproca collaborazione e il modello di <i>dialogo</i> (art. 17 TFUE) prescritto nell'ordinamento eurounitario.....	163
7. La reciproca collaborazione in materia amministrativa. Modelli tipizzati e modelli atipici	171

8. La reciproca collaborazione in materia giudiziaria.....	181
9. Conclusioni	192
Bibliografia.....	198

PREMESSA

IL CONCETTO GIURIDICO DI “COLLABORAZIONE”: POLISEMIA DEL SIGNIFICANTE, NUCLEO SEMANTICO ESSENZIALE E RAPPORTI CON IL VALORE/PRINCIPIO DELLA “SUSSIDIARIETÀ”

Ogni ricerca abbisogna di una preliminare determinazione di campo. Ciò vale a maggior ragione per uno studio che si proponga di ri-definire¹ un significante – la “collaborazione” – che nella varietà delle sue accezioni e qualificazioni partecipa di un’intrinseca polisemia. L’indeterminatezza dell’oggetto d’indagine e la fluidità contenutistica che lo contraddistingue impongono rigore. Si impone subito, di conseguenza, un chiarimento: il presente lavoro si concentrerà sul tema della “reciproca collaborazione” tra la Repubblica italiana e le confessioni religiose, considerate queste ultime come “istituzioni di fede”², ossia come ordinamenti indipendenti e sovrani su di un *ordine*³ proprio e loro esclusivo.

¹ Nei termini che verranno in seguito meglio chiariti, il presente lavoro intende proporre una “ridefinizione in chiave stipulativa” del sintagma *reciproca collaborazione* nell’ambito del diritto ecclesiastico italiano. Sui temi e problemi connessi all’attività “ridefinitoria” si rinvia, in generale, all’opera classica di U. SCARPELLI, *Contributo alla semantica del linguaggio giuridico*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1985.

² Si adopera qui il termine “istituzione” nell’accezione di “ordinamento giuridico”, secondo l’insegnamento di S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, (ristampa del) 2018. Nel corso di questo studio, i termini “confessione religiosa” (organizzata in forma ordinamentale, attraverso l’adozione di uno *statuto* a mente dell’art. 8, c. 2, Cost.) e “istituzione di fede” verranno di conseguenza impiegati entrambi per riferirsi a un medesimo soggetto collettivo, sovrano su di «un ordine proprio, che può, ma non necessariamente, prestare segmenti di contatto [ma si badi, non di intersezione] con quello dello Stato» (N. COLAIANNI, (voce) *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 367. Come si comprende, in questa sede non ci si potrà soffermare sul dibattuto concetto di confessione religiosa. Sul punto, ai numerosi e talora divergenti criteri di qualificazione proposti dalla letteratura, si aggiungono quelli prospettati da Corte cost., n. 195/2003: attesa l’insufficienza del presupposto dell’“auto-qualificazione”, la natura confessionale di un soggetto dovrebbe indursi «da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione». *Nulla quaestio*, poi, qualora il gruppo già abbia avuto accesso allo strumento dell’*intesa* ex art. 8, c. 3, Cost. Pur nell’attuale incertezza che si accompagna alla nozione giuridica di confessione religiosa, resta essenziale, ai nostri fini, tenere a mente la differenza sostanziale che ricorre tra quei soggetti collettivi – ordinamenti indipendenti e sovrani su di un ordine proprio – e la variegata gamma delle espressioni giuridiche attraverso cui oggi sempre più spesso prende corpo l’esercizio della libertà religiosa in forma organizzata.

³ Gli “ordini” della Repubblica e delle confessioni religiose saranno qui intesi, nella loro accezione più tecnica, come «spazio di esplicazione di poteri sovrani [e dunque] necessariamente “distinti”, vicendevolmente “altri”, correndo su binari paralleli destinati, per definizione, a non tollerare alcuna esistenza promiscua» (J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 73).

E invero, è noto che l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama, dopo aver tenuto le Parti contraenti a osservare un «*pieno rispetto*» della sovranità di ciascuna «*nel proprio ordine*», impegna la Repubblica e la Chiesa cattolica a una «*reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*»⁴. Meno chiaro, invece, è se l'impegno che quella formula enuclea sia destinato a esaurirsi nella sua specifica (e per certi versi limitante) dimensione negoziale, oppure se esso possa considerarsi, al contrario, espressione di un principio “di sistema”. In altri termini, vien fatto di domandarsi, in primo luogo, se la collaborazione *reciproca* evocata dall'Accordo, emancipandosi all'occorrenza dall'ambito, costituzionalmente delimitato, della regolamentazione pattizia dei *rapporti* tra la Repubblica e la Chiesa (art. 7, c. 2, Cost.)⁵, possa assurgere a canone “deontico” di portata generale, idoneo a presiedere e orientare ogni forma di “relazione”, intesa in senso ampio, tra i due enti sovrani. Ancora – e il quesito si rivela forse ancor più pregnante –, bisogna anche chiedersi se un analogo dovere collaborativo sia postulabile in capo alle confessioni diverse dalla cattolica, allorché esse si relazionino, secondo l'accezione ampia (e per ora non compiutamente definita) richiamata poc'anzi, con l'ordinamento secolare.

L'indagine, la quale è dunque diretta a saggiare la configurabilità e l'effettivo contenuto di un principio “generale” di reciproca collaborazione tra la Repubblica e *tutte* le istituzioni di fede, non risponde a un mero scrupolo dogmatico. Al contrario, l'intento che la muove è quello di procedere a una ricostruzione del significato di una formula dietro la quale – vieppiù alla luce dell'attuale quadro delle fonti della materia ecclesiasticistica, sottoposto a dinamiche di progressiva «de-formazione e proliferazione»⁶ – rischiano oggi di celarsi prassi distorsive, incompatibili con l'impianto assiologico sul quale fonda il nostro ordinamento laico e democratico. Ma v'è di più. Recenti dinamiche ordinamentali, come si vedrà, paiono assegnare a quell'impegno una pregnanza sempre più accentuata,

⁴ Formule analoghe a quella in analisi sono contenute in diversi degli accordi che nell'epoca post-conciliare la Santa Sede, quale organo di governo universale della Chiesa, ha stipulato con numerosi Stati del mondo. Per una panoramica completa, si rimanda a R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in AA.VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2012 pp. 187 e ss.

⁵ Rispetto al contenuto “costituzionalmente tipico” dei *rapporti* Stato-Chiesa e alla sua limitazione all'ambito di emersione «delle singole e specifiche esigenze di identità di ogni culto» (secondo gli argomenti di Corte cost. n. 346/2002) si rimanda per tutti al lavoro di J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, cit., pp. 135 e ss.

⁶ L'espressione è qui mutuata da G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), luglio 2010.

speculare alla progressiva messa in discussione di alcune delle coordinate sulle quali, tradizionalmente, ha poggiato il modello italiano di *Church and State*.

La risposta ai quesiti dianzi accennati, a ogni modo, sconta incertezze di non poco momento, dacché la loro soluzione riposa per necessità nell'esegesi di una formula pattizia della quale in dottrina non si è mancato di rimarcare, a ragione, un certo grado opacità⁷; un'opacità che – lo si ripete di nuovo – discende in primo luogo dalla natura “ambigua”⁸ del concetto di collaborazione, lessema che si offre a soluzioni interpretative eterogenee.

Il termine “collaborazione” – ma lo stesso è a dirsi per apparenti sinonimi, come quelli di “cooperazione” e “dialogo” – viene adoperato infatti con grande frequenza nell'ambito del linguaggio giuridico. Conseguenza del suo utilizzo accentuato, talvolta limitato, per il vero, a finalità eminentemente descrittive, è stata quella di indurre gli studiosi, almeno in passato, a diffidare dal proposito di tracciare i confini di una categoria giuridica unitaria, atta ad abbracciarne la multiforme significanza⁹.

Del resto, come pure è stato osservato, il concetto di collaborazione riassume fondamentalmente, in primo luogo, «una questione di buon senso»¹⁰, non sempre immediatamente apprezzabile su di un piano di prescrittività giuridica. Anche intuitivamente, infatti, ben si comprende come qualsiasi sistema di diritto si trovi a richiedere ai soggetti che compongono il suo formante comunitario di adottare un'attitudine “collaborativa”, siccome espressione essenziale di quella “socialità” senza la quale l'organizzazione comune che lo conforma sarebbe inevitabilmente destinata a disgregarsi¹¹. In questa

⁷ Di «una evidente infelicità nella formulazione del testo» ha parlato, ancora, J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 149.

⁸ Per utilizzare le categorie proposte da L. LOMBARDI VALLAURI, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, in *Ars interpretandi*, 3, 1998, p. 157, si intende per “ambiguità” «l'indeterminazione semantica: “non sappiamo bene che cosa significa quella norma”». Nell'interpretazione della formula pattizia in commento si aggiunge altresì, a ben vedere, un problema di “vaghezza”, da intendersi quale «indeterminazione casistica: “non sappiamo bene quali fattispecie concrete rientrano nella fattispecie astratta contemplata dalla norma”» (*ibidem*).

⁹ Emblematica, al riguardo, l'osservazione di M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 115, secondo il quale «[n]é nella scienza del diritto né nella scienza dell'amministrazione [si sarebbe dato] un concetto di collaborazione». In termini analoghi, si era espresso successivamente anche S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 146.

¹⁰ Così R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 11.

¹¹ Invero, come osserva A. GRATTERI, *I doveri di leale collaborazione*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER,

accezione preliminare, il termine collaborazione tende allora a veicolare l'idea di un impegno di tutti i consociati, inteso a garantire la stessa esistenza¹² (e così anche la successiva sopravvivenza¹³) di ogni ordinamento giuridico.

Tuttavia, data per pacifica questa dimensione *de minimis*, nella quale l'idea di collaborazione mal tollera di esaurirsi¹⁴, il concetto disvela un potenziale contenutistico più ampio e articolato. A ben vedere, infatti, il termine collaborazione sembrerebbe poter essere correttamente speso – di nuovo, almeno a livello descrittivo – ogniqualvolta ricorrono congiuntamente due requisiti “essenziali”, che paiono sottesi a ogni suo utilizzo:

- (i) l'esistenza di una pluralità di soggetti, titolari di competenze – o comunque di capacità – proprie e distinte;

- (ii) l'esigenza di perseguire, attraverso la «partecipazione attiva»¹⁵ di quei medesimi soggetti, un obiettivo tra di loro condiviso, talora identificato con il sintagma, (di afflato anche ecclesiologico¹⁶) di “bene comune”¹⁷.

Giappichelli, Torino, 2007, p. 214, in caso contrario «non vi sarebbe alcun principio di leale collaborazione da invocare. Semplicemente verrebbe meno funzionamento dello stesso ordinamento costituzionale».

¹² Il diritto, ancora secondo l'insegnamento di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., è anzitutto organizzazione. In difetto di una forma, seppur minima, di collaborazione tra i consociati, l'ordinamento giuridico non potrebbe neppure configurarsi.

¹³ Questa l'accezione con cui A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un Convegno)*, in *I doveri costituzionali*, cit., p. 553, intende riferirsi a quel «*principium cooperationis* [che] sta alla base della trasmissione dell'ordinamento nel tempo».

¹⁴ A ben vedere, un richiamo a questo impegno collaborativo “preliminare” potrebbe ravvisarsi nel dovere di fedeltà alla Repubblica, espresso dall'art. 54, c. 1, Cost., almeno qualora si concordasse con quella parte della dottrina che ne circoscrive il significato a quello di un mero «sentimento spontaneo» incoercibile. Sulla questione, si rimanda ad A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali*, cit., pp. 140 e ss. Sul dovere di fedeltà alla Repubblica si rinvia invece, in generale, a S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato “laico”*, Jovene, Napoli, 1986.

¹⁵ V. voce *Collaborazione*, ne *il Devoto Oli. Vocabolario della lingua italiana*, Mondadori, Milano, 2009, p. 589: «Partecipazione attiva, variamente determinata e valutabile, al compimento di un lavoro o allo svolgimento di un'attività».

¹⁶ Si tratta, come ricordato da G.B. VARNIER, *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. PARISI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 184 e ss., di un concetto che a partire da Tommaso d'Aquino, «è proprio del pensiero politico cattolico [...] ed è alla base della dottrina sociale della Chiesa fondata sul solidarismo». Del pari, ha osservato A. MESSINEO, (voce) *Bene comune*, in *Enciclopedia cattolica*, vol. II, Ente per l'Enciclopedia cattolica e il libro cattolico, Città del Vaticano, 1948, p. 1217, che [i]l concetto di bene comune ha un'importanza fondamentale nella sociologia cattolica, la quale vi riconosce il fine essenziale e immanente della società e il criterio sommo, che serve a determinare l'ampiezza dei doveri privati e pubblici e i limiti del potere dello Stato».

¹⁷ Sul concetto di “bene comune”, si veda anche, in generale, l'opera di G. GONELLA, *La nozione di bene comune*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1959.

In termini di massima generalità, dunque, in tanto pare possa parlarsi di collaborazione in quanto abbiano a riscontrarsi forme di coinvolgimento di più soggetti, quale che ne sia la natura giuridica o lo specifico contributo prestato, intese al perseguimento di un medesimo obiettivo. Ciò che conta, in definitiva, è che quei soggetti si riconoscano reciprocamente – e a prescindere dalle finalità ultime (i “motivi”) che li animano – come parti collaboranti in nome di un dato “bene comune”.

Adottata questa chiave di lettura, non sorprende allora constatare come forme rilevanti di “collaborazione” tendano a riscontrarsi con maggior frequenza in ordinamenti qualificabili come “policentrici”¹⁸, dal punto di vista della propria articolazione istituzionale così come da quello della loro struttura sociale¹⁹. Ciò è a dirsi senz’altro per i sistemi democratici contemporanei, ove a uno Stato accentratore, costruito essenzialmente «sul rapporto [con il singolo] cittadino e sulla negazione dei corpi intermedi»²⁰, si sono nel tempo sostituiti modelli elastici di *governance*²¹, i quali presuppongono il necessario riconoscimento di ampie forme di autonomia, territoriale e sociale.

L’assetto istituzionale degli ordinamenti contemporanei influisce invero in maniera significativa sulle dinamiche di esercizio di poteri che, un tempo, erano rimessi alle esclusive determinazioni dello Stato sovrano. L’attività di produzione normativa, per esempio, appare oggi il frutto dell’esercizio interattivo di una pluralità di competenze, il cui talvolta inestricabile «intreccio»²² invita i soggetti che ne sono titolari a collaborare, con spirito di responsabilità, in nome del bene comune che risiede nel più efficiente funzionamento

¹⁸ Vedasi, in questi termini, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007. Con un’accezione analoga, in precedenza, si era adoperata in dottrina la qualifica di ordinamenti “composti”: cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Cedam, Padova, 1995. Non è un caso, del resto, che anche l’ordinamento dell’Unione europea risulti conformato, *in apicibus*, al «principio di leale cooperazione» (art. 4.3 TUE).

¹⁹ Nel senso fatto proprio nel testo, potrebbe parlarsi altresì di “pluralismo”, purché lo si intenda secondo la definizione di N. BOBBIO, (voce) *Pluralismo*, in *Il dizionario di politica*, a cura di BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., UTET, Torino, 2004, pp. 699, anzitutto come pluralità dei centri del potere (in primo luogo) di produrre il diritto.

²⁰ G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica tra Ottocento e Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Liguori, Napoli, 1986, p. 233.

²¹ Sul concetto di *governance*, si rimanda, anche per richiami alla vasta bibliografia, all’opera di M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010.

²² Così A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni: lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 188. Come postulato da Corte cost. n. 33/2011, invero, le potenzialità del principio di leale collaborazione «si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s’intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice».

dell'apparato istituzionale. Del pari, anche l'attività esecutiva tende oggi sempre più a spesso a dismettere la propria veste "tradizionale", rigidamente ancorata a una dialettica asimmetrica, tipica del rapporto tra Amministrazione e amministrati, per abbracciare piuttosto un modello di "amministrazione condivisa", improntata «ai principi della collaborazione e della buona fede» (art. 1, c. 2-bis, L. n. 241/1990)²³.

Tali forme di collaborazione non involgono necessariamente l'esercizio di potestà "codecisorie", ma insistono più spesso nella fase, preliminare, di selezione e definizione dei contenuti da regolare attraverso l'attività nomopoietica o amministrativa. Ivi i privati, portatori di interessi propri e particolari, sono oggi coinvolti stabilmente, perlopiù mediante le rispettive formazioni "esponenziali", in piattaforme più o meno formalizzate di "concertazione"²⁴, la cui legittimazione vien fatta risiedere, di nuovo, in un'esigenza *latu sensu* collaborativa: gli interlocutori sono selezionati nella loro qualità di «esperti»²⁵, interpreti autentici (e conseguentemente privilegiati) degli interessi di cui si richieda di apprestare, di volta in volta, una regolamentazione giuridica. La loro partecipazione si rivela funzionale, anche in questo caso, al perseguimento di un particolare "bene comune": la massima soddisfazione di interessi ritenuti meritevoli di tutela e promozione da parte dell'ordinamento, attraverso la loro più efficace composizione con eventuali posizioni soggettive concorrenti²⁶.

Del resto, non rappresenta una novità il fatto che pure le confessioni religiose si prestino sovente a rivestire il ruolo di interlocutori, rispetto ai pubblici poteri, nella cornice di attività di "concertazione" che vedono coinvolti i rispettivi enti esponenziali, anche al di fuori delle dinamiche *stricto sensu* "pattizie" che attendono alla regolamentazione dei loro rapporti (artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost.) con la Repubblica²⁷. Al pari delle

²³ Rispetto alla collaborazione dei privati nel procedimento amministrativo, intesa come espressione di un dovere di cooperare in funzione dell'obiettivo, comune e superiore, del pubblico interesse, vedasi S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale: solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 269.

²⁴ Rispetto al tema della concertazione, si veda, in generale, E. DE MARCO, *La "negoziatura legislativa"*, Cedam, Padova, 1984.

²⁵ M.R. FERRARESE, *La governance*, cit., p. 58.

²⁶ Osserva, al proposito, A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, in *Ephemerides iuris canonici*, 2010, p. 334, come negli ordinamenti democratici contemporanei sia «sempre più abituale che si faccia assegnamento sulla collaborazione dei gruppi sociali (ordini professionali, sindacati, confessioni religiose ecc.) per emanare le norme che in qualche modo li riguardano», in modo da adeguare le risposte normative «ai bisogni reali della collettività».

²⁷ Per le applicazioni dell'istituto della concertazione in materia ecclesiastica, si rimanda, oltre che alle riflessioni che verranno spese *infra* Cap. II, ai lavori di G. CIMBALO, *Leggi e provvedimenti regionali*

altre formazioni sociali, si è postulato infatti da parte di alcuni – e al netto delle (pur fondate) riserve concettuali che a quella formula si accompagnano – che anche le istituzioni di fede possano infatti configurarsi come “società intermedie”²⁸ ed ergersi di conseguenza alla stregua di rappresentanti²⁹ delle istanze fideistiche dei propri seguaci, espressione di interessi la cui regolamentazione venga poi formalmente rimessa, a ogni modo, alle determinazioni normative e amministrative dell’ordinamento civile.

Peraltro, non si può omettere di ricordare come nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione europea un ruolo di interlocuzione concertativa in favore (*inter alia*) delle istituzioni di fede sia stato addirittura reso oggetto di una specifica codificazione. È proprio in questa prospettiva che pare dover essere riguardato l’art. 17 TFUE, il quale, collocato all’interno di un più articolato apparato di *governance* che le coinvolge attivamente quali “gruppi di pressione”³⁰, prescrive il *dialogo* con «*le chiese e le associazioni o comunità religiose*» (oltre che con «*le organizzazioni filosofiche e non confessionali*»), come adempimento doveroso in vista della selezione degli interessi da riversare negli atti di diritto derivato dell’Unione³¹.

in materia ecclesiastica. La costruzione di sistemi integrati pubblico-privato, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005, pp. e 247 ss.; L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 110 e ss. Più di recente, il metodo della concertazione con le confessioni religiose è stato richiamato da F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2020, pp. 30 ss., nonché, più di recente, in maniera diffusa, da G. CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico “per principi”: profili teorici e processi autoritativi di attuazione*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell’ordinamento e nella società di oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 83 e ss.

²⁸ Sul concetto di “società intermedia”, vedasi, in generale, P. RESCIGNO, *Persona e comunità: saggi di diritto privato*, il Mulino, Bologna, 1966. Profonde perplessità rispetto alla riconducibilità delle confessioni religiose a quella categoria sono state espresse, tra gli altri, da G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 199 e ss. e G. DALLA TORRE, *L’attività assistenziale della Chiesa nell’ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 138. Sul tema occorrerà ritornare nel prosieguo.

²⁹ L’utilizzabilità della categoria giuridica della “rappresentanza di interessi” per riferirsi agli interessi religiosi è stata indagata, per la prima volta, già da S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967.

³⁰ Sulla partecipazione di *Chiese e Comunità religiose* al sistema di *governance* dell’Unione europea alla luce del Libro Bianco del 25 luglio 2001, cfr. G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 140 e ss.

³¹ Sull’art. 17 TFUE, il quale rinviene il proprio diretto antecedente nella Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Amsterdam, si rimanda, *ex plurimis*, a D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, specialmente pp. 301 e ss.; C. HONORATI, *sub Art. 17 TFUE*, in *Commentario breve*

Ma il rapporto tra il policentrismo degli ordinamenti contemporanei e l'emergere di fenomeni definibili in termini collaborativi non si esaurisce alla sola dimensione della produzione normativa, o comunque della partecipazione all'esercizio di potestà amministrative di carattere autoritativo ("amministrazione-funzione"). Nel segno di un "bene comune" cangiante, che prende forma alla luce della varietà di esigenze manifestate dall'esperienza concreta, il concetto di collaborazione si presta infatti a descrivere un concorso ad ampio spettro di tutti i consociati, coinvolti nell'esercizio di attività di interesse generale, ma "privatizzate" dal progressivo sgretolarsi di un *Welfare State* ("amministrazione-prestazione"³²) un tempo onnicomprensivo³³.

Le tappe del processo appaiono ben scandite nel lessico del Giudice delle leggi, il quale è stato icastico nel qualificare anche queste traiettorie ordinamentali in senso esplicitamente "collaborativo". Già in una sua ormai risalente sentenza, la Corte si era invero spinta ad affermare, significativamente, che il richiamo costituzionale ai *doveri di solidarietà* (art. 2 Cost.) imponesse ai consociati un impegno di «collaborazione civica», intesa al perseguimento dell'«interesse comune» e ascritta a oggetto di un autentico «principio generale»³⁴.

In termini sempre più nitidi, la Consulta si è nel tempo servita del ponte ermeneutico costituito dal principio solidaristico per evidenziare come qualsiasi condotta spontanea dei consociati³⁵, nella misura in cui ridondasse in un beneficio per l'intera collettività,

ai Trattati dell'Unione europea, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Cedam, Padova, 2014; A. LICASTRO, *Unione europea e status delle confessioni religiose: fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014; F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *sub Art. 17 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, Giuffrè, Milano, 2014; S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art.17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2015; M. VENTURA, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/2, p. 295. Di recente, in argomento, F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2020.

³² Sulla nascita di questo modello di amministrazione, si rimanda allo studio di L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001

³³ La transizione da un rigido *Welfare State* a un'autentica *Welfare community* è stata indagata, nella prospettiva propria del diritto ecclesiastico, da C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community: la transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

³⁴ Corte Cost., n. 89 del 1970. Sul tema della "collaborazione civica" finalizzata al perseguimento di beni comuni si sono recentemente misurati C. IAIONE, G. ARENA, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci editore, Roma, 2015.

³⁵ Parimenti, e preliminarmente, una natura collaborativa dovrebbe in questo senso riconoscersi anche all'attività "convenzionale" di programmazione di tali interventi. In questi termini, rispetto alla materia

potesse descriversi a sua volta quale forma di «collaborazione per conseguire essenziali *beni comuni*», ivi compresi, tra gli altri, «la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità»³⁶.

La lettura del catalogo, all'apparenza soltanto sommario e non tassativo, di questi “beni comuni” introduce a una considerazione che si rivelerà centrale nell'economia del presente lavoro. L'oggetto dell'impegno di collaborazione, nella specifica accezione evocata in questo caso dalla Corte, coincide in larga parte, infatti, con l'ambito di esplicazione del principio di sussidiarietà – qui inteso, segnatamente, nella sua dimensione orizzontale. Ebbene, collaborazione e sussidiarietà rivelano in effetti una considerevole prossimità contenutistica, la quale si spinge talvolta – e quello richiamato ne è un esempio significativo – a forme di autentica sovrapposizione lessicale. Del resto, lo stretto legame che avvince i due valori/principi³⁷ non costituisce una novità, giacché la dottrina ne ha da tempo evidenziato i numerosi profili di contatto³⁸.

Nei termini che verranno in seguito meglio chiariti, entrambi i concetti rimandano infatti a nozioni che appartengono (anche) al lessico del magistero della Chiesa³⁹; entrambi non trovano menzione espressa nel testo originario della Costituzione; entrambi rinvencono oggi la propria matrice comune nel principio di solidarietà espresso dall'art.

assistenziale, cfr. C. CARDIA, *Assistenza e beneficenza. I) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. III, 1988. Rispetto alla dimensione amministrativa della sussidiarietà, quale espressione di solidarietà in chiave di responsabilità, v. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004.

³⁶ Corte cost., n. 500 del 1993 (corsivo aggiunto).

³⁷ Sul rapporto tra principi e valori, si richiama quanto illustrato da G. SILVESTRI, *Valori, illusioni e finzioni*, in AA.VV., *Principi Costituzionali*, a cura di L. VENTURA, A. MORELLI, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 46-47, il quale osserva che «gli uni appartengono al campo del diritto, gli altri si collocano nella più ampia sfera dell'etica pubblica. Entrambi stanno tra loro in rapporto di corrispondenza necessaria».

³⁸ Specificamente, sul punto, si è concentrato A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, pp. 1041 e ss.

³⁹ In questo senso, P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003/1, ha affermato addirittura che nel nuovo testo costituzionale sarebbe individuabile «il paradigma enunciato nella *dottrina sociale* della Chiesa» (corsivo nel testo). Il tema verrà in seguito approfondito. A ogni modo, anche a voler accogliere la famosa intuizione secondo cui «tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati» (C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del politico*, edizione italiana a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA, il Mulino, Bologna, 1988, p. 61), non sempre è dato affermare che tra i concetti vi sia una coesistente congruenza, dacché quelli “secolari” ben possono essere soggetti a una maturazione teorica autonoma, suscettibile di allontanarli, in misura più o meno accentuata, dalla loro originaria matrice “teologica”.

2 della Carta; entrambi, infine, veicolano un'idea di *partecipazione* democratica (art. 3 Cost.)⁴⁰, all'interno di sistema «a rete»⁴¹ in cui ogni soggetto è tenuto a concorrere al *progresso* dell'ordinamento cui partecipa (art. 4 Cost.).

I due valori sono stati da ultimo “codificati” in sede di riforma del Titolo V, laddove figurano oggi giustapposti, quasi per «endiadi»⁴², nel capoverso del nuovo art. 120 Cost., con una formulazione la quale, facendoli assurgere definitivamente al rango di principi costituzionali, ne rimarca di nuovo le profonde interrelazioni. E le sovrapposizioni terminologiche non appaiono ancora esaurite, sol che si consideri come le forme di sussidiarietà disciplinate dalla più recente normativa del Terzo Settore (D.lgs. n. 117/2017) – nella quale la Consulta tende oggi a ravvisare «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo [dei privati] con i soggetti pubblici»⁴³ – sono state espressamente descritte dal legislatore come espressione di un concorso «nel perseguire il bene comune» (art. 1), locuzione cui fa qui luogo quella “meno evocativa” di *interesse generale*, richiamata dall'art. 118, ult. cpv., Cost. In questa prospettiva, in dottrina si sono allora ravvisati, di conseguenza, pure gli estremi di un «rilancio delle relazioni di collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti religiosi, lungo la direzione tracciata dallo stesso *Codice del Terzo settore* in tema di amministrazione condivisa»⁴⁴.

Alla luce di quanto s'è considerato, il legame tra sussidiarietà e collaborazione si rivela, dunque, profondo. Tuttavia, occorre chiarire immediatamente come non appena si abbia riguardo al significato che i due valori hanno acquisito, allorché assurti alla dignità di principi giuridici, all'interno dell'ordinamento della Repubblica, le sovrapposizioni indicate poc'anzi rimangano circoscritte a un piano atecnico e descrittivo; allorché ci si focalizzi sul piano tecnico-giuridico, al contrario, non è dato infatti riscontrare tra di essi alcun profilo di sinonimia.

⁴⁰ Sulla genesi e sul significato della “partecipazione democratica”, come strumento veicolante un'idea di concorso nell'assunzione di una decisione o nel compimento di un'attività di interesse generale, si rimanda alle ampie riflessioni di M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977.

⁴¹ L'espressione è di S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 64.

⁴² Così secondo N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 206.

⁴³ Corte cost. n. 131/2020. In merito alla vocazione “collaborativa” che anima la disciplina del Terzo Settore, cfr. anche V. TONDI DELLA MURA, *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit paper*, 3/2017, p. 48.

⁴⁴ G. D'ANGELO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLI, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettivi) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2021, p. 60 (corsivo nel testo).

Quanto al principio di sussidiarietà, il suo contenuto appare oggi compiutamente definito da un'ampia letteratura, che ha approfonditamente indagato la latitudine contestuale delle sue dimensioni verticale e orizzontale, le quali, nella loro interazione sinergica, concorrono a strutturare un contesto istituzionale e sociale "integrato"⁴⁵.

Parimenti, la *leale collaborazione* (art. 120 Cost.) – alternativamente denominata anche "leale cooperazione"⁴⁶ –, pur nella varietà delle sue manifestazioni concrete, che ne descrivono una vocazione in un certo senso "camaleontica"⁴⁷, è divenuta a sua volta un vero e proprio «principio generale»⁴⁸, il quale ostenta oggi una portata giuridica autonoma e compiutamente definita, esplicitandosi in una direzione in un certo senso "servente" – e quindi, a ogni modo, distinta – rispetto a quella della sussidiarietà.

In origine, esso trovò invero il proprio terreno di elezione nel campo della disciplina autonomie territoriali e della delicata dialettica, che essa sottende, tra istanze unitarie e di differenziazione, di modo che fu proprio nell'art. 5 Cost.⁴⁹ che la Corte costituzionale ne individuò il primo (seppur implicito) referente positivo⁵⁰. L'inquadramento si rivelò peraltro fecondo, atteso che, collocando la leale collaborazione nel raggio applicativo di una norma che «vuole rappresentare l'adeguamento dell'organizzazione pubblica all'assetto sociale, basato sui doveri di solidarietà [...]»⁵¹, intuì fin da subito quella «stretta connessione»⁵² al canone solidaristico (art. 2 Cost.) che accompagnò la successiva maturazione teorica di quel principio.

L'esito di questo approdo ermeneutico fu infatti, anzitutto, quello di collocare la

⁴⁵ Così P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e le forme di Stato di democrazia pluralistica*, in *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, R. RIDOLA, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 221 e ss.

⁴⁶ La "collaborazione" e la "cooperazione" "leali" sono espressioni sinonimiche nel linguaggio fatto proprio dalla Corte costituzionale, come osserva di nuovo A. SPADARO, *Sui principi*, cit., p. 1071.

⁴⁷ In questi termini, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. VIII. Un'interessante sinossi delle attuali manifestazioni del principio di leale collaborazione è contenuta nella relazione di M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in www.cortecostituzionale.it, pp. 7 e ss.

⁴⁸ Così già Corte cost. n. 242 del 1997.

⁴⁹ Articolo la cui natura di "norma guida" nel funzionamento dell'intero ordinamento era stata evidenziata già da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

⁵⁰ La nascita del concetto di "leale collaborazione" nella giurisprudenza della Corte è stata attentamente ricostruita da C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione*, pp. 29 e ss.

⁵¹ G. BERTI, *sub Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di C. BRANCA, *Artt. 13-20*, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 277.

⁵² B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in *I doveri costituzionali*, cit., p. 290.

leale collaborazione nel novero dei “doveri costituzionali”⁵³, categoria ove esso trova adesso posto saldamente, almeno secondo l’indirizzo del Giudice delle leggi⁵⁴. La comune matrice solidaristica ebbe inoltre il pregio di racchiudere all’interno di un medesimo *genus* di “principio” la varietà delle espressioni tipologiche nelle quali essa, in concreto, si incarna. Forte della sua caratura “generale”, che ne estende l’ambito di influenza dai rapporti intersoggettivi ai rapporti interorganici e financo a quelli tra “poteri”⁵⁵, la leale collaborazione nell’ordinamento democratico permea infatti le relazioni tra i suoi molteplici attori nel segno di un riparto di competenze improntato non già a una rigida contrapposizione, bensì a una tendenziale “elasticità”⁵⁶, la quale orienta ogni loro eventuale conflitto nel segno di una composizione “ragionevole”⁵⁷ che privilegia l’efficienza dei risultati nel nome del bene comune.

Ma pure se si sposta l’attenzione all’ordinamento della Chiesa cattolica, occorre sottolineare come un’interrelazione profonda tra i concetti di “sussidiarietà”⁵⁸ (e di

⁵³ La categoria, come noto, si è vista riservare in dottrina un’attenzione molto minore rispetto a quella prestata nei confronti di quella dei diritti. Sul tema, oltre a quello che si dirà nel prosieguo del lavoro e per limitarsi ai (poco numerosi) lavori monografici, cfr. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1965; nonché, più di recente, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016.

⁵⁴ Sul punto, anche per ulteriori richiami all’articolata giurisprudenza della Corte costituzionale, si veda di nuovo B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità*, cit., p. 251.

⁵⁵ Sul tema, rivesta un ruolo di paradigma la pronuncia della Corte cost. n. 200/2006, a proposito della leale collaborazione tra il Ministro della Giustizia e il Presidente della Repubblica in ordine all’esercizio del potere di grazia ai sensi dell’art. 87, c. 11, Cost.

⁵⁶ È proprio nel segno di un’“elasticità” delle competenze che Corte cost. n. 303/2003 interpreta i legami tra sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione. Cfr., per una compiuta analisi sul punto, anche R. BIN, *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, a cura di A. BARTOLINI, Giappichelli, Torino, 2018, p. 25.

⁵⁷ È di nuovo R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., p. 40, a osservare «che il giudizio di leale collaborazione ha forti analogie con il giudizio di ragionevolezza, di cui forse non è che una sottospecie: ed è probabile che gli stilemi elaborati dalla massiccia giurisprudenza che si è formata sul primo esercitino una forte suggestione nella ricerca degli argomenti con cui strutturare il secondo».

⁵⁸ Da intendersi secondo la nota definizione dell’Enciclica *Quadragesimo anno*, che vi ravvisa un «*principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare*» (§ 80). Un discorso a parte dovrebbe essere svolto in merito alle applicazioni del principio di sussidiarietà rispetto al funzionamento delle strutture della Chiesa. Sull’argomento, che evidentemente esorbita dal tema del presente lavoro, si rimanda, per tutti, alle riflessioni di G. BARBERINI, *Appunti e riflessioni sull’applicazione del principio di sussidiarietà nell’ordinamento della Chiesa*, in *Ephemerides iuris canonici*, 36, 1980, pp. 329 e ss.; in chiave prettamente storica, cfr. anche O. CONDORELLI, *Sul principio di sussidiarietà nell’ordinamento canonico: alcune considerazioni storiche*, in AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà*, cit., pp. 41 e ss.

solidarietà⁵⁹) e di “collaborazione” sembri animare altresì il concetto di *cooperatio*, quantomeno nell’accezione che è fatta propria dalla sua “dottrina sociale”. E invero, se è nella sussidiarietà che la Chiesa rinviene «la parola e il concetto-chiave della sua azione *in re sociali*»⁶⁰, è invece proprio attraverso il concetto di “collaborazione” che il magistero intende alludere al coinvolgimento attivo dei *christifideles* – e segnatamente della loro componente laicale⁶¹ – in attività di interesse generale poste al servizio di un “bene comune” il quale, pur senza abbandonare la propria vocazione «d’esercizio individuale delle virtù cristiane verso il prossimo [si fa contestualmente] luogo d’azione collettiva, cioè di impegno civile»⁶².

Riferimenti a una collaborazione doverosa dei fedeli laici prestata al perseguimento del bene comune terreno – finalità istituzionalmente rimessa, tuttavia, alla competenza della sola *Civitas* (la così detta “comunità politica”), dacché quest’ultima «*esiste [...] in funzione di quel bene comune, nel quale essa trova significato e piena giustificazione e che costituisce la base originaria del suo diritto all’esistenza*» – si registrano in effetti in tutti i principali documenti del magistero sociale⁶³, dall’Enciclica *Rerum Novarum*⁶⁴ di

⁵⁹ Ovviamente la categoria della solidarietà è qui intesa nell’accezione propria del magistero della Chiesa, secondo cui «[i]l principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell’assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno (Enciclica *Caritas in veritate* § 58). Si tratta di una nozione di solidarietà che, letta in altra prospettiva, comporta ad avviso di taluno che alla Chiesa (attraverso i propri fedeli e le proprie strutture) e allo Stato competano «*obbligazioni solidali* che implicano singolari responsabilità *in toto* e dunque, eventualmente, anche dover essere di prestazioni soddisfattorie d’uno solo dei due sistemi laddove l’altro resti insolvente» (S. GHERRO, *Stato e Chiesa ordinamento*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 131).

⁶⁰ G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell’uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 43.

⁶¹ Sullo statuto giuridico dei laici all’interno dell’ordinamento ecclesiale, si rimanda ai contributi raccolti nel volume di AA.VV., *Il fedele laico. Realtà e prospettive*, a cura di L. NAVARRO e F. PUIG, Giuffrè, Milano, 2012.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Vedasi, per una sintesi, PONTIFICIO CONSIGLIO PER LA GIUSTIZIA E PER LA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2004, §§ 89 e ss.

⁶⁴ Ove si prevede, tra l’altro, che «*tutti i cittadini senza eccezione alcuna, debb[on]o cooperare al benessere comune che poi, naturalmente, ridonda a beneficio dei singoli*» (§ 27, enfasi aggiunta).

Leone XIII alle *Laudato si*⁶⁵ e *Fratelli tutti*⁶⁶ di Francesco. È peraltro nelle proposizioni del Concilio Vaticano II che la collaborazione dei fedeli per il bene comune, inteso quest'ultimo come «*l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono tanto ai gruppi quanto ai singoli membri di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente*»⁶⁷, trova la propria più organica teorizzazione quale impegno di animazione cristiana di attività per l'assolvimento delle quali è però l'ordinamento secolare a rinvenire la propria coesenziale giustificazione.

Occorre riferire fin d'ora, tuttavia, che nell'ecclesiologia così come nel diritto della Chiesa cattolica si rinviene altresì un'ulteriore – e all'apparenza distinta – accezione di *cooperatio*, la quale, senza poter essere sovrapposta a quella dianzi evocata, impegna piuttosto in modo immediato il piano delle relazioni tra *Ecclesia* e *Civitas*, contemplate queste ultime nella loro veste di ordinamenti indipendenti e sovrani.

L'idea di una doverosa *cooperatio* tra le comunità secolari (o “politiche”) e religiosa, in effetti, affonda le radici nella storia più remota delle loro relazioni. L'evoluzione del concetto potrà qui essere solo sommariamente tratteggiata⁶⁸. Basti dire che, da sempre invocata come strumento al servizio di un'«antica e tornante aspirazione alla “concordia”»⁶⁹, la collaborazione tra l'*Ecclesia* e le comunità politiche assume un'accezione del tutto caratteristica nelle vicende del diritto dell'età di mezzo. Ivi, siccome avvinte da legami di dipendenza rispetto a un “ordine”⁷⁰, allo stesso tempo teologico e giuridico, sovraordinato ove le norme religiose erano percepite come «componenti essenziali

⁶⁵ Ivi, a proposito della Cura della Casa comune, si afferma che «[l]’umanità ha ancora la capacità di collaborare per costruire la nostra casa comune» (§ 13, enfasi aggiunta) e che dunque «[t]utti possiamo collaborare come strumenti di Dio per la cura della creazione, ognuno con la propria cultura ed esperienza, le proprie iniziative e capacità» (§ 14, enfasi aggiunta).

⁶⁶ Rispetto ai temi della fraternità e dell'amicizia sociale, il Pontefice rivolge in particolare un appello al fine «di adottare la cultura del dialogo come via, la collaborazione comune come condotta, la conoscenza reciproca come metodo e criterio» (§ 285, enfasi aggiunta).

⁶⁷ Costituzione Pastorale *Gaudium et Spes*, § 26. In una prospettiva organicistica, il bene comune consiste dunque «nel complesso delle istituzioni e delle condizioni, che permettono al singolo e ai corpi sociali più piccoli di tendere allo scopo loro prefisso da Dio (sviluppo della personalità e costruzione dei settori culturali), *collaborando* in maniera ordinata» (J. HÖFFNER, *La dottrina sociale cristiana*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo, 1979, p. 37).

⁶⁸ Per una ricostruzione più analitica dell'evoluzione diacronica dei modelli di relazione tra Stato e Chiesa, con ampi riferimenti al ricco apparato dottrinale, si rimanda al recente lavoro di M. NACCI, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla sana cooperatio. Un profilo storico-giuridico*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015.

⁶⁹ G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e comunità politica*, 3^a ed., Editrice a.v.e., Roma, 2007.

⁷⁰ Secondo la teorizzazione di P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, ult. ed., Laterza, Bari, 2006.

impreteribili della costituzione della Repubblica cristiana»⁷¹, le comunità politiche erano chiamate ad adottare un particolare contegno “collaborativo”, adoperando all’occorrenza i propri mezzi terreni nel perseguimento dell’unico bene che, secondo la forma propria di quel sistema, potesse davvero definirsi “comune”: il supremo interesse della *salus animarum*.

Con la rottura dell’ordine giuridico medievale e con il conseguentemente superamento dei previgenti principi universalistici le coordinate della dialettica tra Trono e Altare vennero ricercate talora negli strumenti propri del giurisdizionalismo, nelle sue varianti confessionista – che seguitava a predicare «una cooperazione delle due potestà al raggiungimento degli stessi fini»⁷² – e regalista, mediante la rivendicazione di un’articolata gamma di *iura circa sacra*, limitativi delle pretese potestative invocate dall’autorità religiosa. Quest’ultima reagì, tuttavia, opponendo una difesa «immutata e sempre tenacissima»⁷³ della propria indipendenza. Motivata da un’istanza in un certo senso “apologetica” rispetto alle pretese assolutistiche mosse *ex parte Principis*, la Chiesa venne infatti a teorizzare la propria natura, specularla a quella dello Stato, di *societas perfecta*, attraverso l’articolazione di una pluralità di *libertates* sovrane⁷⁴. In forza della sua evocata primazia *ratione finis*⁷⁵, inoltre, la Chiesa avrebbe tuttora potuto richiamare le autorità statuali a prestare una «necessaria cooperazione»⁷⁶ al perseguimento dei suoi fini trascendenti.

I termini di questa dialettica, a ben vedere, non trovarono, nella sostanza, una composizione differente nemmeno laddove Stato e Chiesa optarono per stipula di concordati, la cui *ratio* di *actiones finium regundorum*, infatti, si proponeva unicamente di sottrarre alle invocazioni unilaterali delle Parti, e ad affidare piuttosto a un negozio fondato sulla

⁷¹ P. BELLINI, *Repubblica sub Deo. Il primato del Sacro nell’esperienza giuridica dell’Europa preumanista*, Le Monnier, Firenze, 1981, p. 83.

⁷² A.C. JEMOLO, (voce) *Giurisdizionalismo*, in *Enciclopedia Italiana*, XVII, Vol. XVII, Treccani, Roma, 1933 (ora anche all’indirizzo https://www.treccani.it/enciclopedia/giurisdizionalismo_%28Enciclopedia-Italiana%29/).

⁷³ G. BALLADORE PALLIERI, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, in *Trattato di diritto internazionale*, a cura di P. FEDOZZI e S. ROMANO, Vol. XII, Cedam, Padova, 1940, p. 8

⁷⁴ Sul concetto di *libertas Ecclesiae* e sulla sua inerenza alla Chiesa intesa quale ordinamento giuridico, cfr. G. LAJOLO, «*Libertas Ecclesiae*»: *principio fondamentale nelle relazioni tra Chiesa e Stato*, II, in *La scuola Cattolica*, 1970, pp. 3-31 e 113-134.

⁷⁵ Per un’esposizione articolata della cornice dogmatica dell’assunto secondo il quale la *perfectio* delle *societates* ecclesiastica e statale non ne determinerebbe una coordinazione assoluta, bensì una distinzione in termini di *hierarchia*, vedasi A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, vol. II, 1947, pp. 143 e ss

⁷⁶ M. CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1968, p. 282.

loro comune volontà⁷⁷, il riparto di sfere di autorità sovrana altrimenti “assolute”, siccome atte in potenza a ingerirsi nell’ordine altrui: è il caso, speculare, dei poteri maiestatici in materia spirituale, in passato reclamati *ex parte Status*, e delle *potestates in temporalibus*, invocate dalla Chiesa.

Il quadro appena descritto venne sovvertito soltanto in seguito all’entrata in vigore della Carta costituzionale, che eleva la distinzione degli ordini a canone “essenziale”⁷⁸ della forma dell’ordinamento repubblicano, nonché – anche in questo caso – del Concilio Vaticano II. Nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*⁷⁹, in particolare, la *sana cooperatio* tra le due *societates* assurse per la prima volta alla dignità di “principio generale”⁸⁰ dell’ordinamento della Chiesa, atto a presiedere al complesso delle relazioni di quest’ultima con la *comunità politica*. Ciò avvenne attraverso la messa in discussione delle basi dogmatiche che, fino ad allora, avevano retto le teorie del diritto pubblico esterno: «*La comunità politica e la Chiesa*» – si riconobbe – «*sono indipendenti e autonome l’una dall’altra nel proprio campo*» (§76).

Sulla base di questa proposizione conciliare, come meglio si vedrà, la Chiesa si propone di svolgere, assieme alla controparte secolare, una collaborazione *sana*, poiché immune da propositi di ingerenza *in re aliena*. Nella collaborazione, l’*Ecclesia regens* non ripone più, infatti, una forma di «*speranza nei privilegi offertigli dall’autorità civile*», ma la consapevolezza che le funzioni di ciascuna delle Parti, siccome poste a «*titolo diverso [...] a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini*, possono essere esplicate «*in maniera tanto più efficace*» (*ibidem*) attraverso il ripudio di una dialettica oppositiva e l’adozione, in sua vece, di un fecondo coordinamento, a ordini invariati e distinti.

Ebbene, alla luce di questi articolati referenti sistematici, quale significato può essere dunque attribuito all’impegno di collaborazione *reciproca* evocato dalla formula

⁷⁷ Cfr., in generale, P.A. D’AVACK, (voce) *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 441 e ss.

⁷⁸ La “distinzione tra ordini distinti”, come ha affermato la Corte costituzionale nella sua pronuncia n. 334/1996, «*caratterizza nell’essenziale il fondamentale o "supremo" principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato*».

⁷⁹ La quale certo non accantona quella nozione di «*collaborazione veramente umana al bene comune*» (§ 60), propria della dottrina sociale.

⁸⁰ In questo senso si esprime ancora G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 134, ad avviso del quale la *sana cooperatio* sarebbe, al pari di quelli di autonomia e indipendenza reciproca, di libertà religiosa e di *libertas Ecclesiae*, un principio generale, «*il cui contenuto esprime valori destinati ad informare non solo l’ordinamento giuridico positivo della Chiesa, ma anche la sua azione nella società*».

dell'Accordo di Villa Madama? Quali nessi di significato collegano l'impegno pattizio al principio di *leale collaborazione*, considerato quale parametro normativo apicale all'interno dell'ordinamento italiano? Quali, invece, i suoi rapporti con il principio di sussidiarietà, la dimensione orizzontale della quale, come accennato, coinvolge oggi in misura sempre più rilevante anche enti in vario modo riconducibili alle istituzioni religiose⁸¹? Quale, infine, la sua parentela con il dovere (*rectius*, i doveri) di *cooperatio* cui tanto di frequente si riferiscono il magistero e il diritto ecclesiali?

Nel rispondere a questi interrogativi una parte della dottrina ha postulato con risolutezza che l'impegno bilaterale ascriverebbe collaborazione e sussidiarietà, contestualmente, alla dignità di canoni espressivi di una missione condivisa, accomunante gli «ordinamenti statuale e religiosi [...] in vista di un “bene comune” o del progresso morale e materiale del Paese (art. 4 Cost.)»⁸². Di talché, entrambi i principi rappresenterebbero, secondo la prospettiva evocata, un efficace strumento di concorso delle istituzioni di fede assieme all'ordinamento secolare, in vista di una loro «integrazione»⁸³, intesa al più efficace perseguimento di interessi che la Repubblica ritenga meritevoli di tutela, *magis ut valeant*.

Il fondamento di queste come anche di consimili affermazioni dev'essere verificato necessariamente attraverso una ricostruzione sistematica del significato della formula pattizia, la cui genesi “composita” – la quale emerge fin dal contestuale richiamo, nelle Premesse dell'Accordo del 1984, ai principi costituzionali, così come alle dichiarazioni conciliari del Vaticano II – diffida, per ora, dal formulare qualsiasi tipo di conclusione.

E invero, come s'è visto, al netto della promiscuità lessicale che ne connota l'utilizzo, sussidiarietà e collaborazione si vedono riservare, nell'ordinamento secolare, un

⁸¹ Ciò in misura viepiù accentuata, come si chiarirà nel prosieguo, a seguito della riforma del Terzo Settore. La dottrina ecclesiasticistica, ad ogni modo, ha già da tempo evidenziato e ampiamente indagato questo fenomeno. Sul tema, si rimanda ai contributi contenuti in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit.; AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà*, cit. Sul tema, v. anche G. D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

⁸² M.C. FOLLIERO, *Istituzioni pubbliche e istituzioni confessionali tra collaborazione cooperazione e sussidiarietà: il ruolo dei principi*, in M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 2, p. 227.

⁸³ EAD., *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, p. 2. Affine la posizione di P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 2.

significato autonomo e distinto. Non è pertanto chiaro se, come si è affermato in letteratura, l'art. 1 dell'Accordo possa involgere anche un'affermazione e un presidio, a livello negoziale, dell'impegno della stessa Chiesa-istituzione rispetto all'esercizio di attività di interesse generale secondo un'ottica di sussidiarietà⁸⁴.

In caso contrario, la formula pattizia potrebbe vedersi attribuire un ambito di operatività più circoscritto, anche se non per forza coincidente con quello riservato, *stricto sensu*, ai rapporti interpotestativi (art. 7, c. 2, Cost.) tra la Repubblica e la Chiesa. Sicché, la *reciproca collaborazione* potrebbe forse prestarsi, in tale prospettiva, a rivestire il ruolo di un criterio orientativo, al fine di razionalizzare l'attuale sistema delle fonti della materia ecclesiasticistica, il cui disordine, oggi, rischia di minarne la coerenza sistematica.

Ancora, non è affatto chiaro se all'obiettivo della collaborazione reciproca – «*la promozione dell'uomo e il bene del Paese*» – possa riconoscersi un significato univoco, comune a entrambe le Parti contraenti – ciò che una parte della dottrina, per il vero, ha risolutamente negato⁸⁵. Nel caso di una risposta affermativa, occorrerebbe peraltro verificare l'esatto contenuto di quella locuzione, istruendone il legame – anch'esso, come s'è visto, evocato in dottrina⁸⁶ – con le nozioni di *solidarietà* (art. 2 Cost.) e di *progresso* (art. 4 Cost.), rilevanti in sede costituzionale.

Le questioni aperte, dunque, sono molteplici. Quali legami di significato intercorrono, in definitiva, tra tutte le categorie giuridiche dianzi tratteggiate e il concetto di *reciproca collaborazione*, oggetto di un espresso impegno negoziale assunto a livello internazionale-concordatario?

Tutto ciò è quanto, per l'appunto, ci si accinge a indagare.

⁸⁴ Questa sembrerebbe essere invece la posizione di N. COLAIANNI, *Eguaglianza*, cit., p. 206, il quale ha affermato che «[n]el caso delle formazioni sociali religiose [...] sussidiarietà e collaborazione si incrociano già in *apicibus*», proprio in virtù dell'impegno pattizio del 1984.

⁸⁵ Ad avviso di G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, p. 558: «la maniera di intendere cotesta promozione umana sarà diversa e comporterà differenti atteggiamenti nella comunità politica e in quella religiosa. La Chiesa si occuperà di promuovere il bene spirituale degli uomini; lo Stato il bene temporale».

⁸⁶ Cfr., in particolare, G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2014, p. 23; G. DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 89.

CAPITOLO I

LA RECIPROCA COLLABORAZIONE TRA LA REPUBBLICA E LA CHIESA CATTOLICA QUALE IMPEGNO APPLICATIVO DI UN PRINCIPIO DI SISTEMA: UNA PROPOSTA INTERPRETATIVA

SOMMARIO: 1. Dialogo, cooperazione e collaborazione: una ridefinizione preliminare. – 2. L'emersione, testuale o implicita, del canone di reciproca collaborazione nelle fonti pattizie e unilaterali. – 3. L'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama e i suoi elementi interpretativi. – 3.1. I lavori preparatori e le successive dichiarazioni delle Parti. – 3.2. Le Premesse dell'Accordo: la *sana cooperatio* tra la Chiesa e le comunità politiche nell'ecclesiologia conciliare. – 3.3. (*segue*) e i principi sanciti dalla Costituzione italiana. – 4. La "causa" della *reciproca collaborazione*: la *promozione dell'uomo e il bene del Paese*. Ambiguità del sintagma e precedenti tentativi di interpretazione. – 5. L'impegno (prioritario) al *pieno rispetto* degli ordini di sovranità esclusiva delle Parti. Il significato "nucleare" della *reciproca collaborazione* quale rafforzamento del reciproco vincolo di non ingerenza. – 6. L'eccedenza deontica dell'impegno collaborativo al servizio del principio di solidarietà. La *reciproca collaborazione* come canone di "coordinamento" nell'esercizio delle rispettive potestà sovrane. – 7. Rapporti e distinzioni tra la *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa, il principio generale di leale collaborazione e le diverse dimensioni della sussidiarietà. – 7.1. Servizio della carità, attività di interesse generale e *reciproca collaborazione* come canone di coordinamento tra istanze civili e religiose *in re sociali*. – 8. La fenomenologia variegata della *reciproca collaborazione* nelle relazioni tra ordinamenti sovrani in un ordine proprio. Finalità distinte ma obiettivi (strumentali) "reciprocamente vantaggiosi". – 8.1. In particolare: il criterio empirico della responsabilità nella cernita dei modi e dei tempi del dialogo. – 9. Collaborazione e laicità. La collaborazione reciproca come principio "di sistema" nelle relazioni tra la Repubblica e tutte le confessioni religiose. – 10. Conclusioni.

1. DIALOGO, COOPERAZIONE E COLLABORAZIONE: UNA RIDEFINIZIONE PRELIMINARE

Nelle pagine che precedono, si è provato a rendere conto dell'ampia varietà di significati che il concetto di collaborazione è suscettibile di assumere nel linguaggio del diritto, al mutare dei contesti, storici e istituzionali, nell'ambito dei quali esso venga adoperato. È dunque con tale consapevolezza che a questo punto della trattazione, in ossequio alla finalità interpretativa (e in certa misura dogmatica) che la muove, ci si accinge ad affrontare lo scoglio ermeneutico rappresentato dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama. Non è, invero, di un generico proposito collaborativo che si discuterà appresso, bensì di quella (specifica e) *reciproca collaborazione* che lo Stato e la Santa Sede, nel 1984, hanno ascritto a oggetto di uno specifico impegno negoziale, che qui si assume rilevante *in apicibus* nello svolgersi delle relazioni tra gli ordinamenti, indipendenti e sovrani, della

Repubblica e della Chiesa cattolica¹.

Solo una volta chiarito l'esatto significato di quella formula, infatti, si potrà verificare se, pur nel conclamato difetto di omologhe previsioni pattizie, un medesimo dovere possa postularsi anche in capo alle altre confessioni religiose e se, dunque, la collaborazione *reciproca* possa assurgere alla dignità di un principio "di sistema", atto a presiedere, nell'ordinamento laico e democratico, alle "relazioni" tra l'ordinamento italiano e tutte le istituzioni di fede².

L'opzione interpretativa che verrà proposta e "testata" nel corso del lavoro fonda sull'ipotesi che alla *reciproca collaborazione* evocata dall'Accordo vada riconosciuto uno significato suo proprio, non perfettamente congruente rispetto a quello delle categorie che si sono illustrate in precedenza, alla luce delle quali, a ogni modo, l'esegesi dell'enunciato pattizio è chiamata a confrontarsi. Sicché, anche al fine di evitare fraintendimenti e indebite sovrapposizioni concettuali, occorre muovere da un chiarimento preliminare, di carattere "ridefinitorio"³.

Ebbene, nel prosieguo si utilizzerà il termine *reciproca collaborazione*, in luogo di apparenti sinonimi, per aver riguardo alla sola *species* collaborativa nominata in sede di

¹ La *reciproca collaborazione* cui si ha riguardo in questo lavoro impegna dunque il piano delle relazioni tra gli ordinamenti indipendenti e sovrani della Repubblica e (salvo quanto si dirà a proposito dell'estensione soggettiva di quel principio) della Chiesa cattolica. Diverse, per quanto a loro volta contrassegnate in senso "collaborativo", sono invece le dinamiche relazionali che l'Italia intrattiene con la Santa Sede, intesa nella sua qualità di soggetto di diritto internazionale (su cui, oltre all'opera classica di A.C. JEMOLO, *La S. Sede soggetto di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925, I, pp. 427 e ss., si vedano anche, più di recente, S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988; F. PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 7 e ss.; M. TEDESCHI, voce *Santa Sede (Dir. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989). Proprio a quest'ultima dimensione è da ascrivere la «*Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica italiana in materia fiscale*», siglata il 1° aprile 2015, la quale nel Preambolo dispone precisamente che le Parti tengono conto «*della speciale rilevanza dei rapporti tra la Santa Sede Repubblica Italiana, caratterizzati da mutua collaborazione ed improntati alla ricerca di soluzioni condivise in materie di interesse comune*» (enfasi aggiunta). Sul tema della soggettività internazionale della Santa Sede, con specifica attenzione anche alle forme della sua "collaborazione" con gli Stati sovrani, vedasi inoltre il più recente contributo di E. GIARNIERI, *Diplomazia pontificia e Comunità internazionale nel contesto del contributo della Santa Sede al bene dell'umanità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2022.

² Nel senso di una «progressiva estensione di ambito e di contenuti della collaborazione», così elevata a «principio di sistema», si esprime G. D'ANGELO, *Ragioni e (contro)indicazioni (reciproche) della collaborazione Stato-Chiesa*, in AA.VV., *Lex rationis ordinatio. Studi in onore di Patrick Valdrini*, a cura di V. BUONOMO, M. D'ARIENZO, O. ÉCHAPPÉ, Pellegrini, Cosenza, pp. 502 e ss.

³ La categoria della "ridefinizione" è qui fatta propria nel senso adoperato da U. SCARPELLI, *Contributo alla semantica*, cit., p. 66, il quale ne individua la funzione nei casi in cui, «nell'ambito degli usi preesistenti, si determina in modo univoco e preciso il significato di una espressione, che in modo univoco e preciso non era usata».

revisione concordataria.

Si parlerà anzitutto, preferibilmente, di una “collaborazione” delle Parti, piuttosto che di una loro “cooperazione”, prescindendo dunque dal legame di sinonimia che, come s’è rilevato, lega i due termini laddove si abbia riguardo alla *leale collaborazione* oggi codificata nell’art. 120 Cost. La scelta, oltre ad assecondare il dato testuale della proposizione pattizia – tutt’altro che irrilevante nell’economia di uno studio che intenda indagarne l’autentico significato – consente infatti di evitare immediati e istintivi accostamenti alla *cooperatio* canonistica, la quale, nella varietà delle accezioni che la descrivono, ha rinvenuto nel magistero conciliare del Vaticano II la propria attuale sistemazione teorica.

Ancora, si è ritenuto di eleggere il termine collaborazione, e di limitare quello di “dialogo” a un utilizzo tutt’al più marginale e descrittivo, per sottolineare, di nuovo, la specificità dell’oggetto d’analisi rispetto a categorie e istituti – per tutti, il *dialogo* evocato dall’art. 17.3 TFUE – che, al netto di alcuni pur riscontrati parallelismi⁴, rinvengono la propria giustificazione all’interno di realtà istituzionali differenti e non propriamente sovrapponibili a quella dell’ordinamento della Repubblica. E invero, se in certa misura si comprende la sensibilità lessicale che ha indotto una scrupolosa dottrina a opinare che di un’autentica collaborazione potrebbe parlarsi solo allorché una pluralità di soggetti si ponga «finalità specifiche comuni (non generiche, come il “bene dell’uomo”)», nonché «metodologie operative e procedurali (almeno in parte) condivise, apparati personali e beni strumentali (almeno in parte) unificati»⁵ – dovendosi in caso contrario, appunto, riferirsi a un semplice “dialogo” –, è di nuovo in ossequio al dato letterale dell’Accordo che si seguirà a spendere il termine collaborazione anche per descrivere fenomeni costituiti di tali stringenti caratteristiche.

Un ultimo chiarimento. Come accennato in precedenza, presupposto teorico della

⁴ Si veda, in questo senso, M. VENTURA, *La laicità dell’Unione europea: diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 202, ad avviso del quale il «dialogo informale con le autorità confessionali» [oggi prescritto dall’art. 17.3 TFUE] richiama la logica cooperativa tra stato e confessioni diffusa in larga parte dell’esperienza europea». Di nuovo, ID., *L’eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/1, p. 75, opina che il «*dialogo aperto, trasparente e regolare*» evocato dall’art. 17 TFUE, sarebbe «parte dell’eredità di Villa Madama, in cui coesistono nuova bilateralità cattolica e bilateralità multireligiosa». Sul punto si tornerà *infra* Cap. III.

⁵ G. CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009, p. 8. In termini analoghi, cfr. N. COLAIANNI, *Intervento*, in N. COLAIANNI, D. GARCÍA PARDO, C. MIRABELLI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009/2, p. 293.

presente ricerca è che l'ambito di operatività della *reciproca collaborazione* menzionata dall'Accordo non debba esaurirsi nella sola "collaborazione pattizia"⁶ tra la Repubblica e le confessioni religiose e dunque alla sola sfera di materie, interessi e contenuti – i *rapporti* strettamente intesi – dei quali la Costituzione rimette la disciplina agli istituti della bilateralità necessaria (art. 7, c. 2, e art. 8, c. 3, Cost.). E invero, se è forse proprio nella stipulazione di accordi e intese che la collaborazione rinviene uno strumento di esplicazione «ottimale»⁷, nulla esclude – come si vedrà – che il suo spettro formale possa involgere, all'occorrenza, una fenomenologia più variegata, la cui legittimità dovrà essere vagliata con attenzione.

2. L'EMERSIONE, TESTUALE O IMPLICITA, DEL CANONE DI RECIPROCA COLLABORAZIONE NELLE FONTI PATTIZIE E UNILATERALI

Termine fino allora inedito nell'ambito delle fonti del diritto ecclesiastico italiano⁸, la *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa viene espressamente menzionata, per la prima volta, nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama. Quest'ultimo, nel recare *modificazioni* al Concordato del Laterano, si proponeva – quantomeno sul piano delle rivendicazioni politiche – di inaugurare una «nuova e feconda stagione» della politica ecclesiastica italiana «all'insegna della libertà religiosa»⁹, finalmente votata a una *legislatio libertatis*¹⁰

⁶ Secondo l'accezione utilizzata, per esempio, da S. BERLINGÒ, (voce) *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VI, Utet, Padova, 1991, pp. 466 e ss., ove l'A. contrappone il «principio di cooperazione», esplicantesi, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, per mezzo di accordi con tutte le istituzioni di fede, al previgente «principio concordatario», alla luce del quale si giustificava un trattamento privilegiario della sola confessione di maggioranza.

⁷ G. DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, cit., p. 88.

⁸ Di una "collaborazione" tra la Repubblica e le confessioni religiose, come noto, difettano riferimenti testuali all'interno della Costituzione italiana. L'espressione compare invece, alternativamente a quella di "cooperazione", nelle fonti apicali di altri ordinamenti. Ne è un esempio l'art. 16, c. 3, della Costituzione spagnola: «*Nessuna confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle convinzioni religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni*» (enfasi aggiunta). Cfr., per ulteriori riferimenti, R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, cit., p. 191.

⁹ In questi termini, si è espresso G. AMATO, *Introduzione*, in AA.VV., *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. NAVOLINI, G. DI NUCCI, Presidenza Consiglio dei Ministri, Roma, 2004, p. 3.

¹⁰ Ciò in conformità all'insegnamento di F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, il Mulino, Bologna, (ristampa del) 1992, p. 66, successivamente ripreso da L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, I, 1,

coerente alla forma democratica del nuovo ordinamento repubblicano. E invero, com'è stato osservato, è proprio in virtù del principio di collaborazione che il “nuovo Concordato”¹¹, ripudiando la *ratio* privilegiaria che aveva connotato i Patti del 1929 – espressamente respinta tramite il solenne riconoscimento della caducazione del principio confessionista (art. 1 Prot. add.) –, può davvero compiere quel «salto qualitativo dalla soglia dei “*pacta unionis*” del passato a quella dei “*pacta libertatis et cooperationis*” del presente e dell’avvenire»¹².

Lo spirito collaborativo che animò le Parti nell’addivenire al superamento della precedente composizione pattizia dei propri *rapporti* – che ancora non dissimulava la propria *ratio* di mero «compromesso fra poteri sovrani»¹³ – emerge con nitore dal «linguaggio»¹⁴ dell’Accordo del 1984, il quale ne reca tracce evidenti nel proprio intero articolato¹⁵. E invero, se è nell’*incipit* del testo pattizio che il principio di *reciproca collaborazione* riceve la propria prima solenne investitura (quantomeno) quale fondamentale impegno di matrice negoziale, sono numerose le disposizioni dell’Accordo che ne recano esplicita o implicita traccia.

A un’espressa e intensa collaborazione interistituzionale si riferisce infatti espressamente l’art. 12, ove prevede che la «[l]a Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico», demandando la disciplina attuativa di quell’impegno a un complesso di «opportune

pp. 404 e ss.; E.G. VITALI, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Studi in onore di C. Grassetti*, III, Giuffrè, Milano, pp. 1974 e ss.

¹¹ “Nuovo” in virtù dell’esplicita abrogazione delle disposizioni di quello precedente, ivi non riprodotte (art. 13.1). Sul tema, anche per richiami alla vasta bibliografia (anche nel segno dell’orientamento contrario, che ravvisa una continuità tra l’Accordo “di revisione” e il Concordato del 1929), si rimanda a S. FERRARI, *La qualificazione costituzionale delle norme concordate fra lo Stato e le confessioni religiose ovvero il Concordato salvato dagli infedeli*, oggi in ID., *Scritti*, a cura di C. CIANITTO, A. FERRARI, D. MILANI, A. TIRA, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 39 e ss.

¹² Così, S. BERLINGÒ, *Intervento*, in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. TOZZI, Pironti, Napoli, p. 74. Rispetto alla categoria dei *pacta libertatis et cooperationis*, contrapposta a quella tralatizia dei *pacta unionis*, non può omettersi di richiamare inoltre l’opera di H. HOLLERBACH, *Die neuere Entwicklung des Konkordatsrechts*, in *Öffentliches Recht*, 1968, pp. 117 e ss. Sulle evoluzioni teorico-dogmatiche che hanno interessato l’istituto del “concordato ecclesiastico”, è d’obbligo, altresì, il richiamo al lavoro di G. CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963.

¹³ G. AMATO, *Introduzione*, cit., p. 3.

¹⁴ S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, in AA.VV., *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, p. 253.

¹⁵ Una scrupolosa rassegna delle occasioni di collaborazione emergenti dalle norme pattizie di disciplina dei *rapporti* tra la Repubblica e la Chiesa è stata compiuta da F. MODUGNO, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Vol. III, Mucchi Editore, Modena, 1989, pp. 935 e ss.

disposizioni» concordate «*dagli organi competenti delle due Parti*» al fine di «*armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso*» – con specifico riguardo ai «*beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche*» –, così legittimando (tra l'altro) il proliferare di un articolato sistema di accordi sub-apicali, sui quali occorrerà in seguito soffermarsi specificamente. Un'ispirazione per certi versi analoga parrebbe peraltro sottesa alla disciplina dell'assistenza spirituale nelle così dette “strutture segreganti” (art. 11). Entrambe le materie, non a caso destituite, in precedenza, di una regolamentazione “contrattata” tra le Parti, atteso il silenzio serbato al riguardo del Concordato del Laterano¹⁶, rappresentano infatti, e nel senso che verrà in seguito meglio approfondito, un chiaro indice della vocazione collaborativa che anima il nuovo Accordo, da intendersi nel suo nucleo significante più caratteristico.

Notevole pregnanza riveste, altresì, la formula “di chiusura” dell'art. 13.2¹⁷, il quale riserva *sia* a nuovi accordi tra le due Parti *sia* a intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) la regolamentazione delle eventuali «*[u]lteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato*»; ciò, come noto, suscitando nel tempo la preoccupazione di una buona parte della dottrina¹⁸, la quale vi ha ravvisato il rischio, correlato a una progressiva «deconcordatarizzazione»¹⁹ della materia pattizia, accompagnata da più o meno limpidi propositi di «delegificazione»²⁰, di un'indiscriminata (e costituzionalmente illegittima) estensione

¹⁶ Faceva eccezione, al riguardo, l'assistenza religiosa nelle sole Forze armate, la quale rinveniva un'apposita disciplina pattizia già nel Concordato del 1929 (artt. 13, 14, 15). Sul tema, cfr., da ultimo, L.M. GUZZO, *L'assistenza religiosa alle Forze armate nello spazio giuridico europeo. Principi generali e analisi comparata in Italia, Regno Unito, Francia e Spagna*, Wolters Kluwer, Milano, 2019, in particolare pp. 129 e ss. Quanto alla materia dei beni culturali, occorre inoltre richiamare l'art. 33 del Concordato, che attribuiva alla Santa Sede la disponibilità delle catacombe, e gli artt. 16 e 18 del Trattato, in materia di palazzi e tesori d'arte.

¹⁷ È interessante inoltre rilevare come in relazione all'art. 13.1 («Le disposizioni precedenti costituiscono modificazioni del Concordato lateranense accettate dalle due Parti [...]»), il punto 7 del Protocollo addizionale preveda che «*[l]e Parti procederanno ad opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente Accordo*».

¹⁸ In questo senso, si indirizzano le considerazioni di R. BOTTA, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 104; G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale*, cit., pp. 42 e 43.

¹⁹ Sul tema, nitidamente, cfr. A. RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie» nel sistema delle fonti*, ora in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 134.

²⁰ N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Il Foro italiano*, V, 1987, pp. 297 e ss. Critico, a proposito dell'utilizzabilità della categoria teorica della delegificazione per riferirsi alle

dell'ambito oggettivo della bilateralità pattizia. Sicché è anche per rispondere a tali preoccupazioni – in una certa misura confermate, per il vero, dal successivo sviluppo di una «diffusa»²¹ e talvolta disordinata attività negoziale delle Parti – che una lettura costituzionalmente orientata dell'impegno a collaborare reciprocamente si impone necessaria.

Ancora, non può negarsi come una certa *ratio* collaborativa sembri animare, altresì, l'enunciato dell'art. 14 dell'Accordo²², mediante il quale le Parti si sono impegnate, nel caso di «difficoltà di interpretazione o di applicazione delle norme precedenti», ad affidare «la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata». Quest'ultima disposizione, sintonica rispetto ad analoghi strumenti tipici del diritto internazionale convenzionale, sembra rivelare, proprio in ragione del vincolo collaborativo dedotto nell'art. 1 dell'Accordo, una pregnanza ancor più accentuata²³.

Ma il rilievo dello spirito di collaborazione alla base del testo pattizio non deve ritenersi ivi esaurito, giacché – come s'è accennato – esso pare animare numerose altre disposizioni, che pure a quello non fanno espresso rimando. Tra di esse, non può omettersi di nominare l'art. 5, il quale predispone un sistema variegato di consultazione collaborativa tra le autorità civili e quelle ecclesiastiche nei riguardi degli edifici consacrati al culto cattolico, nonché per la realizzazione di nuove attrezzature religiose²⁴.

Un nitido proposito collaborativo sembrerebbe peraltro animare numerose previsioni contenute nel Protocollo addizionale. Come meglio si chiarirà, estremamente attuale

dinamiche sottese all'Accordo “quadro” del 1984, S. FERLITO, *Il Concordato nel diritto interno*, Jovene, Napoli, 1997, pp. 209 e ss.

²¹ Sul tema, di recente, S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. Cfr. *infra* Cap. II.

²² Che anche nella “clausola di composizione amichevole” di cui all'art. 14 dell'Accordo si sostanzia in una «norma comportamentale, basata sul “principio di disponibilità” a collaborare per il bene dell'uomo», è stato rilevato anche da C. VENTRELLA MANCINI, *Per una sintesi storico-giuridica del dualismo tra Stato e Chiesa in Italia: l'art. 1 dell'accordo di Villa Madama e la dimensione collaborativa della laicità*, in AA.VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso*, cit., p. 310.

²³ A questo proposito, ha esattamente osservato P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese» tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 138 e 139, che tale disposizione è «espressiva, oltre che di un generale principio di bilateralità costituzionalmente garantito, altresì di quel particolare principio di collaborazione, ispirante sostanzialmente le diverse ma convergenti azioni finalizzate ad un bene comune, che le Parti stesse sono ora impegnate concordemente a rispettare» (corsivo nel testo). Analogamente Mancini, p. 310.

²⁴ Rispetto alla materia dell'edilizia di culto, con un'attenzione specificamente rivolta alla più recente giurisprudenza della Consulta rispetto alla legislazione regionale in materia di governo del territorio, si rinvia a N. MARCHEI, *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

appare oggi, nella prospettiva di una *reciproca collaborazione* tra gli ordinamenti riferita alla “materia giudiziaria”, il punto 2, lett. b), il quale impegna la Repubblica italiana ad assicurare «che l'autorità giudiziaria darà comunicazione all'autorità ecclesiastica competente per territorio dei procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici». Da ultimo, occorre considerare le disposizioni pattizie che attribuiscono, pur con modalità ed effetti differenti, rilevanza civile a provvedimenti e sentenze resi dalle autorità ecclesiastiche. È il caso dell'art. 8 dell'Accordo, rispetto alle declaratorie di nullità matrimoniale emanate *in facie Ecclesiae*, possibile oggetto di riconoscimento nell'ordinamento della Repubblica mediante un giudizio di “delibazione”. Ma un eguale proposito collaborativo, in forza del chiarimento dedotto nel punto 2, lett. c, Prot. add., pare oggi animare anche l'art. 23 del Trattato del 1929. Su tutti questi istituti occorrerà soffermarsi, in maniera analitica, nel prosieguo del lavoro.

Ciò premesso, alcune voci, in letteratura, hanno suggerito che la formula contenuta nell'art. 1 potesse costituire una chiave di lettura dell'intero Accordo (e dell'annesso Protocollo addizionale), assurgendo così a suo fondamentale canone ermeneutico²⁵. L'assunto, che alla luce di quanto s'è illustrato in precedenza coglie sicuramente dei profili di fondatezza, non convince, tuttavia, nel suo preteso carattere “unidirezionale”. E invero, attesa la più volte ripetuta opacità della formula in commento, si potrebbe essere indotti a ipotizzare, al contrario, che ogni sua opzione interpretativa possa (e debba) rinvenire proprio nelle singole disposizioni pattizie – all'interno delle quali, come detto, il principio collaborativo trova articolata focalizzazione – un irrinunciabile referente applicativo, al fine di comprovare la propria “tenuta”. Già s'è accennato, del resto, come sia proprio in materia di beni culturali (art. 12) che parrebbe rinvenirsi il più convincente paradigma di una collaborazione tra le Parti armonica rispetto al quadro assiologico apicale al cui interno il principio di *reciproca collaborazione* trova albergo.

Ancora, come si è avuto modo di rimarcare, la disciplina pattizia dei rapporti con

²⁵ Osservava L. GUERZONI, *Gli Accordi del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del Concordato «nuovo» alla realtà del nuovo Concordato*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, II, Mucchi, Modena, 1989, p. 771, che la formula dell'art. 1 avrebbe costituito una «vera e propria clausola fondativa del nuovo concordato». Analogamente, secondo G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 508, la disposizione in parola «sembra manifestare lo spirito che ha animato le parti contraenti», sicché essa rappresenterebbe «la premessa di carattere generale delle norme finali (art. 13, 2° co. e anche art. 14) che indicano la linea pratica di condotta nello svolgimento dei rapporti Stato-Chiesa in Italia». Considerazioni analoghe sono svolte da A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 122; S. LARICCIA, (voce) *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 923 e ss.

le altre confessioni religiose difetta di un richiamo a una collaborazione reciproca che, per l'ampiezza potenziale dei propri obiettivi – «*la promozione dell'uomo e il bene del Paese*» –, possa paragonarsi a quella che la Repubblica ha dedotto nell'Accordo con la Chiesa. Nondimeno, è opportuno precisare che anche nelle numerose intese stipulate ex art. 8, c. 3, Cost., non mancano puntuali richiami a fenomeni (esplicitamente o implicitamente) collaborativi. Al riguardo, è emblematica, di nuovo, la disciplina predisposta in materia di beni culturali di interesse religioso, alla cui tutela sono chiamate a collaborare, nel pieno rispetto del proprio e dell'altrui ordine di competenza, anche le confessioni ammesse all'intesa con la Stato²⁶.

Parimenti meritevole di menzione è poi la formula con la quale tutte le intese impegnano lo Stato a promuovere «*in conformità all'articolo 8 della Costituzione, le intese del caso*», allorché vengano presentati «*disegni di legge relativi a materie che coinvolgono rapporti*» con la confessione stipulante. Ebbene, come si vedrà, anche ai fini dell'esegesi di questi enunciati normativi – la quale richiede, pena un illegittimo ampliamento del campo di esplicazione della bilateralità “in senso stretto”, esiti interpretativi conformi al quadro dei principi apicali del *Law and Religion* in Italia – attribuire un solido statuto teorico alla collaborazione tra la Repubblica e le istituzioni di fede, quale principio di sistema che presiede alle loro relazioni, anche al di fuori del campo dei loro *rapporti*, si rivelerà massimamente funzionale.

Occorre, da ultimo, compiere un'ulteriore osservazione. Una volta indagato l'ambito di rilievo oggettivo della collaborazione tra la Repubblica e la Chiesa – ed eventualmente confermata l'ipotesi di ricerca che ne postula la vocazione “generale”, in senso oggettivo – non potranno ignorarsi alcune importanti evidenze normative, rinvenibili nella legislazione unilaterale, le quali suggeriscono che l'ipotizzata generalità del principio collaborativo debba intendersi estesa anche al suo ambito di applicazione soggettivo, di modo da coinvolgere le relazioni che l'ordinamento secolare intrattiene con tutte le istituzioni di fede, quali formazioni sociali (art. 2 Cost.) che vivono e agiscono all'interno del suo territorio, ma che allo stesso tempo sono riconosciute indipendenti e sovrane su di un ordine loro esclusivo.

In questo senso, vanno necessariamente ricordate le disposizioni statutarie con le quali alcune Regioni a statuto ordinario hanno evocato alcune forme di collaborazione,

²⁶ Per un'attenta rassegna del contenuto di tali disposizioni pattizie, si rimanda a E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 154 e ss.

ancorché imprecisate e talvolta (illegittimamente) selettive²⁷ con le confessioni religiose²⁸. E invero, non deve ingannare il fatto che a disposizioni di questo genere debba probabilmente riconoscersi soltanto una «natura culturale o anche politica, ma non certo normativa»²⁹, nella misura in cui si consideri che la sola menzione di un siffatto impegno collaborativo da parte degli enti territoriali, anche qualora non venisse considerato immediatamente vincolante, depone nel senso della possibile esistenza, nella concretezza del diritto vivente, di un principio generale – questo sì, autenticamente normativo – avente il medesimo contenuto e bisognoso di attenta e organica indagine.

Tutto questo chiarito, senza frapporre ulteriori indugi, si procederà ora allo studio di quel principio.

3. L'ART. 1 DELL'ACCORDO DI VILLA MADAMA E I SUOI ELEMENTI INTERPRETATIVI

3.1. *I lavori preparatori e le dichiarazioni delle Parti*

Considerata la solennità della disposizione che lo reca, vieppiù in ragione della sua collocazione topografica, che lo vede figurare nell'*incipit* stesso dell'Accordo di Villa Madama, potrebbe destare sorpresa constatare come dell'impegno di «*reciproca collaborazione per la promozione del bene dell'uomo e il bene del Paese*» non sia dato rinvenire quasi alcun preciso riferimento nel corso del lungo e travagliato *iter*³⁰ che, nel 1984, ha infine condotto all'auspicata revisione concordataria.

E infatti, seppur forse presente, *in nuce*, nell'animo dei componenti delle delegazioni incaricate dalle due Parti di condurre le trattative – siccome entrambe accomunate

²⁷ Come sottolineato da D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/1, generano evidenti dubbi di legittimità le disposizioni statutarie che limitino le predette forme di collaborazione alle sole confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato.

²⁸ Si veda, a titolo d'esempio, l'art. 2, c. 4, lett. d), L. reg. statutaria n. 1/2008 della Regione Lombardia, nel quale quest'ultima «*riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale*».

²⁹ Così, a proposito della competenza limitata degli statuti regionali, intesi quali semplici strumenti di autonomia e non di autentica sovranità, Corte cost., n. 379/2004.

³⁰ E invero, il momento di inizio del complesso procedimento può essere individuato tra il 1965 e il 1967, con la presentazione e la discussione della mozione dell'On. Basso per la revisione dei Patti lateranensi. Per un'attenta ricostruzione dell'intero *iter* si rimanda a F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento*, in *Concordato e Costituzione*, cit., pp. 9 e ss.

dall'«esigenza di trovare una “fondazione” non solo giuridica, ma valoriale»³¹ della propria opera di negoziazione –, non si può tuttavia omettere di registrare come quella formula, evocativa quanto inedita, compaia in effetti, per la prima volta, solo nell'art. 1 dell'Accordo definitivo³².

A far data dal 1976, allorché venne redatta la prima bozza del “nuovo Concordato” (così detta “Gonella-Casaroli”), l'unico richiamo espresso a una forma di collaborazione tra le Parti risultava infatti circoscritto alla sola sfera della tutela del patrimonio storico e artistico, come oggi ribadito dall'art. 12 del testo del 1984³³. Giova in ogni caso evidenziare che, laddove posta a confronto, la struttura dei due enunciati – l'originario e il definitivo – presenta differenze di rilievo. Invero, se nella versione originaria della disposizione i futuri paciscenti si impegnavano a rimettere l'elaborazione della disciplina detagliata di quella “collaborazione” a una commissione paritetica, riservandosi il potere della sua successiva approvazione – al pari di quanto previsto, in materia di enti e beni ecclesiastici, dall'art. 7.6 dell'Accordo –, è solo nell'art. 12 del testo definitivo che compare un espresso rimando a disposizioni concordate «dagli organi competenti delle due Parti», al precipuo «fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso». L'innesto non è di poco momento e si rivelerà centrale per comprendere la reale accezione di quella *reciproca collaborazione* cui solo l'Accordo definitivo, come già ricordato, farà riferimento.

A fronte del “silenzio” che aveva caratterizzato, sotto questo profilo, la porzione temporalmente più estesa delle trattative, fu invece a partire dall'ultima fase dei negoziati che il tema della collaborazione tra Stato e Chiesa principiò a trovare compiuta (e assai ampia) emersione, a livello politico, nelle dichiarazioni rese dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo, invero, ne riconobbe, in uno con la riaffermazione bilaterale della sovranità e indipendenza delle Parti, la dignità di autentico valore fondativo dell'Accordo sottoscrivendo. La lettura di quelle dichiarazioni conforta questo assunto e rivela con nitore i motivi negoziali (si intende, *ex parte Status*) che hanno condotto

³¹ G. DALLA TORRE, *La “filosofia” di un Concordato*, cit., p. 81.

³² Tra i primi commentatori, anche G. LO CASTRO, *Ordine temporale*, cit., p. 509, nt. 3, notava come l'impegno anzidetto non apparisse «in nessuna delle bozze di revisione del Concordato ma solo nell'Accordo sottoscritto dalle parti (non sappiamo se fosse contenuto nella sesta bozza, non essendo questa a tutt'oggi pubblicata)». Del resto, anche la sesta bozza, che venne diffusa successivamente, non conteneva alcuna indicazione al riguardo.

³³ Per il testo delle bozze dell'Accordo, cui si farà riferimento appresso, si rimanda alle tavole comparative pubblicate nel volume a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, Roma, 1986, in particolare pp. 454-455.

alla stipula del nuovo Accordo. Sicché, al netto degli accenti, talvolta forse retorici, che le contraddistinguono – i quali richiedono, ai fini ermeneutici, attenta ponderazione – esse si rivelano a ogni modo elementi preziosi nell'intento di ricostruire quale fosse la *voluntas legislatoris*. Non sarà superfluo riportarne i passaggi più significativi.

Ebbene, nell'imminenza della positiva conclusione delle trattative, esprimendo alle Camere i propri intendimenti circa la prosecuzione dei negoziati, il Capo dell'Esecutivo, riferendosi per la prima volta, espressamente, a una pluralità di «collaborazioni reciproche per la promozione umana e lo sviluppo della società»³⁴, elevava «[l]a presa d'atto da parte della Santa Sede dell'avvenuta abrogazione, a seguito della Costituzione repubblicana, del principio della cattolica come religione dello Stato» – oggi dedotto nell'art. 1 del Protocollo addizionale – a «criterio interpretativo dell'accordo di modificazione nel suo complesso». Analogo rilievo ermeneutico, peraltro, veniva riconosciuto «al richiamo dei principi costituzionali e del paragrafo 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et spes* operato nel preambolo», sicché – proseguiva il Presidente – l'espressa reiterazione «del principio costituzionale dell'indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa nei rispettivi ordini non [sarebbe risultato] pleonastico»; al contrario, interagendo con il prefato vincolo di collaborazione reciproca, il principio di distinzione degli ordini si sarebbe integrato «con l'impegno delle parti di rendere operativa tale indipendenza e sovranità, nel concreto svilupparsi delle relazioni e collaborazioni reciproche».

L'idea alla base di quelle “reciproche collaborazioni” evocate in prossimità del perfezionamento dell'Accordo trovò in seguito più ampia focalizzazione, allorché lo stesso Presidente del Consiglio presentò alle Camere il relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica. Ivi, infatti, si rappresentava il “nuovo Concordato” quale «[u]n grande accordo di libertà, di reciproca stima e fiducia, di ampia collaborazione»³⁵, a chiusura di «un'epoca di tensioni e conflitti che hanno segnato la storia di secoli passati». In occasione della nuova composizione pattizia dei loro *rapporti*, invero, la Repubblica e la Chiesa avrebbero rifondato «il sistema di relazione tra i loro distinti, rispettivi ordinamenti, su basi di amicizia, di fiducia reciproca, di auspicio di proficua collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del paese». Una nuova composizione delle reciproche relazioni, dunque, intesa a temperare – in sintonia con le dichiarazioni conciliari

³⁴ Le citazioni che seguono sono tratte dalle dichiarazioni rese al Senato (25 gennaio) e alla Camera (27 gennaio), illustrative degli intendimenti circa la prosecuzione dei negoziati e sono pubblicati in *La revisione del Concordato*, cit., pp. 297 e ss.

³⁵ Il discorso è riportato in *La revisione del Concordato*, cit., pp. 363 e ss.

– «l'importanza della formale regolazione dei rapporti esterni tra *Ecclesia e Civitas*», in favore di un sistema in cui venisse lasciato ai soli «cittadini, in quanto fedeli, di operare – guidati dalla loro coscienza – nel senso di una trasformazione, in modo autenticamente cristiano, delle strutture politiche e sociali nelle quali si trovano ad agire».

Lo stesso discorso, peraltro, contiene ulteriori considerazioni di decisiva rilevanza sistematica. In quella sede, infatti, si indicava espressamente come il nuovo modello di relazioni Stato-Chiesa dovesse ritenersi destituito di qualsiasi connotazione privilegiaria; di converso, alla sua base si sarebbe posta «[l]a qualificazione formale dello Stato in materia di religione, come Stato laico³⁶ e aconfessionale», al quale si sarebbe imposto «il dovere, per evitare prevaricazioni e discriminazioni, di fissare misure di libertà uguali per tutte le confessioni e di garantire il pluralismo religioso da ogni rigidità corporativa». Di talché, in nome di una «piena laicità dello Stato», si sarebbe richiesto a quest'ultimo di modulare le proprie relazioni con tutte le confessioni religiose «sia attraverso soluzioni di tipo concordatario, sia attraverso soluzioni nuove che, nel rispetto dell'autonomia e della libertà, risultino maggiormente agili e flessibili».

Di non secondario rilievo, ai nostri fini, si rivelano peraltro le dichiarazioni rese dalla Parte ecclesiastica. Anch'esse, seppur forse più laconiche di quelle espresse dalla controparte statale, rivestono infatti un interesse non secondario ai fini dell'esegesi delle disposizioni concordate. In questo senso, è interessante richiamare come, in occasione della firma dell'Accordo, l'allora Cardinale Segretario di Stato avesse del pari ravvisato nel richiamo alla rispettiva sovranità e indipendenza delle due Parti, nonché nel contestuale impegno «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene comune»³⁷, l'autentico «fulcro portante e il principio ispiratore» dell'intervenuta revisione, di modo che il “nuovo Concordato” si sarebbe configurato quale «[s]trumento di concordia, non di privilegio».

Ancora, tuttavia, dopo aver ricordato come l'Accordo sottoscritto non definisse «nella sua interezza e nei suoi particolari l'insieme dei rapporti giuridici» tra le Parti – rimessa infatti a un serie di intese “di secondo livello” – lo stesso plenipotenziario

³⁶ Come noto, la laicità dell'ordinamento è stata enunciata e ascritta alla dimensione “materiale” della Costituzione, quale principio supremo dell'ordinamento, solo con la sentenza n. 203/1989 della Corte costituzionale. A ogni modo, la riflessione dottrinale sulla laicità della Repubblica si era già ampiamente sviluppata nel corso dei decenni precedenti. Si veda, *ex multis*, l'opera di O. GIACCHI, *Lo Stato laico. Appunti sulla formazione e sviluppo dell'idea*, Vita e pensiero, Milano, 1975.

³⁷ In questo senso si esprimeva il Cardinale Segretario di Stato nella sua allocuzione del 18 febbraio 1984, riportata in *La revisione del Concordato*, cit., pp. 359 e ss.

auspicava che i «cattolici italiani, nell'esercizio dei loro diritti civili, [potessero] adoperarsi per la definizione dei punti non contemplati dall'Accordo, nel quadro di una sana dialettica democratica».

Si coglie in queste parole, seppur in maniera velata, la preoccupazione di una sorta di "incompletezza" dell'Accordo concordatario, del quale si sottolinea il silenzio in merito ad alcuni temi non espressamente contemplati, benché considerati del massimo interesse da parte della Chiesa. Riguardo a essi, tuttavia, la Segreteria di Stato ometteva di auspicare una successiva regolamentazione pattizia, limitandosi invece a rimettere ai soli cattolici, apprezzati nella loro qualità di *cives* e nell'adempimento del loro *munus* di animazione cristiana del mondo, il compito di concorrere a predisporre una disciplina soddisfacente e coerente alla missione spirituale della Chiesa. Ciò – è importante ribadirlo – nel pieno rispetto delle dinamiche che presiedono al funzionamento dell'ordinamento secolare, democratico e pluralista.

Analoga preoccupazione si coglieva, tuttavia, nelle parole di un altro ente, che aveva rivestito i panni di un autentico "convitato di pietra" al tavolo delle trattative e al contributo decisivo del quale parte della letteratura riconnette la definitiva formulazione dell'art. 1 del nuovo testo pattizio³⁸. Si tratta della CEI, la quale, in una dichiarazione resa nell'immediata contestualità della firma dell'Accordo, aveva provveduto senza indugio a «ribadire e precisare il ruolo di nuovo interlocutore assunto dall'episcopato sullo scenario delle relazioni fra Stato e Chiesa in Italia»³⁹. Essa, invero, si doleva dell'esclusione dal testo dell'Accordo di alcune «aree significative di problemi nuovi e urgenti, quali la promozione della vita e la famiglia, l'educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi di comunicazione sociale, la promozione del volontariato interno e internazionale, l'impegno per il terzo mondo e per la pace, la valorizzazione del territorio e della sua cultura»⁴⁰.

In questo senso, la CEI intendeva esprimere le proprie perplessità in merito alla concreta caratterizzazione dell'impegno di *reciproca collaborazione*, il quale, al netto

³⁸ Considerazioni, al riguardo, sono svolte da S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, cit., p. 255 e da L. PREZZI, *La dissonanza creativa*, ne *Il Regno*, 15 marzo 1984, pp. 109-112.

³⁹ S. BERLINGÒ, *Intervento*, cit., p. 76.

⁴⁰ La dichiarazione è stata pubblicata ne *L'Osservatore Romano* del 19 febbraio 1984. Su di essa, diffusamente, si è concentrato F. RICCIARDI CELSI, *La Chiesa e l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama: riflessioni sul tema della reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo*, in *Annali 2002-2004. Collana della Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 27 e ss.

della sua solenne invocazione proemiale (art. 1), non avrebbe tuttavia ricevuto, a suo avviso, una sufficiente specificazione nel corpo dell'Accordo, essendo rimasto circoscritto – e di questo l'art. 13.2 sarebbe stato un esempio evidente – a richiami eccessivamente generici. Ebbene, ad avviso dei vescovi italiani, sarebbe stato proprio nei riguardi delle frontiere poc'anzi elencate, siccome centrali per «il futuro della società italiana», che l'impegno della Chiesa nel perseguimento della promozione dell'uomo e del bene del Paese – minacciato, quest'ultimo, da una crisi valoriale che avrebbe minato «il suo profondo tessuto morale e sociale, le sue istituzioni, le sue prospettive» – avrebbe rinvenuto il proprio naturale e principale campo di esplicazione.

Sarebbe stato allora nei riguardi di queste ulteriori materie, rimesse in esclusiva alla normazione statale ma egualmente oggetto di un evocato “comune interesse” delle Parti, che il principio di collaborazione, ascritto a formale impegno internazional-concordatario, avrebbe dovuto garantire fecondi sviluppi del loro dialogo reciproco. Alla realizzazione di quest'ultimo fine – forte del suo consacrato «ruolo di esponente qualificata degli interessi di partecipazione alla vita del Paese, diffusi nella base comunitaria confessionalmente ispirata»⁴¹ – la CEI manifestava la propria piena disponibilità⁴².

Sicché, pur rappresentando – ancorché in diversa misura – preoccupazioni analoghe, la Santa Sede e la CEI proponevano dunque soluzioni differenti in ordine alla futura regolamentazione di un importante catalogo di materie, interessi e contenuti esclusi dall'articolato pattizio – siccome non tecnicamente “misti” e dunque sottratti alle dinamiche della bilateralità necessaria –, ma parimenti bisognosi, ad avviso di entrambe, di una disciplina coerente a un'autentica promozione umana e al più efficace perseguimento del bene comune, in armonia con la dottrina della Chiesa. Le due soluzioni prospettate fondano, all'evidenza, su di una differente interpretazione del contenuto dell'impegno collaborativo assunto dalle Parti. Sicché, la verifica della loro congruità importa, a sua volta, un attento vaglio sistematico, anche alla luce degli intendimenti espressi da ciascuna nella stesura del testo pattizio.

Si ribadisce: lo scopo del presente lavoro è quello di verificare quale ruolo giochi, quell'impegno, allorché riguardato nell'ottica dell'ordinamento della Repubblica laica e pluralista. Di talché è ai principi apicali di quest'ultima che qualsiasi opzione ermeneutica

⁴¹ Così, ancora, S. BERLINGÒ, *Intervento*, cit., p. 77.

⁴² È interessante riportare, al proposito, l'art. 5 dello Statuto della CEI: «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».

dovrà rivelarsi pienamente rispondente.

3.2. *Le Premesse dell'Accordo: la sana cooperatio tra la Chiesa e le comunità politiche nell'ecclesiologia conciliare*

Il valore ermeneutico che ne contraddistingue la funzione all'interno della famiglia dei negozi giuridici⁴³ – ivi non potendosi escludere quelli internazional-concordatari –, impone di rivolgere l'attenzione, in primo luogo, alle Premesse dell'Accordo. Si proverà in tal guisa a indagare quale significato specifico ciascuno dei paciscenti intendesse attribuire all'impegno a collaborare, in termini di reciprocità, evocato dal testo pattizio.

In quella sede, la Parte ecclesiastica, considerando preliminarmente di aver «*tenuto conto [...] degli sviluppi promossi nella Chiesa dal Concilio Vaticano II*» quale fondamento del consenso prestato all'opera di revisione concordataria, dichiarava espressamente di avere presenti «*le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica, nonché la nuova codificazione del diritto canonico*».

Già si osservato, a suo tempo, come nel lessico del Vaticano II – e dunque nell'ecclesiologia a esso sottesa, posta a fondamento anche della nuova opera di codificazione canonica⁴⁴ – la nozione di *cooperatio* rivesta un rilievo accentuato, tanto da aver indotto parte della dottrina a inferirne la dignità di “principio generale” dell'ordinamento della Chiesa. Parimenti, tuttavia, si è evidenziato come nei documenti conciliari quel termine partecipi di una natura in un certo qual senso “anfibia”, la quale emerge con nitore, in particolare, nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*. La piena comprensione delle specifiche (e distinte) *species* collaborative evocate da quel documento – che si appunta, non a caso, «[s]ulla Chiesa nel mondo contemporaneo» –, si rivela essenziale, ai nostri fini, per non incorrere in gravi fraintendimenti concettuali.

Orbene, per quanto qui rileva, occorre nuovamente osservare come, nel testo della Dichiarazione in parola, gli utilizzi del termine *cooperatio* parrebbero riconducibili a due nuclei essenziali di significato, tra di loro non sovrapponibili. La prima modalità di

⁴³ Sull'applicabilità del criterio interpretativo della comune volontà delle Parti – espresso in materia contrattuale dall'art. 1362 c.c. – anche ai negozi di natura pattizia, si è espresso S. FERRARI, *La qualificazione costituzionale*, cit., p. 43.

⁴⁴ Si rimanda, sul punto, ai contributi contenuti nel volume di AA.VV., *Il nuovo Codice di diritto canonico. Aspetti fondamentali della codificazione postconciliare*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1983.

collaborazione a essere evocata, finalizzata espressamente al “bene comune” temporale, costituisce – come già s’è detto – espressione aggiornata di contenuti rimandanti alla tradizione della dottrina sociale della Chiesa. Al perseguimento del *bonum commune* – espressamente definito quale l’«insieme di quelle condizioni di vita sociale che consentono e facilitano agli esseri umani, alle famiglie e alle associazioni il conseguimento più pieno della loro perfezione» (§ 74) – tutti i cristiani sono infatti chiamati, con spirito di responsabilità⁴⁵ e nell’esercizio dei diritti e dei doveri dei quali si trovano investiti nella propria qualità di *cives*, a «praticare una vera carità e collaborare con la propria attività al completarsi della divina creazione»⁴⁶.

La seconda – all’evidenza distinta – accezione di *cooperatio* pertiene invece, specificamente, alle relazioni tra «[l]a comunità politica e la Chiesa» (§ 76). È su tale forma di collaborazione che occorre concentrarsi precipuamente, giacché è stato indiscusso nel corso dei lavori preparatori – e, come s’è visto, è indirettamente confermato dalle stesse Premesse dell’Accordo – che sia proprio essa ad aver costituito la matrice, *ex parte Ecclesiae*, della formula riversata nell’art. 1. Ed è invero proprio tale specifica collaborazione – la *sana cooperatio* tra la Chiesa e le comunità politiche – a rappresentare un primo fondamentale referente ermeneutico per apprezzare la pregnanza della formula pattizia in commento.

All’evocazione della prefata *sana cooperatio*, la *Gaudium et Spes* antepone, come ricordato, una considerazione di impatto decisivo nell’economia dell’ecclesiologia conciliare, tale da mettere in discussione le basi dogmatiche che avevano fino ad allora retto le teorie ecclesiastiche di diritto pubblico esterno, a proposito delle relazioni tra le autorità religiosa e secolare: «La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l’una dall’altra nel proprio campo. Ma tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini».

Autonomia e indipendenza. E invero, seppur rimarcando come entrambe le società ripetano la propria legittimazione da un ordine superiore, al quale ultimo esse dovrebbero

⁴⁵ Sul concetto di responsabilità «libera e partecipativa» che caratterizza l’ordinamento ecclesiale, vedasi P. BELLINI, *Del primato del dovere: introduzione critica allo studio dell’ordinamento generale della Chiesa cristiana cattolica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 117. In argomento, più di recente e in generale, cfr. anche M. D’ARIENZO, *Il concetto giuridico di responsabilità: rilevanza e funzione nel diritto canonico*, Pellegrini, Cosenza, 2012. Sul tema, a ogni modo, occorrerà ritornare anche nel prosieguo.

⁴⁶ *Gaudium et Spes*, § 67. La stessa accezione di “*cooperatio*” pare invero caratterizzare oggi anche il Can. 208 CIC, il quale recita: «Fra tutti i fedeli, in forza della loro rigenerazione in Cristo, sussiste una vera uguaglianza nella dignità e nell’agire, e per tale uguaglianza tutti cooperano all’edificazione del Corpo di Cristo, secondo la condizione e i compiti propri di ciascuno» (enfasi aggiunta).

ritenersi parimenti dipendenti e preordinate – ciò che è sotteso alla qualifica di “autonomia” –, la proposizione si premura altresì di sottolineare come, allorché esse vengano configurate nella forma di ordinamenti originari, le rispettive autorità possano rivendicare una reciproca aseità (e quindi “indipendenza”), alla quale si connette, indefettibilmente, una fondamentale distinzione di funzioni⁴⁷.

In un certo senso, dunque, coglie nel segno l’assunto secondo il quale il Concilio rimarcherebbe il coinvolgimento collaborativo della Chiesa nel perseguimento del bene comune, nell’accezione “temporale” che si è riportata dianzi. Nondimeno, occorre attentamente precisare come il *mezzo*⁴⁸ di esplicazione di tale apporto della Chiesa riposi – essenzialmente, anche se non esclusivamente⁴⁹ – nella attività prestata, con libertà e spirito di responsabilità, dai fedeli, e segnatamente dei fedeli laici, singoli o associati. Ciò nell’adempimento della missione di *consecratio mundi* di cui essi si trovano investiti nella propria qualità di cittadini della comunità politica – alla quale sola appartiene il *munus* istituzionale di realizzare il *bonum commune* terreno – e della loro contestuale appartenenza a una “Chiesa-comunità”⁵⁰ che già la dottrina sociale aveva configurato quale

⁴⁷ Osserva G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 70, come accostare le qualifiche di indipendenza e autonomia, incompatibili se riguardate secondo le categorie del diritto secolare, non rappresenti, *ex parte Ecclesiae* «un non senso dal punto di vista giuridico». E invero, «l’indipendenza fa riferimento al carattere che assumono i due ordinamenti giuridici espressi da Chiesa e Stato, nel loro reciproco rapportarsi. Uno è indipendente dall’altro, sia dal punto di vista genetico che da quello funzionale; ognuno è retto da principi propri e inderogabili. L’autonomia fa riferimento anch’essa a questa realtà complessa, ma in un contesto più ampio, cioè nel riferimento che entrambi gli ordinamenti, reciprocamente indipendenti, hanno in un ordine che li trascende e nel quale entrambi si inscrivono». Nello stesso senso, già si esprimeva P. BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, Pellegrini, Cosenza, (ristampa del) 2006, a proposito del concetto di «[a]utonomia degli ordini giuridici terreni rispetto all’ordine giuridico divino». Ivi, si osservava in particolare che «[l]a sovranità, nella concezione cattolica, risulta [...] doppiamente condizionata: essa incontra infatti, da una parte, i limiti derivanti dalla sua speciale posizione rispetto alla volontà creatrice dell’Essere Supremo, dall’altra quelli derivanti dalla funzione medesima che superiormente le è fissata» (p. 139).

⁴⁸ Così, in particolare, si ricava dal § 43 della *Gaudium et Spes*, significativamente dedicato a «*L’aiuto che la Chiesa intende dare all’attività umana per mezzo dei cristiani*».

⁴⁹ Quanto detto non esclude, ovviamente, il coinvolgimento delle strutture gerarchiche della Chiesa nella prestazione del servizio della carità (su cui si tornerà *infra*), il quale trova invece sicuro riferimento nei documenti conciliari (cfr., per tutti, J. MIÑAMBRES, *Organizzazione gerarchica della Chiesa e servizio della carità*, in AA.VV., *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. MIÑAMBRES, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 243 e ss.). Ciò che è escluso – e pur nell’apparentemente sottile iato tra le dimensioni interessate – è che il perseguimento del “bene comune” temporale coinvolga la Chiesa cattolica come apparato di potere, ossia come ordinamento giuridico sovrano. Sul punto si tornerà ampiamente nel prosieguo.

⁵⁰ Sui rapporti tra Chiesa-comunità e Chiesa-istituzione e sul ruolo guida esercitato dal principio di sussidiarietà nell’ordinamento ecclesiale, anche nella prestazione del servizio della carità, si rimanda a C.

«forza operante *entro* la vita civile»⁵¹.

Ne consegue che, dall'attività di collaborazione intesa al perseguimento di siffatto bene comune, espressamente rimesso alla competenza della *Civitas* terrena – per quanto “cristianamente animata”, attraverso la collaborazione dei *fideles* –, rimane estraneo qualsiasi profilo di coinvolgimento diretto dell'autorità ecclesiastica – e dunque della “Chiesa-istituzione⁵²”, intesa quale ordinamento giuridico sovrano⁵³. Come è stato osservato, attraverso un sostanziale superamento della categoria tridentina della *potestas indirecta* – pur mai espressamente ripudiata –, il Concilio si limita infatti a riservare alla gerarchia, *in re temporali*, una *potestas* prettamente magisteriale, avulsa da profili giuridico-autoritativi (così detta *potestas directiva* o *mediata*⁵⁴). Ciò, beninteso, non solo nei confronti della comunità politica – le cui prerogative sono presidiate, come s'è detto, da attributi di autonomia e indipendenza –, ma financo nei confronti dei fedeli laici, siccome «del tutto liberi di optare [quali *cives*] per le soluzioni, e saranno più d'una, ritenute le più valide per il bene dell'uomo»⁵⁵.

CARDIA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in AA.VV., *Studi in onore di Piero Bellini*, vol. I, Rubbettino, Soveria, Mannelli, 1999, in particolare pp. 148-149.

⁵¹ G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste*, cit., p. 43 (enfasi nel testo).

⁵² Si tratta di quella «società costituita di organi gerarchici» cui si fa riferimento la Costituzione dogmatica *Lumen Gentium* § 8. Pur con la consapevolezza che, nella prospettiva canonistica ed ecclesiologica, «la dimensione societaria e la dimensione comunitaria non [sono] compartimenti stagni del popolo di Dio» (J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 153), la distinzione si rivelerà centrale ai fini del presente studio.

⁵³ Pur con le particolarità che l'attributo di sovranità assume allorché riferito a una confessione religiosa. Sul punto, è ancora preziosa l'analisi di G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1974, pp. 14 e ss. Più di recente, in argomento, cfr. anche M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999; AA.VV., *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, a cura di A. PEREGO, Vita e Pensiero, Milano, 2015.

⁵⁴ Sulla distinzione tra la categoria tradizionale della *potestas indirecta in temporalibus* e della così detta *potestas directiva* si rimanda a G. CAPUTO, *Introduzione allo studio del diritto canonico*, t. I, Cedam, Padova, 1978, pp. 209 e ss.

⁵⁵ G. LO CASTRO, *Ordine temporale*, p. 560. In questo senso, depone il § 43 della *Gaudium et Spes*, ove si osserva come spetti alla coscienza dei fedeli «già convenientemente formata, di inscrivere la legge divina nella vita della città terrena. Dai sacerdoti i laici si aspettino luce e forza spirituale». Né essi dovrebbero pensare «che i loro pastori siano sempre esperti a tal punto che, ad ogni nuovo problema che sorge, anche a quelli gravi, essi possano avere pronta una soluzione concreta, o che proprio a questo li chiami la loro missione; assumano invece essi, piuttosto, la propria responsabilità, alla luce della sapienza cristiana e facendo attenzione rispettosa alla dottrina del Magistero. Per lo più sarà la stessa visione cristiana della realtà che li orienterà, in certe circostanze, a una determinata soluzione. Tuttavia, altri fedeli altrettanto sinceramente potranno esprimere un giudizio diverso sulla medesima questione, come succede abbastanza

Affatto differente, per converso, si rivela la prospettiva verso cui si indirizza la specifica *sana cooperatio* evocata dal § 76, il cui presupposto riposa su di «*una giusta visione dei rapporti tra la comunità politica e la Chiesa*», dei quali rapporti – o meglio “relazioni”, in senso lato – essa è ascritta a principio direttivo. E infatti, se è vero che il suo *focus* si appunta sulle relazioni tra le due *societates*, bisogna necessariamente riconoscere che, laddove si rivolge alla Chiesa, la dichiarazione intenda ivi riferirsi alla sua dimensione (non più latamente “comunitaria”, bensì specificamente) istituzionale, essendo questa l’unica che possa essere interessata da relazioni – vieppiù se qualificate in termini di “reciprocità” – con un altro soggetto parimenti ritenuto autonomo e indipendente.

Una Chiesa, dunque, che viene riguardata nella sua veste di società “globale”⁵⁶, ossia, per utilizzare una categoria estranea al lessico del Concilio, ma ancora in una certa misura presupposta⁵⁷ nella sua ecclesiologia⁵⁸, *perfecta*. Ciò, tuttavia, secondo una nozione di *perfectio* epurata dei suoi connotati di supremazia – riflesso delle ragioni apologetiche che, come illustrato a suo tempo, ne avevano motivato la prima teorizzazione – bensì nutrita della consapevolezza della specificità della missione ecclesiale, risolventesi in prospettiva spirituale ed escatologica. Ancorché a quest’ultima mediatamente strumentale, il *bonum commune* temporale rappresenta un fattore distinto e pertanto rimesso alla competenza della sola comunità politica, siccome funzionalmente costituita per perseguirlo⁵⁹, con la quale la Chiesa si propone di dialogare in termini di reciprocità.

È allora proprio sulla base di questo preliminare (e fondamentale) assioma che la *Gaudium et Spes* riconosce come le relazioni delle due *societates* debbano essere improntate a una feconda e *sana collaborazione* (*sana cooperatio*) reciproca. Ciò, non perché la Chiesa riponga nella collaborazione una forma di «*speranza nei privilegi offertigli*

spesso e legittimamente». Ancora, G. LO CASTRO, *Ordine temporale*, cit., p. 560, insiste sul rilievo per il quale, del resto, è la stessa Costituzione pastorale, nel § 76, a richiedere «*che si faccia una chiara distinzione tra le azioni che i fedeli, individualmente o in gruppo, compiono in proprio nome, come cittadini, guidati dalla loro coscienza cristiana, e le azioni che essi compiono in nome della Chiesa in comunione con i loro pastori*». In sintonia con questo assunto pare, del resto, potersi richiamare il Can. 227 CIC, il quale dispone che è «*diritto dei fedeli laici che venga loro riconosciuta nella realtà della città terrena quella libertà che compete ad ogni cittadino; usufruendo tuttavia di tale libertà, facciano in modo che le loro azioni siano animate dallo spirito evangelico e prestino attenzione alla dottrina proposta dal magistero della Chiesa, evitando però di presentare nelle questioni opinabili la propria tesi come dottrina della Chiesa*».

⁵⁶ Conforme, in questo senso, ancora G. LO CASTRO, *Ordine temporale*, p. 519.

⁵⁷ Cfr. P.A. D’AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 197 e ss.

⁵⁸ Si vedano, in proposito, i §§ 8 e 20 della Costituzione dogmatica *Lumen gentium*.

⁵⁹ Cfr. *Gaudium et Spes* § 74 («*Natura e fine della comunità politica*»): «*La comunità politica esiste dunque in funzione di quel bene comune, nel quale essa trova significato e piena giustificazione e che costituisce la base originaria del suo diritto all'esistenza*».

dall'autorità civile», bensì in quanto essa si rappresenta consapevole di come che le rispettive funzioni – distinte, ma egualmente poste, «*a titolo diverso [...] a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini*» – possano essere esplicate «*in maniera tanto più efficace*» solo attraverso il ripudio di una dialettica oppositiva⁶⁰, perseguendo una ricomposizione unitaria delle dimensioni secolare e spirituale nella prospettiva della «dimensione totalizzante e cosmica della redenzione»⁶¹.

Una collaborazione, dunque, espressa in termini massimamente generali e secondo caratteri di “atipicità”. Ne consegue che, pur non espressamente richiamata, la via della composizione pattizia dei rapporti interpotestativi tra i due enti non possa ritenersi preclusa. Ciò, del resto, corrisponde a quanto avvenuto in Italia – ove in occasione della revisione del Concordato si è tra l’altro provveduto ad ascrivere la collaborazione alla dignità di impegno bilaterale – ed è altresì dimostrato dall’intensa politica internazionale-concordataria che ha interessato la Chiesa nel corso dei decenni successivi⁶².

Cionondimeno, la collaborazione *sana* evocata dal Concilio si apre, proprio in virtù della propria generalità, ad accogliere e assecondare una fenomenologia variegata, la quale ripete dalla fondamentale distinzione di funzioni tra i due enti il proprio necessario presupposto. Inoltre – è opportuno evidenziarlo sin d’ora –, essa rinviene nel richiamo a una concreta esplicitazione attraverso «*modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo*» un dirimente metro di legittimità. Si verificherà in seguito quali conseguenze ermeneutico-applicative tale precisazione possa comportare.

3.3. (segue) *e i principi sanciti dalla Costituzione italiana*

Specularmente ai referenti interpretativi spesi dalla Parte ecclesiastica, la Repubblica, nelle Premesse dell’Accordo, e con una presa d’atto non meno pregnante, dichiara di approcciarsi alla revisione del Concordato «*avendo presenti [...] i principi sanciti dalla sua Costituzione*».

⁶⁰ Sui conflitti che hanno interessato la Chiesa e l’ordinamento italiano, specie nel corso del secolo antecedente la celebrazione del Concilio, non può che farsi rimando ad A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1963.

⁶¹ Così, a proposito del dualismo cristiano cui la collaborazione è intrinsecamente connaturata, G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 70 (il quale richiama un’espressione di J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit.).

⁶² Si veda, a tale proposito, S. FERRARI, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti problematici per una sintesi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999/1.

Tra di questi, *in primis* e all'evidenza, non potranno che includersi quelli emergenti dalle disposizioni della Carta che si occupano in maniera espressa del fenomeno religioso (artt. 3, 7, 8, 19, 20, 117), la fecondità dei quali è stata da tempo disvelata da quella parte della dottrina che ne ha postulato la comune appartenenza a un «microsistema»⁶³ costituzionale, il cui rilievo essenziale riposa nel garantire l'organicità di una materia i cui precetti – sovente “sommersi”⁶⁴ in provvedimenti normativi a-settoriali – sarebbero altrimenti oggetto di un fatale processo di dispersione.

Ma il richiamo di specie non potrà ivi esaurirsi, sol che si consideri come i principi rilevanti in materia ecclesiasticistica costituiscano – come ormai da tempo condiviso – «un catalogo “aperto”»⁶⁵, all'interno del quale anche norme-principio inesprese, ma del pari «immanenti nell'ordinamento [...] informano le singole discipline e danno sostanza a diritti e interessi»⁶⁶. Tra di esse spiccano, in particolare, quelle che la Corte costituzionale ha ascritto al rango di “principi supremi”, espressione di valori irrinunciabili della Repubblica e dunque canone indefettibile di verifica del concreto svolgersi delle sue relazioni⁶⁷ con le istituzioni confessionali.

Nel catalogo di quei principi, per quanto qui interessa, non potrà che assumere rilievo decisivo quello di laicità. Quest'ultimo, che la Corte ha ritenuto “emergere” dall'insieme valoriale⁶⁸ espresso dai precetti della Costituzione aventi immediata vocazione ecclesiasticistica (v., ancora, artt. 3, 7, 8, 19, 20, 117), anima del resto anche molte altre disposizioni della Carta, nell'economia delle quali il fattore religioso, ancorché contemplato in via solo indiretta, dispiega parimenti un contributo decisivo quale fattore di sviluppo della personalità dell'individuo, ossequente al carattere personalista dell'ordinamento democratico (tra di essi, in particolare, gli artt. 2 e 4).

⁶³ Trattasi di un microsistema posto a «presidio delle esperienze individuali, collettive ed istituzionali di religione», come insegna G. CASUSCELLI, (voce) *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 439.

⁶⁴ L'espressione «diritto ecclesiastico sommerso» è stata impiegata, per la prima volta, da E.G. VITALI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994, p. 155.

⁶⁵ G. CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico “per principi”*, cit., p. 133.

⁶⁶ Così, Cass. civ., SS.UU., n. 16305/2013.

⁶⁷ Come noto, l'originaria configurazione della categoria dei principi supremi – che la Corte ha operato con sentenza n. 30/1970 – era intesa all'individuazione di un parametro di legittimità costituzionale delle disposizioni di diretta derivazione pattizia, approvate in esecuzione del Concordato del Laterano (L. n. 810/1929), inteso quale strumento di regolamentazione dei *rapporti* tra lo Stato e la Chiesa.

⁶⁸ Si tratta di quel «nucleo essenziale di fini e di forge» cui si riferisce, con espressione icastica, G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2004/8, p. 524.

Già s'è visto come nel corso dei negoziati la laicità della Repubblica, intesa nella sua più "elementare" accezione di a-confessionalità, sia stata ascritta, *ex parte Status*, al rango di fondamento assiologico dell'inaugurando sistema di relazioni collaborativo con la Chiesa cattolica. Ebbene, quell'assunto non poté in seguito che rinvenire un'integrale conferma, allorché il Giudice delle leggi, riconoscendone la natura di principio supremo (sent. 203/1989), riconobbe definitivamente la laicità come appartenente al cuore "materiale"⁶⁹ della prima fonte dell'ordinamento della Repubblica, siccome profilo essenziale della sua forma di Stato.

Da quel momento, forte del dinamismo⁷⁰ recatole in dote dalla sua appartenenza alla Costituzione materiale, la laicità ha mal tollerato di rimanere cristallizzata nella sua originaria formulazione pretoria, che vi leggeva una non «indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»⁷¹; al contrario, pur rimanendo fedele al proprio imm modificabile «nucleo essenziale»⁷², essa è giunta infine a essere configurata «non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità»⁷³.

La differenza tra le due formule, per vero, non pare meramente terminologica. E infatti, come si è recentemente osservato in dottrina, non è secondario osservare come l'elevazione del «pluralismo da regime di contesto a oggetto immediato della tutela»⁷⁴ abbia da ultimo prodotto l'effetto di attirare, accanto al principio di distinzione degli ordini (artt. 7, c. 2 e 8, c. 3, Cost.) – da tempo contemplato quale «nucleo essenziale»⁷⁵ della

⁶⁹ Sul concetto di "costituzione materiale", cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, (ristampa del) 1998.

⁷⁰ Rispetto alla vocazione "dinamica" del principio di laicità, si veda, di recente, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 88 e ss.

⁷¹ Così secondo la celebre formula di Corte cost., n. 203/1989.

⁷² Come riconobbe Corte cost., n. 1146/1988, i principi supremi non possono, infatti, tollerare alcuna forma di arretramento nella tutela da loro offerta, giacché «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale».

⁷³ Così Corte cost. n. 67/2017, testualmente ripresa da Corte cost. n. 254/2019.

⁷⁴ M. TOSCANO, *Crocifisso nelle aule scolastiche: una fattispecie inedita al vaglio delle Sezioni unite*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2020/3, p. 898. In senso analogo, si era espresso J. PASQUALI CERIOLI, *Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dalla "legge sui culti ammessi"*. Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda, in *Diritto e Religioni*, Quaderno monografico 1, 2020/1, p. 222.

⁷⁵ Corte cost., n. 334/1996.

laicità –, «anche il principio di imparzialità tra i contenuti primari»⁷⁶ del canone supremo.

Di più. Nel tenore motivazionale delle pronunce che per prime l’avevano invocato quale “riflesso” della laicità della Repubblica, il contenuto prescrittivo del canone di imparzialità (su basi di equidistanza) era stato individuato, precipuamente, nel vietare al legislatore di predisporre trattamenti normativi differenziati, tra le singole istituzioni di fede, nella misura in cui essi potessero condurre a effetti discriminatori. Un’imparzialità, dunque, che sorgeva *ab origine* secondo una configurazione in larga misura collimante con il principio di non discriminazione, laddove riferito alle confessioni religiose, intese precipuamente nella loro dimensione istituzionale, quali ordinamenti indipendenti e originari⁷⁷.

Ebbene, attraverso la sua nuova formulazione, la laicità “imparziale” – pur non arretrando, certo, nell’assicurare un compiuto presidio alle comunità di fede, laddove contemplate nella loro (talvolta più rassicurante⁷⁸) struttura ordinamentale – si trova ad ampliare significativamente l’ambito di esplicazione della propria influenza garantistica, involgendo, all’occorrenza, anche forme aggregate di rappresentanza degli interessi religiosi dei fedeli magari destituite degli stringenti requisiti di confessionalità – che erano invece postulati nell’accezione originaria del principio supremo⁷⁹ – ma egualmente titolari di un diritto inviolabile a non essere discriminate.

Del resto, la nuova soluzione qualificatoria abbracciata dalla Corte rivela un’intima armonia con la temperie attualmente in atto nel diritto vivente. Come evidenzia la recente casistica, il divieto di discriminazione sta progressivamente assumendo, a sua volta, una

⁷⁶ M. TOSCANO, *Crocifisso nelle aule scolastiche*, p. 898.

⁷⁷ Si vedano, in questo senso, Corte cost., n. 329/1997; Corte cost., n. 508/2000; Corte cost., n. 168/2005, ove i canoni di imparzialità ed equidistanza e di non discriminazione vengono in larga misura giustapposti. Ciò non implica, tuttavia, che il contenuto dei due principi debba intendersi perfettamente sovrapponibile. Al riguardo, in dottrina si era suggerito che essi fossero assurti alla dignità di autonomi “riflessi” o “corollari” del principio di laicità. Cfr., in argomento, J. PASQUALI CERIOLI, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale (artt. 7 e 8)*, in AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 103.

⁷⁸ Si concentra sul tema F. ALICINO, *Laicità e bilateralità a trent’anni dalla sentenza madre. I test dell’Islam italiano e dell’ateismo militante*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2021, pp. 22 ss.

⁷⁹ Nessuno specifico riferimento si rinviene, nella formulazione di Corte cost., n. 67/2017, cit., alle “religioni” o al “pluralismo confessionale”, comunque sicuramente racchiusi anche nel nuovo (e più ampio) raggio esplicativo del principio di laicità.

nitida «caratura di principio generale»⁸⁰ del nostro ordinamento democratico, ergendosi a presidio avverso qualsiasi irragionevole disparità di trattamento (tra l'altro) in materia di convincimenti personali, nella varietà delle esperienze – individuali, collettive, financo istituzionali – in cui essi trovino concreta espressione⁸¹.

In questi termini, dunque, figura l'«aspetto» attuale di quei *principi* sulla base dei quali la Repubblica, nel 1984, aveva espressamente dichiarato di poggiare gli impegni assunti attraverso la conclusione dell'Accordo. Ne consegue che sia proprio in ossequio a quei canoni apicali, ma contemplati allo stato dell'arte della propria potenzialità garantistica, che detti impegni – e in particolare quello di *reciproca collaborazione* – dovranno essere necessariamente interpretati.

Ancora – come più volte s'è insistito –, nulla esclude che l'impegno di Stato e Chiesa a collaborare reciprocamente possa costituire, a propria volta, espressione di un autentico principio “di sistema”, nuovo “membro” di quel catalogo aperto che si è poc'anzi evocato. A ogni modo, il contenuto e l'estensione (oggettiva e soggettiva) di siffatto principio non potranno che inserirsi armonicamente nel quadro assiologico illustrato dianzi, pena una fatale asimmetria dei suoi esiti interpretativi rispetto ai referenti assiologici apicali – in ispecie “supremi” – delle fonti della disciplina, i quali, pur appartenenti a una «dimensione irriducibile al normativo»⁸², ostano egualmente a qualsiasi deviazione rispetto alle direttrici assiologiche che definiscono il «nucleo duro» dei fini e dei

⁸⁰ Così, a proposito della recente ordinanza della Cassazione n. 7893 del 2020 in materia di propaganda ateistica, J. PASQUALI CERIOLO, “Senza D”. *La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 55. Emblematica, al riguardo, è anche la recente questione che ha impegnato (nuovamente) le Sezioni unite della Cassazione sulla materia del crocifisso scolastico (Cass. civ., SS.UU., n. 24414/2021). Ivi, la Corte ha avuto per la prima volta l'occasione di approfondire le interferenze tra l'esposizione del simbolo e il diritto (nel caso di specie, dell'insegnante) di non essere sottoposto a trattamenti lesivi del proprio diritto a non essere discriminato, in armonia con le più recenti acquisizioni delle Corti europee. Sul tema, rimando al mio A. CESARINI, “Vecchie” questioni e nuovi strumenti: il crocifisso scolastico e il diritto antidiscriminatorio, in AA.VV., *I simboli religiosi nella società contemporanea*, a cura di A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L.P. VANONI, *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 79 e ss.

⁸¹ Di un «principio generale di non discriminazione», espresso in *apicibus* dall'art. 21 CDFUE, ha parlato altresì la Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza CGUE, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C- 414/16, § 47.

⁸² Secondo l'icastica espressione di F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992/1, p. 1672. La “supremazia” dei principi supremi non dovrà perciò essere ricercata nella prospettiva ordinatoria delle fonti dell'ordinamento, ovvero attraverso un'opzione selettiva “per valori”, come correttamente ammonisce N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998/2, in particolare pp. 1912-1913.

valori «qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato»⁸³.

4. LA “CAUSA” DELLA *RECIPROCA COLLABORAZIONE: LA PROMOZIONE DELL'UOMO E IL BENE DEL PAESE*. AMBIGUITÀ DEL SINTAGMA E PRECEDENTI TENTATIVI DI INTERPRETAZIONE

L'esigenza di intessere relazioni collaborative tra le istituzioni secolare ed ecclesiale – lo si è più volte sottolineato – risponde a un'istanza antica, variamente configurata nello svolgersi delle realtà ordinamentali chiamate, di volta in volta, ad attribuirle forma sensibile, nella concretezza della vita giuridica. Le ragioni e le modalità caratteristiche della collaborazione Stato-Chiesa hanno pertanto trovato, nel corso della storia, espressione variegata, ripetendo dalla “forma” degli ordinamenti coinvolti la propria essenziale giustificazione, in rapporto strumentale ai fini ultimi da loro perseguiti. Di talché, acquisita una sufficiente consapevolezza sulla genesi remota e sulla variabilità diacronica dei loro fenomeni collaborativi, occorre ora necessariamente domandarsi quale gamma di significati sia inteso a rappresentare, per la Repubblica laica, un impegno a collaborare con l'istituzione ecclesiale specificamente finalizzato alla *promozione dell'uomo e al bene del Paese* – autentica “causa”, nella specifica accezione “funzionale”⁸⁴ del concetto, dell'impegno negoziale assunto dalle Parti.

L'ambiguità della formula, già ripetutamente sottolineata, non trova immediato temperamento nell'analisi dei lavori che ne hanno condotto alla stesura. Nondimeno, ciò non esclude che attraverso una consapevole lettura sistematica, che ne procuri l'inserimento in un quadro assiologico armonico, quella disposizione possa aprirsi a soluzioni esegetiche innovative, disvelando un potenziale nomopoietico coerente ai valori fatti propri dall'ordinamento laico e democratico e idoneo ad assecondarne l'evoluzione nell'attuale temperie ordinamentale.

Non è ancora giunto il momento, tuttavia, per poter formulare simili conclusioni. Occorre dapprima considerare, infatti, come proprio il tenore del sintagma in parola abbia nel corso degli anni affaticato gli interpreti – per vero, non numerosi – che si sono cimentati nella sua esegesi, giungendo – talvolta in senso critico e con accenti di preoccupazione – a esiti interpretativi eccentrici rispetto ai canoni normativi apicali del *Law and Religion*

⁸³ Corte Cost. n. 238/2014.

⁸⁴ Sull'estendibilità del concetto di “causa” «all'intero campo della fenomenologia del diritto», dunque anche al di fuori della materia strettamente negoziale, si veda L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 264 ss.

italiano, precedentemente illustrati.

Le perplessità di parte della letteratura si sono concentrate, anzitutto, proprio sulla vaghezza dell'enunciato dell'art. 1 dell'Accordo, il concreto contenuto del quale, in assenza di diverse specificazioni, sarebbe stato sostanzialmente rimesso, a detta di alcuni, all'arbitraria determinazione delle Parti, aprendosi pertanto a involgere un catalogo di materie e interessi potenzialmente illimitato⁸⁵. Del resto, a prima vista, simili assunti non parrebbero destituiti di fondamento. Non v'è chi non veda come, in difetto di una più compiuta caratterizzazione, la disposizione concordataria sembrerebbe idonea ad abbracciare addirittura «le finalità stesse dello “stato sociale”»⁸⁶, il cui perseguimento verrebbe in tal guisa ascritto all'operare sinergico – collaborativo, per l'appunto – di Stato e Chiesa, in ciò coinvolti in posizione di parità.

Senonché, una volta ritenuto di accedere a tale opzione interpretativa, le sue conseguenze concrete verrebbero necessariamente rimesse alla soluzione di un ulteriore quesito ermeneutico, inteso ad appurare il grado di vincolatività dell'impegno collaborativo in parola. In questi termini, segnatamente, le alternative potrebbero rappresentarsi come segue: in virtù dell'indeterminabilità dei suoi obiettivi, la collaborazione tra le parti non potrebbe ritenersi effettivamente ascritta a oggetto di un autentico impegno negoziale, non recando «alcun contenuto precettivo di chiara identificabilità»⁸⁷; al contrario, secondo un'altra prospettiva, la Repubblica potrebbe essersi spinta a riconoscere alla Chiesa cattolica un rango di interlocutrice privilegiata in vista del perseguimento di un novero potenzialmente illimitato di interessi, ai fini della concreta definizione dei quali si sarebbe in futuro potuto (o forse addirittura dovuto) ammettere il contributo dell'istituzione

⁸⁵ Sul punto, in senso, critico, cfr. V. TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed eguaglianza*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1990/1, p. 126.

⁸⁶ Questa è l'opinione di N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria*, cit., p. 299. Analogamente, esprimendo profonde perplessità rispetto al tenore della formula pattizia, A. RAVÀ, *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, ne *Il Tetto*, XXIII, 1985, p. 315, osservava: “A quanti continuano ancora a ripetere che con la caduta dell'art. 1 del Trattato lateranense lo Stato italiano non possa più “annoverarsi, né sostanzialmente né formalmente, tra gli Stati confessionisti”, vorremmo chiedere di spiegarci il significato di questa formula. Di dirci, in primo luogo, di quale promozione si tratta – promozione in che modo e in che senso –, e di quale *bene* del Paese, e soprattutto di quale *uomo*» (enfasi nel testo).

⁸⁷ In tali termini, si esprimeva G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, tomo I, Giuffrè, Milano, pp. 319 e ss. Nelle sue opere successive, tuttavia, l'Autore è ritornato sulla questione addivenendo, tuttavia, a soluzioni differenti e in una certa misura conformi a quelle che verranno proposte nel presente lavoro. In termini analoghi si era espresso S. GHERRO, *Stato e Chiesa ordinamento*, cit., p. 147. Di diverso avviso, invece, G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 509, secondo il quale i termini dell'impegno collaborativo sarebbero definiti in maniera idonea a consentire alle due Parti di pretendere condotte conformi.

ecclesiale, in adempimento del suo speculare impegno collaborativo.

È in quest'ultimo senso che si comprende quindi la preoccupazione espressa da parte degli Autori che hanno riscontrato nella formula dell'art. 1 dell'Accordo la materializzazione pattizia di una certa «tentazione corporativa»⁸⁸, recante il rischio concreto che le relazioni tra le Parti si configurassero secondo un modello di opacità e di selettività di segno privilegiario, a detrimento non solo di un autentico pluralismo confessionale, bensì anche, prima ancora, di un'effettiva distinzione degli ordini esclusivi dei soggetti collaboranti, i quali, proprio in forza di un impegno concordatario così generico, avrebbero potuto ritenersi aperti, ora, anche ad ampie “invasioni di campo”⁸⁹.

In altre parole, sottesa all'enunciato dell'art. 1 dell'Accordo, qualora così interpretato, vi sarebbe stata una sostanziale contraddizione⁹⁰. E invero, ancorché formalmente assunto, a sua volta, a oggetto di un espresso dovere negoziale delle Parti, il (*pieno*) rispetto della distinzione degli ordini sarebbe stato immediatamente contraddetto dall'impegno, giustapposto, a collaborare per la definizione di una gamma di materie e contenuti (e per il perseguimento dei connessi interessi) contemplati secondo termini di un'ampiezza tale da comportarne una sostanziale illimitatezza. La presa d'atto della distinzione delle sfere di sovranità esclusiva delle Parti sarebbe stata in tal guisa frustrata, giacché sostanzialmente contraddetta ogniqualvolta tra le Parti si fosse manifestata un'*esigenza di collaborazione* (cfr. art. 13.2 dell'Accordo) ai fini, non meglio definiti, della *promozione dell'uomo* e del *bene del Paese*.

L'intrinseca (apparente) antinomia sottesa alla disposizione pattizia avrebbe potuto essere sciolta, pertanto, attraverso l'impiego dei comuni criteri dell'ermeneutica giuridica: l'impegno delle Parti a non compiere (e specularmente a non tollerare) “ingerenze”⁹¹

⁸⁸ L'espressione è di C. CARDIA, *Laicità dello Stato e nuova legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987, p. 146. In senso analogo, cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 13^a ed., Zanichelli, Bologna, 2020, p. 66.

⁸⁹ Invero, come ammonisce S. LARICCIA, *Stato e Chiesa*, cit., p. 721, una simile lettura potrebbe «far temere che la disposizione sulla promozione dell'uomo, che rappresenta in ogni caso una finalità precisa per la società civile e per quella religiosa, indipendentemente da intenti di reciproca collaborazione, porti con sé il rischio dell'invasione di un ordine nell'altro».

⁹⁰ Ritene potersi evidenziare un'antinomia tra gli impegni negoziali riversati nell'art. 1 dell'Accordo, ancora, S. LARICCIA, *Stato e Chiesa*, cit., p. 722, ad avviso del quale «nella disposizione sono presenti due indicazioni in contrasto tra loro».

⁹¹ L'espressione è utilizzata nella sentenza della Corte costituzionale n. 259/1990, specificamente in difesa dell'“autonomia” statutaria delle confessioni religiose nella loro struttura interna, sulla quale la Corte si era espressamente soffermata già nella pronuncia n. 43 /1988. Un analogo divieto di ingerenza potrà

nel campo di esercizio delle rispettive prerogative sovrane avrebbe rinvenuto un'immediata ed espressa deroga – prevalente secondo il criterio di specialità – nel proposito di collaborare per un risultato comune, rispondente alle finalità ultime di entrambi gli ordinamenti collaboranti.

Orbene, un simile approdo interpretativo, riguardato con preoccupazione e diffidenza da una parte della letteratura, parrebbe invece essere stato avallato da quegli interpreti i quali, leggendovi una conferma dell'«apprezzamento, manifestato nell'art. 4, 2° comma, Cost., per ogni attività che concorra al progresso non solo materiale ma anche spirituale della società»⁹² (sul punto si tornerà nel prosieguo), sono giunti alla conclusione che la disposizione pattizia sottenderebbe «l'assunzione di una responsabilità politico-giuridica [nei confronti della sola Chiesa, siccome confessione esponenziale del credo religioso maggioritario,] conforme con le possibilità operative consentite nella nostra Carta costituzionale»⁹³; una responsabilità, dunque, intesa ad assecondare la sua missione di promozione spirituale dell'uomo⁹⁴, anche a discapito di una rigorosa separazione delle due sfere sovrane, formalmente prescritta, *in apicibus* dall'art. 7, c. 1, Cost., ma suscettibile di strumentali temperamenti⁹⁵. Per tale ragione – di nuovo secondo una logica corporativa, ma questa volta ritenuta pienamente rispondente a una lettura di sistema dei parametri costituzionali di riferimento – il principio di distinzione degli ordini avrebbe dovuto necessariamente coordinarsi con quello della loro (riferita agli *ordini*) collaborazione, il quale ne avrebbe imposto – qualora ciò fosse richiesto dall'esigenza di promuovere i *cives-fideles* (“l'uomo”) – anche significative commistioni.

peraltro essere dedotto, a parti invertite, a fronte dell'esercizio delle potestà sovrane della Chiesa, allorché esse si rivelino suscettibili di vulnerare la sfera di prerogative esclusive della Repubblica. Sul tema si concentra, focalizzandosi sulle possibili differenze di significato tra le nozioni di “ingerenza”, quella di “pressioni” e quella di “interferenza”, M. CARRER, *Indipendenti e sovrani: considerazioni attorno all'art. 7, primo comma Cost., a partire dalla ricerca delle pressioni Chiesa-Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29 del 2019, pp. 4 e ss.

⁹² G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 558-559.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Ancora, criticamente, A. RAVÀ, *Quel pasticciaccio brutto*, cit., p. 315, si domanda «a quale principio debba riportarsi questo inusitato privilegio che concede ad una Chiesa di porsi accanto allo Stato nella guida del Paese [...] recuperando un anacronistico modello di Stato che presta la sua collaborazione alla Chiesa per la costruzione di una società che risponda alla visione del mondo che essa ha».

⁹⁵ In questa prospettiva, osserva L. GUERZONI, *Gli Accordi*, p. 775 che «la struttura logica e normativa dell'art. 1 appare tale da configurare il riconoscimento [del principio di distinzione degli ordini] e, insieme, l'impegno al suo “pieno rispetto” come presupposti, entrambi funzionali o, più propriamente, strumentali all'unico esito politicamente e giuridicamente effettivo e rilevante, quello del vincolo “alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese”».

Lo strumento teorico prestatato al servizio dell'assunzione della Chiesa quale interlocutrice privilegiaria in vista di una gamma potenzialmente illimitata di occasioni collaborative veniva in questa prospettiva a essere ricercato, esplicitamente o implicitamente, in una sorta di «canonizzazione della idea di laicità»⁹⁶, conforme a (una certa lettura del) lo spirito del Concilio⁹⁷. Una laicità che, al pari della *cooperatio* conciliare, potrebbe aggettivarsi “sana”⁹⁸, in ossequio alla prospettiva eccesiologica che vuole che «i principi che reggono l'ordine naturale s[iano] distinti, ma non separabili da quelli che reggono l'ordine spirituale»⁹⁹.

Invero, a favore di questa soluzione interpretativa sembrerebbero militare argomenti testuali e sistematici di non secondario rilievo, che parrebbero *prima facie* giustificare le preoccupazioni espresse dagli interpreti “laici”, poc'anzi cennate. Già si è evidenziato il nesso profondo che intercorre tra la disposizione proemiale dell'Accordo e la formula recata dal § 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*, la quale, spendendo un richiamo a una doverosa e *sana cooperatio* tra la Chiesa e la comunità politica, riconosce altresì – ciò che ne è presupposto – quest'ultime quali realtà reciprocamente *autonome*. Ebbene, è proprio nel richiamo a quel concetto di autonomia, sul quale già si è in precedenza ampiamente insistito, che riposa il riconoscimento della soggezione di entrambi gli ordinamenti – secolare e religioso – a un ordine unico e sovraordinato, del quale la Chiesa, siccome sovrana *in re spirituali*, sarebbe interprete esclusiva.

Ben si coglie, in queste considerazioni, un certo debito concettuale rispetto alle strutture dogmatiche che avevano retto la teorica del diritto pubblico esterno e della *ratio* apologetica che ne aveva assecondato, assieme alla genesi dello Stato moderno,

⁹⁶ Secondo l'espressione di P. BELLINI, *Dell'idea di laicità nelle relazioni fra privati*, in AA.VV., *Il principio di laicità nello stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996, pp. 16 e s., il quale vi coglie una riproposizione di «quella generale operazione eclettica e stabilizzatrice [...] che passa sotto il nome di “sintesi cattolica”».

⁹⁷ Osserva S. LARICCIA, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995/1, p. 390, che «il concilio, pur dando importanza alla distinzione fra la sfera spirituale e quella temporale, non si riferisce in alcun modo a quel concetto di “separazione” come prospettato da gran parte delle forze laiche, giacché pone il principio di “collaborazione” tra le due autorità per promuovere lo sviluppo della persona umana nella sua vocazione personale e sociale (*Gaudium et Spes*, n. 76)».

⁹⁸ Sulla genesi del concetto di “sana laicità”, vedasi di recente, anche per rimandi all'ampia bibliografia, G. DALLA TORRE, *Sana laicità o laicità positiva?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2012, specialmente pp. 4 e ss. Come rimarcato dall'Autore – e come si evidenzierà nel prosieguo, si tratta di un concetto ormai desueto, in buona misura superato nel più recente magistero pontificio.

⁹⁹ O. FUMAGALLI CARULLI, *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2014, p. 18.

l'accentuata gemmazione dottrinale. In questa prospettiva, atteso che l'ordinamento laico «non ha una posizione propria di principio sul punto diversa dalle ideologie che da tale comunità sono espresse e che riescono a prevalere storicamente, configurandolo sotto il profilo giuridico-costituzionale»¹⁰⁰, la Repubblica avrebbe optato per far propria la visione del mondo promossa dalla Chiesa. Non più, dunque, attraverso una pretesa di esercizio di poteri sovrani *in temporalibus* secondo le ormai desuete categorie della *potestas directa* e *indirecta* – categorie che, come detto, non sono a ogni modo mai state formalmente ripudiate – ma comunque attraverso lo strumento di una doverosa collaborazione, la Chiesa potrebbe sortire il medesimo risultato conformativo della realtà secolare in vista del proprio fine ultimo escatologico¹⁰¹.

A complemento di questa preliminare disamina, occorre infine rappresentare quali conseguenze concrete comporterebbe l'accoglimento della soluzione interpretativa illustrata. Come si dirà meglio in seguito, ciascuno di tali esiti ostenta significativi profili di attrito con i canoni apicali della materia ecclesiasticistica, vocati indefettibilmente a definire la legittimità di qualsiasi forma di *reciproca collaborazione*.

Ebbene, il primo “rischio” connesso a una così estesa latitudine di oggetto della collaborazione risiede in un'incontrollata proliferazione degli strumenti negoziali tra le Parti, così intesi a sottoporre a disciplina pattizia un catalogo potenzialmente illimitato di materie e contenuti, nel perseguimento dei connessi interessi, a loro volta definiti, in concreto, attraverso la comune volontà dei soggetti contraenti¹⁰². Un'interpretazione lata e privilegiaria¹⁰³ dell'impegno collaborativo, viepiù qualora di quest'ultimo venisse

¹⁰⁰ G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 559.

¹⁰¹ In tal guisa, osserva efficacemente G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997/1, p. 91, che, «come in anni lontani della storia, potrebbe sospettarsi che *ratione cooperationis* Ecclesia se immiscit de omnibus». Analogamente, ad avviso di S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, cit., p. 258, l'impegno collaborativo si rivelerebbe funzionale ad assicurare la presenza della Chiesa «all'interno di alcuni gangli vitali della società italiana».

¹⁰² Al proposito, N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria*, cit., p. 300, riteneva che rendesse «il senso di un'involuzione l'immagine di uno Stato portatore [...] di una visione non generale – risultante da una mediazione pluralistica degli interessi in gioco – ma particolare, da mediare però con quella, altrettanto particolare, della Chiesa cattolica».

¹⁰³ Secondo L. GUERZONI, *Gli Accordi*, cit., pp. 784, «[i]l concordato del 1984 come “patto di cooperazione” segna l'istituzionalizzazione, entro una forma giuridica di per sé derogatoria del diritto comune, di un rapporto di *collaborazione privilegiata e permanente* fra lo stato italiano e la confessione di maggioranza. Che si tratti di un rapporto di collaborazione privilegiata lo dimostra l'ampiezza dell'oggetto del patto di cooperazione [...]. Un ambito, quest'ultimo, come si è già detto, non limitabile *a priori* ed anzi, di per sé, potenzialmente illimitato» (enfasi nel testo).

affermato il carattere vincolante, potrebbe in tal guisa legittimare e assecondare una bilateralità capillarmente “diffusa”¹⁰⁴ a regolare ogni aspetto dell’esistenza che le Parti considerassero rivestire un rilievo strumentale alle logiche della loro collaborazione¹⁰⁵. Ciò, all’evidenza, comporterebbe un sostanziale svuotamento del principio di distinzione degli ordini distinti – il quale potrebbe essere sacrificato, all’occorrenza, sull’altare di una *promozione dell’uomo* e di un *bene del Paese* riempiti di contenuto secondo la *Weltanschauung* della Parte confessionale – e dunque un’estensione potenzialmente incontrollata e arbitraria della categoria dei *rapporti* interpotestativi tra i due ordinamenti sovrani¹⁰⁶.

Ancora, pure qualora la posizione fatta propria dalla Chiesa non dovesse essere formalmente recepita in strumenti concordati, l’impegno collaborativo recato nell’Accordo potrebbe comunque legittimare un’intensa ingerenza dell’istituzione ecclesiale nel procedimento di produzione di atti normativi unilaterali incidenti su temi ritenuti di comune interesse ai sensi dell’art. 1 dell’Accordo. In altri termini, pur nel rispetto di una lettura formalmente restrittiva dell’ambito di esplicazione della bilateralità pattizia, la Repubblica sarebbe tenuta ad aprirsi ad accogliere il contributo della Chiesa (se proprio, configurato nelle forme di un “semplice” apporto “concertativo”¹⁰⁷) nella co-determinazione dei contenuti di fonti unilaterali¹⁰⁸.

Da ultimo, e più in generale, un’interpretazione lata e “incontrollata” dell’impegno a collaborare potrebbe implicare, in favore della Chiesa e delle sue articolazioni, il

¹⁰⁴ Sul tema dei limiti della bilateralità pattizia e sui rischi connessi a una bilateralità “diffusa” si sono espressi, di recente, S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit.; F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni*, cit.

¹⁰⁵ Questa è l’interpretazione che, con note di profonda critica, proponeva L. GUERZONI, *Gli Accordi*, cit., p. 774, il quale opinava che «alla luce dell’art. 1 del vigente concordato, l’impegno alla ‘reciproca collaborazione’ concorre a delimitare e definire il contenuto *pattizio* della bilaterale affermazione dell’indipendenza e sovranità dei due “ordini”. Quest’ultima, in definitiva, ancorché rafforzata dall’esplicito impegno al “pieno rispetto” del corrispondente principio, trova nel successivo, contestuale impegno alla reciproca “collaborazione” fra stato e chiesa un vincolo, per così dire, di compatibilità e, insieme, una sua finalizzazione di ordine generale, espressamente posta dalle parti».

¹⁰⁶ In questa prospettiva, in uno delle prime analisi del contenuto del nuovo Accordo, osservava M. CONDORELLI, «Scherz und Ernst» *sul nuovo concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1, p. 367, che «principio fondamentale in tema di rapporti fra Stato e Chiesa [fosse] divenuto quello dell’incertezza del diritto [giacché] il risultato concreto [parrebbe] analogo a quello di chi compra una cornice senza sapere quale quadro dovrà mettervi dentro».

¹⁰⁷ Sul punto si tornerà *infra* Cap. II.

¹⁰⁸ Sulla possibilità di rinvenire un fenomeno collaborativo nella concertazione finalizzata alla produzione di normativa unilaterale *ex parte Status*, si è interrogato A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 124.

riconoscimento di una posizione di vantaggio la quale, travalicando lo stretto campo della nomopoiesi, si estenderebbe a ricomprendere l'esercizio di attività e funzioni di rilievo (anzitutto, come si vedrà) temporale, cui la Chiesa sarebbe chiamata a concorrere con gli organi della Repubblica (art. 114 Cost.) secondo una logica preferenziale. È il caso delle attività di *interesse generale*, terreno di esplicazione del canone di sussidiarietà orizzontale (art. 118, c. 4, Cost.), nella cornice del quale gli enti della Chiesa, in forza di una lettura dell'impegno collaborativo in termini di eminente privilegio, potrebbero essere chiamati a rivestire un ruolo di preminenza rispetto alle omologhe espressioni organizzative "a-cattoliche".

Si tratta, all'evidenza, di soluzioni impicanti profili di grave criticità sistemica. Il rispetto dell'apparato assiologico-costituzionale che presiede alla disciplina del fatto religioso in Italia impone di ricercare, pertanto, esiti interpretativi differenti, coerenti alla forma laica e democratica della Repubblica.

5. L'IMPEGNO (PRIORITARIO) AL *PIENO RISPETTO* DEGLI ORDINI DI SOVRANITÀ ESCLUSIVA DELLE PARTI. IL SIGNIFICATO "NUCLEARE" DELLA *RECIPROCA COLLABORAZIONE* QUALE RAFFORZAMENTO DEL RECIPROCO VINCOLO DI NON INGERENZA

Occorre soffermarsi di nuovo, adesso con maggiore attenzione, sul richiamo al principio di distinzione degli ordini, che la disposizione pattizia in commento antepone, significativamente, all'assunzione del reciproco impegno collaborativo delle Parti contraenti. La preminenza, non foss'altro di carattere topografico, che caratterizza il richiamo di specie invita a una rilettura degli esiti interpretativi illustrati in precedenza. In tal guisa, la riaffermazione «*che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*» rifugge da soluzioni ermeneutiche che pretendano di ridurne la portata a generica dichiarazione di scienza, suscettibile di strumentali temperamenti in vista dell'obiettivo collaborativo dedotto nell'Accordo.

Il giustapposto impegno al *pieno rispetto* delle rispettive sfere di sovranità, assunto da entrambe le Parti, impone di considerare, al contrario, l'opportunità di rovesciare i termini interpretativi della proposizione in commento, in vista di soluzioni ermeneutiche che valorizzino il rilievo poizore del canone di distinzione degli ordini rispetto al (pur fondamentale) impegno di *reciproca collaborazione*. In tal guisa, la pregnanza di quest'ultimo enunciato potrebbe rinvenire nella prima parte dell'articolo non già

un'indicazione di massima, oggetto di una deroga espressa in vista di una più efficace *promozione dell'uomo*, bensì un necessario parametro di contenuto e, anzitutto, di legittimità. Ciò, privilegiando una lettura della disposizione pienamente conforme allo spirito dell'Accordo e al quadro assiologico-costituzionale all'interno del quale essa si iscrive.

Non è secondario evidenziare come la presa d'atto del canone di alterità delle sfere temporale e spirituale non risulti meramente diluita all'interno dell'articolato concordatario. Essa campeggia, bensì, nell'*incipit* stesso del nuovo Accordo. La rilevanza sistematica ed ermeneutica di quel richiamo, che non si riduce a vuota clausola di stile ma a impegno esigente un *pieno rispetto* da parte di entrambi i contraenti, non si presta a essere obliterata. Pregnante, in tal senso, è il linguaggio adoperato dagli stessi paciscenti, i quali, nell'evocare espressamente i propri attributi di indipendenza e sovranità, spendono un richiamo, immediato e non casuale, all'analogo enunciato della Carta costituzionale (art. 7 Cost.), di modo da farne propri i contenuti. L'operazione nomopoietica risulta allora feconda, giacché elementi deontici in precedenza espressi soltanto in forma unilaterale nella Carta fondamentale della Repubblica vengono così ascritti al rango di un «solenne impegno bilaterale»¹⁰⁹, il quale, fin dalla sua formulazione, ostenta un consapevole legame di derivazione dalla prima.

La soluzione negoziale adottata dalle Parti, pertanto, quantomeno da un punto di vista letterale, non contraddice, ma anzi asseconda un canone inderogabile dell'ordinamento della Repubblica. In questo senso, l'impegno *ex parte Status* di mantenere integra la sfera di sovranità della Chiesa si rileva, all'evidenza, meramente ricognitivo¹¹⁰. Diversamente è a dirsi per l'istituzione ecclesiale, la quale non conosce, nel proprio *corpus* normativo unilaterale, disposizioni dello stesso, ampio tenore. Una lettura attenta dei

¹⁰⁹ G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 511.

¹¹⁰ Parzialmente critico, sul punto, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1999, p. 287, il quale stigmatizza quella che ritiene espressione «di un fenomeno di *reiterazione* di principi già costituzionalmente garantiti che, per quanto opinabile, risente della tendenza, affermatasi negli ordinamenti occidentali, a continuamente ribadire le istanze di libertà, individuali e collettive, quasi a volerle rafforzare e renderle intangibili» (enfasi nel testo). Pur essendo oggi pacifico che «[i] tratti essenziali propri dello stato, come quelli propri di una chiesa, vanno tenuti fuori dal campo specifico della contrattazione, in quanto riservati alla competenza esclusiva, rispettivamente, del diritto statale e di quello confessionale» (G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese*, cit., p. 530), nell'economia dell'art. 1 dell'Accordo il richiamo (e il contestuale impegno) alla distinzione degli ordini esclusivi delle parti riveste – come meglio si dirà – una portata necessaria e decisiva. In generale, sul rapporto tra il riconoscimento e la tutela dei diritti di libertà e la disciplina pattizia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, si è concentrato V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978, p. 36.

principi conciliari in materia, nondimeno, consente di escludere che tra di essi e la norma bilaterale possano ricorrere profili di contrasto. Anzi, non pare scorretto affermare che la soluzione fatta propria dallo strumento pattizio sia stata, sotto questo profilo, «felice»¹¹¹ e senz'altro coerente allo spirito e all'ecclesiologia del Concilio.

Al proposito, un ruolo di diretto referente comparatistico nell'ordinamento ecclesiale è rivestito, di nuovo, dal § 76 della Costituzione Pastorale *Gaudium et Spes*, sulle relazioni tra le comunità politiche e la Chiesa. Già s'è detto come, ai fini interpretativi, parte della letteratura abbia teso a stressare il richiamo che la disposizione conciliare pone all'attributo di "autonomia" delle *societates* temporale e religiosa. La soluzione, che coglie sicuramente contenuti di rilievo, tende tuttavia a obliterare il richiamo contestuale che la Costituzione Pastorale opera nei confronti della categoria dogmatica dell'"indipendenza". La comunità politica e la Chiesa, nel linguaggio del Concilio, non sono solamente autonome: esse sono, più precisamente, *indipendenti e autonome*.

Già s'è insistito sulla distinzione concettuale che intercorre, anche per l'ordinamento ecclesiale, tra i due attributi di autonomia e indipendenza. Ebbene, se con il richiamo al concetto di autonomia la Chiesa intende ribadire l'appartenenza delle due *societates* a un "ordine" comune che le trascende, è invece proprio la categoria dell'indipendenza che descrive le reciproche relazioni delle due autorità nella loro dimensione giuridica, allorché esse vengano apprezzate nella loro veste tecnicamente ordinamentale. Si tratta, in questa prospettiva, di un'indipendenza reciproca che sottende una reciproca aseità e quindi – ciò che in questa sede è decisivo – un'essenziale distinzione delle funzioni rimesse ai due ordinamenti, rispetto alle quali non possono legittimamente tollerarsi commistioni.

In questo senso – lo si ribadisce – la Chiesa non ripudia affatto il proprio coinvolgimento nella dimensione "temporale", giacché essa continua a operarvi, in primo luogo *per mezzo* dei propri fedeli (Chiesa-comunità), nell'esercizio del loro diritto-dovere di *consecratio mundi*. Avulso, dalla dimensione di specie, è tuttavia qualsiasi profilo potestativo della Chiesa-istituzione, intesa come realtà ordinamentale. Nel campo riservato alla sovranità (in generale delle comunità politiche e nella specie) della Repubblica, l'*Ecclēsia regens*, intesa quale apparato di potere, è inderogabilmente chiamata a osservare un *self restraint* che esige – al pari di quanto affermato nell'Accordo – un rispetto *pieno*.

¹¹¹ In questi termini si è espresso F. RICCIARDI CELSI, *La Chiesa e l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, p. 26, ha parlato di «felice sintesi» tra l'art. 7, c. 1, Cost. e il § 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*.

Non è ragionevolmente sostenibile che l'impegno alla *reciproca collaborazione* possa, anche *ex parte Ecclesiae*, eludere o derogare un siffatto rispetto. Ed è allora soltanto entro termini conformi a una (piena) osservanza di quell'impegno che il contenuto del proposito collaborativo potrà essere concretamente determinato.

Ebbene, alla luce delle prefate considerazioni, occorre quindi rilevare che una lettura sistematica della disposizione in commento impone di riconoscere nel *pieno rispetto* delle rispettive sfere di sovranità esclusiva delle Parti l'oggetto di un autentico impegno negoziale, assistito da un carattere, a sua volta, di piena vincolatività¹¹². Di talché, ciò che in precedenza costituiva un carattere conformante la sola Repubblica assurge, attraverso la sottoscrizione dell'Accordo, a canone deontico bilaterale, assunto a livello internazionale-concordatario.

Qualsiasi interpretazione che pretenda di obliterare la pregnanza del richiamo alla reciproca indipendenza e il connesso impegno di garantirne il pieno rispetto incorre, fatalmente, in un'aporia, non solo sul piano letterale ma anche, e soprattutto, su quello delle logiche sottese alle fonti apicali dell'ordinamento della Repubblica.

La pozione doverosità di quell'impegno emerge, anzitutto e in maniera evidente, dalle scelte lessicali adottate dai paciscenti. E invero, non è un "semplice" e formalistico rispetto del principio di alterità delle sfere, quello che le Parti si avvincono a garantire attraverso il perfezionamento dell'Accordo, bensì – lo si ripete – un impegno *pieno* e incondizionato¹¹³, il quale non tollera compromissione. La soluzione qualificatoria guida l'interprete nella direzione dell'unico esito ermeneutico che, sul piano letterale, appare ragionevolmente sostenibile: la proposizione negoziale sottende un precetto giuridicamente vincolante, la cui configurazione in termini di "pienezza" non tollera inadempimenti, fossero anche soltanto parziali e derubricati a deroga di un canone altrimenti generale. E invero, come è stato efficacemente evidenziato in dottrina, l'aggettivo qualificativo «denota la naturale propensione espansiva dell'esigenza di garantire un rispetto

¹¹² Analogamente, G. CASUSCELLI, *La crisi economica e le reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 16, ottobre 2011, osserva trattarsi di un «"[i]mpugno", e non, dunque, una mera presa d'atto, unilaterale o bilaterale, un generico indirizzo o una dichiarazione di intenti, che non danno origine a diritti ed obblighi in senso stretto, ossia giustiziabili. Questo impegno, invece, è giuridicamente vincolante, ed è la fonte di un rapporto sinallagmatico fatto di diritti e doveri di ognuna delle due parti nei confronti dell'altra che derivano in via diretta ed immediata da una specifica pattuizione tra di esse intercorsa, e non dai criteri generali in materia di condotta delle parti in applicazione (diretta o indiretta) del diritto dei trattati». Nega invece che la formula pattizia dispieghi un'efficacia immediatamente precettiva N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., p. 206.

¹¹³ Sul punto insiste S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 474.

che “altro non può significare se non concreta attuazione” del principio della “distinzione degli ordini distinti”»¹¹⁴.

Ma non è solamente l’analisi linguistico-lessicale della disposizione a indurre a tali conclusioni, giacché, in questa prospettiva, l’argomento decisivo, di carattere tecnico-dogmatico, riposa piuttosto su di un corretto inquadramento del canone della distinzione degli ordini all’interno del quadro definito dalla Carta fondamentale dell’ordinamento italiano, nell’«ordine totale»¹¹⁵ descritto dal dialogo delle sue dimensioni formale e materiale. Siccome riflesso del principio di laicità, del quale costituisce svolgimento «essenziale»¹¹⁶, la distinzione degli ordini concorre infatti a descrivere il contenuto del canone supremo, mutuandone, conseguentemente, il ruolo di guida nell’interpretazione-applicazione di qualsiasi referente di diritto positivo.

Si indagherà ampiamente, nel prosieguo di questo studio, quale portata possa rivendicare – eventualmente assurgendo alla dignità di autonomo principio – il proposito delle Parti di collaborare in vista della promozione dei *cives-fideles*. Ciò che fin d’ora può essere affermato con ragionevole certezza, tuttavia, è che la concretizzazione di quel proposito non potrà mai contraddire, nelle modalità come nei contenuti, un carattere essenziale della forma dell’ordinamento laico, la cui prevalenza è assicurata da una pregnanza assiologico-giuridica indefettibile.

Quest’ultima soluzione consente, altresì, di evitare fatali contraddizioni all’impianto dei principi che presiedono alle relazioni tra i due ordinamenti sovrani e “collaboranti”. Il pregio di un simile inquadramento dei termini della proposizione concordataria, peraltro, si apprezza altresì nella sua attitudine a risolverne il “conflitto” nel senso di un’assoluta «assenza di contraddittorietà»¹¹⁷. Nessuna antinomia può tecnicamente riscontrarsi nella disposizione dell’art. 1 dell’Accordo qualora, come dunque appare preferibile, venga riconosciuto al principio di alterità delle sfere temporale e spirituale la dignità di «un *prius* assiologico [ma anche, per riflesso, tecnico-normativo] che delimita i confini della collaborazione concordataria»¹¹⁸.

¹¹⁴ Così, G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 41, mutuando le efficaci espressioni adoperate dalla Corte costituzionale, ancorché in diverso contesto, nella sua sentenza n. 61/2011.

¹¹⁵ Nel senso propugnato da C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, (ora) in *Raccolta di scritti*, II, *Scritti sulle fonti del diritto e dell’interpretazione*, Milano, 1972, p. 14.

¹¹⁶ Ciò, secondo il celebre assunto di Corte cost., n. 334/1996, ove si è riconosciuto al principio di distinzione degli ordini la dignità di contenuto «che caratterizza nell’essenziale il fondamentale o “supremo” principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato».

¹¹⁷ J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza*, cit., p. 159.

¹¹⁸ Ivi, p. 159.

È allora possibile, sulla base di queste preliminari considerazioni, pervenire a un primo punto fermo, da ergere a postulato essenziale al fine di indirizzare il prosieguo dell'analisi lungo un binario di sostenibilità assiologica, teorica e sistematica. L'impegno di *reciproca collaborazione* avverte, nei riguardi del principio di distinzione degli ordini, un'esigenza di irrinunciabile conformità e di necessaria continenza, che ne devono circoscrivere, nei modi come nei contenuti, le concrete epifanie. Ebbene, in questo senso, sembra allora cogliere nel segno quella dottrina che ha rinvenuto nella proposizione pattizia «uno strumentale impegno di stato e chiesa a collaborare affinché non vi siano illegittime interferenze nei rispettivi ambiti di sovranità esclusiva»¹¹⁹.

Nella prospettiva di una più efficace *promozione dell'uomo*, appare infatti convincente opinare che, nel suo più stretto – se si vuole, “nucleare” – ambito di significanza l'impegno in parola, rapportandosi con l'indefettibile principio di alterità delle sfere sovrane, riveli, nei riguardi di quest'ultimo, un'essenziale «connessione teleologica»¹²⁰, proponendosi quale garanzia concreta e “operativa” dell'esigenza del suo *pieno rispetto*, la quale – come s'è visto – ne fonda (e al contempo ne circoscrive) la legittimità. L'obiettivo promozionale degli individui, eletto nella proposizione pattizia, viene in tal guisa assicurato, necessariamente e preliminarmente, proprio attraverso un impegno rafforzato in termini collaborativi¹²¹, inteso a riservare la cura e la disciplina dei loro interessi all'ordinamento che a ciò è rispettivamente e funzionalmente deputato, preservandone la sfera di sovranità esclusiva¹²².

Due, a ben vedere, appaiono le conseguenze principali assicurate dalla ricostruzione proposta. In primo luogo, questo inquadramento consente di delimitare l'ambito di rilievo dei *rapporti* interpotestativi tra i due enti sovrani entro i confini di una bilateralità (in

¹¹⁹ Ivi, p. 161.

¹²⁰ Anche A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni professionali*, cit., p. 122, aveva sottolineato come fosse interessante apprezzare «la connessione teleologica tra il riconoscimento dell'indipendenza e sovranità nel proprio ordine e l'impegno alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese».

¹²¹ Osserva ancora G. CASUSCELLI, *La crisi economica*, cit., p. 16: «“Pieno” impegno, poi, costituisce una specificazione tesa a rafforzare il dovere di correttezza e di collaborazione fino al limite massimo del non pregiudizio dei diritti delle parti».

¹²² In senso contrario, ancora di recente, si è espresso P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e Codice del Terzo settore. Profili canonistici*, in AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula Edizioni, Tricase, 2018 p. 80, ad avviso del quale il principio di distinzione degli ordini «esprimeva una rigida ripartizione di ambiti operativi, attentamente vigilata dalle autorità dei due ordinamenti. Oggi una simile lettura non sarebbe più possibile, almeno nei termini di un tempo. Il principio della “reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese” (art. 1 Acc.) tende oggi a far premio su una rigida distinzione di sfere operative che non tiene conto della complessità del fenomeno della secolarizzazione e delle sfide sociali in un mondo globalizzato».

senso stretto) rispettosa di una piena legalità costituzionale¹²³, che impone di circoscriverne i contenuti alle sole «materie non previamente qualificate come appartenenti all'esclusivo ambito di manifestazione della sovranità (in primo luogo) del potere civile e (residualmente) di quello religioso»¹²⁴.

In secondo luogo, e più in generale, il vincolo collaborativo comporta un impegno, posto in capo a entrambe le Parti, ad astenersi dall'esercizio di qualsiasi pressione e interferenza che, influenzando nel libero determinarsi della controparte nell'esercizio delle proprie prerogative sovrane, metta a repentaglio la saldezza della distinzione degli ordini esclusivi, con il rischio di indebite (e costituzionalmente illegittime) “invasioni di campo”. Del resto, la storia delle relazioni tra la Repubblica e la Chiesa – quella remota al pari di quella recentissima¹²⁵ – insegna come ipotesi di tal genere siano tutt'affatto infrequenti.

Di nuovo, si coglie la portata di un impegno collaborativo che, sulla premessa di un mutuo riconoscimento delle proprie rispettive sfere di sovranità, impegna le Parti a un loro *pieno* e reciproco rispetto, in modo da garantire un più efficace svolgimento delle

¹²³ Come espresso con chiarezza da S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 474, «[i]l principio di cooperazione, che presiede ai disposti costituzionali sugli accordi, fa sistema con il principio della distinzione degli ordini, così da rendere impraticabili soluzioni concordate che dovessero comportare un'abdicazione della sovranità dello Stato nell'ordine proprio». Analogamente, in relazione all'alveo costituzionalmente delimitato della bilateralità pattizia in senso stretto, osserva V. TOZZI, *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, p. 184, come «gli accordi che possono stipularsi fra Stato e Confessioni religiose debbano essere necessariamente filtrati attraverso una “griglia” di principi e di norme che determinano una selezione dei rapporti contrattabili, riducendo considerevolmente i margini di azione dei contraenti».

¹²⁴ Così J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 158.

¹²⁵ Non si può omettere di fare riferimento alla recente vertenza diplomatica che ha visto la Santa Sede, per mezzo della Segreteria di Stato, depositare, presso l'Ambasciata d'Italia, una formale nota verbale di protesta avverso il d.d.l. (c.d. “Zan”) recante «[m]isure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità». Critico, rispetto allo strumento adottato *ex parte Ecclesiae*, proprio in vista di una reciproca collaborazione intesa ad approntare un compiuto presidio alle reciproche sfere di sovranità, N. COLAIANNI, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021. In effetti, genera riserve, alla luce del dovere di correttezza nello svolgersi dei rapporti tra i due enti – anch'esso espressione della loro collaborazione reciproca –, la soluzione di adottare uno strumento di pressione di matrice internazionalistica in luogo di un meno formale (ma forse più opportuno) esercizio «dei diritti di libertà connessi alla partecipazione democratica attivando varie forme possibili coerenti con l'impianto democratico degli Stati» (P. CONSORTI, «*Note verbali*» e *discriminazioni di genere. Un esempio di ingerenza diplomatica*, in *GenIUS, Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*(www.geniusreview.eu), n. 1/2021, p. 5). Sul punto, si tornerà nel prosieguo, allorché si tratteranno nello specifico, e nella prospettiva di un pieno rispetto del canone costituzionale (e “generale”) di reciproca collaborazione, i limiti di esplicazione delle prerogative concertative da riconoscersi in capo alle istituzioni di fede.

prerogative esclusive di ciascuna. Ciò, nel massimo interesse del *civis-fidelis*, che ritrarrà da una chiara – e rafforzata, nel senso chiarito dianzi – distinzione di funzioni tra gli ordinamenti di appartenenza la pre-condizione necessaria per una propria integrale *promozione*.

6. L'ECCEDEZZA DEONTICA DELL'IMPEGNO COLLABORATIVO AL SERVIZIO DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ. LA *RECIPROCA COLLABORAZIONE* COME CANONE DI "COORDINAMENTO" NELL'ESERCIZIO DELLE RISPETTIVE POTESTÀ SOVRANE

Si è parlato, non a caso, di una semplice pre-condizione: il termine adoperato non è causale. E infatti, siccome inteso a un più efficace perseguimento dell'obiettivo della *promozione* dell'individuo – autentica "causa", nel senso chiarito in precedenza, delle relazioni collaborative evocate dall'Accordo – l'impegno delle Parti mal tollera di esaurirsi nel mero rafforzamento di un contenuto prescrittivo il quale, ancorché in difetto di una riaffermazione pattizia, stentava (e oggi stenta, vieppiù) a richiedere «particolari sforzi interpretativi»¹²⁶.

Invero, sicuramente rilevante su di un piano sistematico – e senza dubbio opportuna in vista dello svolgersi ordinato dei *rapporti* tra i due enti sovrani – la statica contemplazione bilaterale delle rispettive sfere di sovranità esclusiva, qualora ascritta a oggetto esaustivo dell'impegno reciproco a collaborare, si rivelerebbe, all'evidenza, limitante. Di converso, in ragione dell'ampiezza degli obiettivi verso cui l'Accordo la indirizza, la *reciproca collaborazione* tra le Parti reclama – beninteso, nel *pieno* e prioritario rispetto del principio di alterità delle rispettive sfere sovrane – un contenuto più pregnante, idoneo a disvelarne finalmente il reale potenziale assiologico e deontico.

Al riguardo, attenta dottrina ha già rilevato, opportunamente, il ricorrere di fecondi nessi semantici tra la locuzione *promozione dell'uomo* (e *bene del Paese*) e il concetto di *solidarietà*, intesa, nella sua specifica accezione costituzionale, quale sintesi e matrice di doveri definiti *inderogabili* (art. 2 Cost.)¹²⁷. Del pari, sono state da altri evocate alcune

¹²⁶ Così J. PASQUALI CERIOLO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 73.

¹²⁷ Ancora attente, al riguardo, le riflessioni di G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., pp. 17 e ss. Cfr. anche, più di recente, G. D'ANGELO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., pp. 50 e ss. Sul punto, osserva inoltre C. VENTRELLA MANCINI, *Per una sintesi storico-giuridica del dualismo tra Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 314 che l'impegno assunto in via pattizia

non secondarie assonanze tra quei concetti e i moti, caratterizzanti l'impianto solidaristico su cui si regge la Repubblica, all'eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.)¹²⁸ e al doveroso concorso di ciascuno al *progresso – materiale*, ma anche *spirituale* – della società (art. 4, c. 2, Cost.)¹²⁹. Questi nessi sistematici inducono a ipotizzare degli svolgimenti interpretativi interessanti.

Orbene, già in sede di premesse, allorché si è focalizzata l'attenzione sulla varietà di significati attribuibili al concetto di collaborazione (*leale*) nell'ordinamento secolare, si è evidenziato come la *ratio* sottesa a tutte le manifestazioni di quel principio – variegato nella propria fenomenologia, sì, ma “generale” nelle sue traiettorie essenziali di significato – riposasse, per l'appunto, nella sua connessione al canone solidaristico e nell'esigenza, a tale ultimo principio sottesa, di un contenimento delle pretese di libertà (diritti) e delle prerogative (poteri) di ciascun soggetto dell'ordinamento entro un paradigma armonico e corresponsabilizzante, inteso al perseguimento di obiettivi condivisi: *in primis* quello di preservare l'organizzazione ordinamentale da una disgregazione altrimenti inevitabile.

A questo punto, pertanto, occorre necessariamente porsi un quesito: la *reciproca collaborazione* cui allude l'Accordo potrebbe forse considerarsi allora, a sua volta, un'articolazione settoriale di un canone di natura generale: quel principio di *leale collaborazione* che con sempre maggior frequenza trova oggi emersione negli ordinamenti secolari? La risposta, come si chiarirà, è in un certo senso positiva. La specificità dell'impegno collaborativo in analisi e la delicatezza dei valori coinvolti, nondimeno, impongono di operare con accentuato rigore, in modo da evitare che semplici suggestioni lessicali, per quanto all'apparenza persuasive, possano indurre a tracciare parallelismi tecnicamente insostenibili. Sarà opportuno, allora, procedere con ordine.

Nel corso della trattazione, si è più volte avuto modo di porre in rilievo come il

«comporta che al diritto di collaborare con lo Stato per il bene dell'uomo corrisponde altresì il dovere della Chiesa cattolica di rimuovere gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana [...]. Da questo angolo visuale, è possibile stabilire un collegamento fra l'art. 1 dell'Accordo e gli artt. 2 e 3 della Costituzione»

¹²⁸ Cfr., ancora, anche A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 131.

¹²⁹ Già secondo G. DALLA TORRE, *La “filosofia”*, cit., p. 89, la giustificazione – costituzionale, non solo negoziale – del principio di *reciproca collaborazione* sarebbe stata da individuare, tra l'altro, nel principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e nel dovere di concorrere al progresso, anche spirituale, della società (art. 4, c. 2, Cost.), cui anche la Chiesa dovrebbe intendersi attivamente impegnata. Una «qualche assonanza con la prospettiva costituzionale del progresso materiale e spirituale della società di cui all'art. 4, secondo comma, Cost.» è stata rintracciata anche, più di recente, da G. D'ANGELO, *Ragioni e (contro)indicazioni*, cit.

concetto di collaborazione partecipi di un'intrinseca indeterminatezza. Questa trova, con particolare riferimento alla realtà ecclesiale, un'ulteriore, delicata accentuazione. E invero, laddove si abbia riguardo alla Chiesa cattolica quale ente "collaborante", non si pone solamente il problema di determinare a quale gamma di contenuti siffatta collaborazione si riferisca, ma nemmeno è sempre immediato identificare, con la dovuta esattezza, quale sia il soggetto che è chiamato a osservare quell'impegno. Tale ambiguità – già lo si è evidenziato – emerge nello stesso linguaggio del Concilio, ove attraverso una certa "sovrapposizione" di referenti ecclesiologici vengono assurti al rango di interlocutori collaboranti – secondo accezioni distinte – sia l'insieme di tutti i fedeli, *uti singuli* e nelle formazioni sociali cui essi danno vita (Chiesa-comunità), sia la stessa Chiesa-istituzione, riguardata nella sua *perfecta* caratura ordinamentale.

La distinzione non è di poco momento. Al pari di altre confessioni religiose (sul punto si insisterà nel prosieguo) la Chiesa partecipa di una natura giuridica "stratificata", che le consente di operare su distinti piani istituzionali. Quale ordinamento originario e indipendente (art. 7, c. 1, Cost.) essa può rivendicare una sfera di sovranità esclusiva, distinta rispetto a quello dello Stato, con il quale ultimo coltiva un'attitudine a intessere *rapporti* (artt. 7, c. 2) e (più in generale) relazioni su di un terreno di formale parità. Allo stesso tempo, tuttavia, pretermessa la "finzione" (giuridica, si intende¹³⁰) che ne descrive la dignità di ordinamento, la Chiesa si declina in una realtà articolata e socialmente diffusa, le cui strutture (enti, personificati e non¹³¹) e i cui seguaci (*fideles*) avvertono un legame di contestuale appartenenza¹³² con l'ordinamento, del pari indipendente e

¹³⁰ "Finzione giuridica" o, secondo il noto paradosso, "realtà giuridica", mutuando le categorie teoriche elaborate nell'insegnamento di S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, (voce) *Realtà giuridica*, Quodlibet, Macerata, (ristampa del) 2019, pp. 243 e ss., in particolare pp. 245 e ss. Più di recente, rivolgendo la propria attenzione specificamente all'ordinamento ecclesiale, si è cimentato sull'argomento della *factio iuris* anche E. DIENI, *Finzioni canoniche: dinamiche del come se tra diritto sacro e diritto profano*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹³¹ Sulla progressiva perdita di rilevanza, in materia ecclesiasticistica, del dato della personificazione degli enti connessi alle istituzioni religiose, si è diffuso G. D'ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario e fattore religioso. Ragioni, limiti, contraddizioni*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 91, evidenziando «la significativa evoluzione che ha condotto a liberalizzare il concetto di soggettività giuridica sganciandolo da quello della personalità e ha consentito di superare la risalente diffidenza dell'ordinamento nei confronti dell'associazionismo a finalità ideali». Queste considerazioni vengono spese, in particolare, a proposito del coinvolgimento degli enti religiosi ed ecclesiastici nell'esercizio di attività di interesse generale secondo il paradigma della sussidiarietà orizzontale. Sul tema occorrerà a ogni modo tornare nel prosieguo.

¹³² Sul tema dell'appartenenza ordinamentale, nella prospettiva delle istituzioni di fede, è ancora opportuno il riferimento a C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale: contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975.

sovrano, della Repubblica.

Sicché, si comprende come, in via preliminare allo sforzo ermeneutico intrapreso, occorra definire con precisione a quale “Chiesa” la disposizione pattizia in commento intenda esattamente riferirsi. Quale Chiesa è espressamente vocata a collaborare assieme allo Stato al fine di promuovere l’uomo e il bene del Paese? Si tratta di un generico riferimento a una Chiesa operante quale forza viva *in re temporali* per mezzo dei propri fedeli (sul modello della dottrina sociale), ovvero di un impegno che avvince un ordinamento sovrano e indipendente?

Occorre a questo punto, allora, stabilire un ulteriore punto fermo. Un’attenta lettura dell’enunciato pattizio non consente di revocare in dubbio che la Chiesa contemplata dai paciscenti altra non sia, ancora una volta, che la Chiesa-istituzione. Si tratta, insomma, di quello stesso soggetto che, chiamato a comporre in forma pattizia i propri *rapporti* con la Repubblica, coglie l’occasione per impegnarsi a un *pieno* rispetto della sfera sovrana di quest’ultima. Solo un ordinamento indipendente e sovrano, all’evidenza, potrebbe essere chiamato a collaborare (in termini di reciprocità) con un altro ordinamento indipendente e sovrano. Di nuovo, questo assunto non intende soddisfare un mero scrupolo dogmatico.

Invero, per riprendere l’ipotesi accennata poc’anzi, in merito ai nessi intercorrenti tra i concetti di collaborazione e di solidarietà, nessun particolare problema teorico desterebbe riferire l’impegno collaborativo in parola in capo ai componenti della Chiesa-comunità. Costoro, siccome appartenenti (quali *cives*) all’ordinamento democratico ed esercenti i diritti che quello riconosce e garantisce, devono già intendersi contestualmente titolari di una gamma di posizioni giuridiche di segno opposto, espressamente qualificate in termini inderogabile doverosità (art. 2 Cost.), che rivendicando nei riguardi dei primi un legame di «unità inscindibile»¹³³ ne contengono gli eccessi in chiave di «circolarità»¹³⁴ e unità ordinamentale. Meno immediato, invece, appare riferire quei medesimi contenuti deontici, riguardati nella loro veste solidaristica di diritto interno, a un soggetto il cui attributo di indipendenza sembrerebbe proiettare, piuttosto, verso una dimensione di estraneità e intangibilità. Per dirla altrimenti, può la Chiesa cattolica, ordinamento indipendente e originario, ritenersi chiamata a corrispondere al paradigma solidaristico richiesto dalla Repubblica e dunque ad assolvere i doveri che esso reclama? Nessun ostacolo, a ben vedere, sembrerebbe frapporsi a una risposta affermativa.

¹³³ A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 30 ottobre 2017, p. 448.

¹³⁴ *Ibidem*.

L'ordinamento ecclesiale, è vero, è riconosciuto dalla Carta secondo attributi di indipendenza e sovranità. Il riconoscimento fonda sulla contemplazione dell'originarietà e aseità di quell'istituzione, siccome geneticamente preordinata alla disciplina di materie e contenuti (e alla cura dei connessi interessi) rispetto ai quali la Repubblica, ossequiosa della limitatezza dei propri fini – circoscritti alla sola sfera temporale –, esercita un provvido *self restraint*. Ma se questo è un tratto indubbiamente «caratterizzante e diversificante»¹³⁵ l'intera categoria delle confessioni religiose – opzione dogmaticamente imposta, come s'è detto, in ragione della speculare incompetenza dell'ordinamento laico *in re spirituali* –, ciò non oblitera, tuttavia, il dato dell'appartenenza di quei soggetti al più ampio *genus* delle formazioni sociali, con le quali essi condividono «il fine di integrare e sviluppare la personalità dei rispettivi aderenti; momento unificatore, questo, che consente un loro generico inquadramento nell'ambito dell'art. 2 Cost.»¹³⁶.

Orbene, in tal modo riannodata alla matrice disciplinare del secondo articolo della Carta, la specificità regolatoria del fatto religioso istituzionalizzato rinviene la propria misura in una chiave di necessaria armonia di sistema, che ne cala le concrete declinazioni «nella vita dell'ordinamento e della comunità»¹³⁷, alla stregua di quanto avviene per ogni altro soggetto organizzato operante sul territorio italiano. Infatti, anche le formazioni sociali, al pari degli individui che le compongono, sono indefettibilmente chiamate a osservare doveri di solidarietà che vengono vocati, in forza della loro qualificazione in termini di “inderogabilità”, a contenere il rischio eversivo sotteso a un esercizio incontrollato di posizioni di vantaggio (viepiù se *inviolabili* o addirittura sovrane)¹³⁸.

Del resto, a sostegno degli argomenti proposti milita una lettura di sistema della Carta costituzionale, la quale rivela, sotto questo profilo, una sapiente organicità. Si sono illustrati, nella prima parte di questo lavoro, i nessi intercorrenti tra gli artt. 2 e 5 Cost. e si è evidenziata, segnatamente, l'attitudine di quest'ultima disposizione a contenere le

¹³⁵ G. CASUSCELLI, *Concordati*, cit., p. 217.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Così A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2016/71, p. 3.

¹³⁸ La questione della riferibilità dei doveri solidaristici espressi dalla Carta, oltre che agli individui, anche ai soggetti collettivi, è stata da tempo risolta dal Giudice delle leggi, secondo la cui consolidata giurisprudenza «l'art. 2 Cost. ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente [doveri inderogabili di solidarietà (tra l'altro) sociale] che non concernono i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie» (Corte cost. n. 208/1971). Per un'analisi approfondita della tematica, con richiami all'ampia dottrina, si rinvia a I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in *I doveri costituzionali*, cit., pp. 52 e ss.

spinte di differenziazione sottese a una realtà ordinamentale articolata in senso autonomistico. In quella prospettiva, il principio di *leale collaborazione* gioca un ruolo chiave nel contenere le istanze espresse dalle autonomie, indirizzandole verso «un doveroso processo di integrazione teso all'unità»¹³⁹.

Un discorso per certi versi analogo, pur con la necessaria prudenza richiesta dalla diversità dei fenomeni interessati, potrebbe essere compiuto a proposito della Chiesa, alla quale è prescritto – al pari delle altre confessioni religiose – di contenere il concreto esercizio delle proprie prerogative sovrane entro un alveo di necessario rispetto dell'*ordinamento giuridico italiano* (art. 8, c. 2, Cost.), di modo da non ledere – come opportunamente precisato dal Giudice delle leggi – «i principi fondamentali [di quell'] ordinamento»¹⁴⁰. E se pare condivisibile, invero, affermare che la nozioni di *ordinamento giuridico italiano* – così come appena ridefinito – e quella di *ordine proprio* «esprimano significati, ove non del tutto omogenei, intimamente connessi»¹⁴¹ nel definire i confini a presidio di una sovranità (temporale) che non tollera arretramenti, occorre evidenziare altresì come il (fondamentale) principio solidaristico contribuisca a caratterizzare proprio il cuore stesso dell'ordine proprio della Repubblica, dal momento che il suo rispetto è elevato a strumento essenziale nel perseguimento del fine ultimo di sviluppo (per dirla con l'Accordo, *promozione*) della persona umana – non a caso espresso dallo stesso art. 2 Cost. – che l'ordinamento laico e democratico elegge come proprio¹⁴².

Di talché, logico corollario di quanto poc'anzi esposto è che anche la Chiesa, siccome formazione sociale, nell'accezione rilevante ai sensi della Costituzione, debba ritenersi a sua volta avvinta dalla trama solidaristica ordita dalla Carta, la quale circoscrive l'esercizio delle pretese (financo sovrane in un ordine proprio) di ciascun soggetto –

¹³⁹ In questi termini si esprime B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità*, cit., p. 291. Sui rapporti tra il principio generale di leale collaborazione, la *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa, e il concetto di “integrazione” ci si dovrà in seguito, invece, soffermare specificamente.

¹⁴⁰ Corte cost., n. 43/1988, cit.

¹⁴¹ J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 129.

¹⁴² Sui rapporti, declinati in termini di “funzionalità” tra il principio di solidarietà e il fine-valore personalista perseguito dall'ordinamento democratico, v. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 82, ove si osserva opportunamente che «sono i limiti alle libertà e i doveri inderogabili di solidarietà ad essere *funzionali* al pieno sviluppo della persona umana e non, invece, quest'ultima ai primi» (enfasi nel testo). Per l'effetto, i diritti inviolabili rinvergono nella petizione dei doveri inderogabili di solidarietà il necessario «principio attivo» (ivi, p. 147) che li finalizza in direzione del pieno sviluppo della persona umana. Sul tema della “finalizzazione dei diritti” nell'ottica del valore-principio personalista, vedasi, in generale, F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999.

indiscusse nella loro piena ed esclusiva titolarità – entro un quadro di indefettibile “sostenibilità” ordinamentale. Sicché, è solo attraverso una lettura in prospettiva sistematica che l’impegno alla *reciproca collaborazione*, emancipandosi dai legacci pattizi che sembrerebbero esaurirne la pregnanza nell’ambito (sub)settoriale dei *rapporti* tra le Parti, mostra, per mutuare un’espressione fortunata, una non sottovalutabile «eccedenza di contenuto deontologico»¹⁴³.

Al pari del principio di *leale* collaborazione, anche la collaborazione *reciproca* Stato-Chiesa disvela infatti, in questo modo, il proprio lignaggio costituzionale, qualificandosi «come coniugazione ordinata del macro-principio solidarista»¹⁴⁴, matrice, quest’ultimo, come postulato oggi da una larga parte della dottrina giuspubblicistica, di un catalogo “aperto” di posizioni di dovere (speculare a quello, oggi “pacifico”, dei diritti¹⁴⁵), suscettibili di essere opportunamente configurate in guisa da tenere in conto le specificità di ciascun soggetto sul quale esse vadano a gravare¹⁴⁶.

In definitiva, la *reciproca collaborazione* di cui si discute altro non pare, nella sua essenza, che una specificazione del macro-principio della solidarietà (art. 2 Cost.). L’attributo di reciprocità che la qualifica – e che, come si dirà a breve, parzialmente la distingue – contempla e asseconda, tuttavia, l’indefettibile specificità dell’ente – ordinamento originario – sul quale l’impegno è singolarmente ricamato. Allorché si appunti su un soggetto dotato di attributi di indipendenza e sovranità, il canone solidaristico imposto dalla Repubblica trova compiuta declinazione operando quale fonte di un dovere (meglio, si vedrà, di una serie di doveri) di natura collaborativa qualificati, in virtù della formale equiordinazione dell’ordinamento collaborante, in termini, per l’appunto, di reciprocità.

L’argomento merita di essere ulteriormente sviluppato. Ebbene, è evidente che

¹⁴³ L’espressione, riferita in generale alla categoria delle “norme elastiche” (e in particolare a quelle delle clausole generali (su cui, di recente, cfr. l’opera collettanea di AA.VV., *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. SACCHI, Giuffrè, Milano, 2021), appartiene a E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici: teoria generale e dogmatica*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 316.

¹⁴⁴ In questi termini, ancora, J. PASQUALI CERIOLI, in G. D’ANGELO, J. PASQUALI CERIOLI, *L’emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 74.

¹⁴⁵ Nella grande copia di contributi dottrinali, ci si limita qui a ricordare l’opera di S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012.

¹⁴⁶ Sul carattere “aperto” del catalogo dei doveri riconducibili al paradigma della solidarietà costituzionale (art. 2 Cost.), il quale veniva escluso dalla dottrina più risalente (cfr., per tutti, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., pp. 40 e ss.), si veda oggi, invece, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, pp. 55 e ss. Per un accoglimento, in giurisprudenza, della tesi della “catalogo aperto” dei doveri inderogabili, cfr. Cass. pen. n. 4464/1996. Per una recente e rigorosa illustrazione delle contrapposte teorie, si rimanda invece a F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali*, cit., pp. 182 e ss.

l'espressa menzione, da parte dei contraenti, di una collaborazione *reciproca* impone di ritenere quest'ultima non meramente circoscritta all'ambito operativo rimesso alla Chiesa cattolica, dovendo invece essa ritenersi prescritta, altresì, alla stessa Repubblica. L'impegno, di immediata comprensione qualora riguardato nella sua puntuale dimensione sinallagmatica, rivela la propria autentica portata solo allorché sgravato dalla sua veste di mera pattuizione negoziale e ricondotto, invece, al piano generale di operatività dei principi.

S'è detto che, attraverso una lettura organica, la proposizione dell'art. 1 dell'Accordo appare suscettibile di essere calata in una macro-dimensione di sistema, armonicamente ordinata secondo le direttrici imposte dal paradigma solidaristico dell'ordinamento democratico. Riguardato sotto questa lente, l'obiettivo della *promozione dell'uomo* tende ad assumere un'accezione prettamente secolare, ricollegandosi infatti, come sopra parzialmente accennato, al fine ultimo selezionato dalla Repubblica, la quale ravvisa nella piena esplicazione della personalità umana «il bene comune laicamente inteso»¹⁴⁷. In questo senso, il giustapposto riferimento al *bene del Paese* rivela un significato (se non endiadi¹⁴⁸ quantomeno) profondamente connesso, ostentando, rispetto alla prima locuzione, un nitido legame di causa-effetto.

In questo modo, dunque, la collaborazione con la Chiesa-istituzione, all'uopo ridefinita quale formazione sociale rilevante *ex art. 2 Cost.*, rivela un carattere di strumentalità in vista del perseguimento di una finalità che contraddistingue l'ordinamento secolare, nella sua coesistente forma laica e democratica. In questa prospettiva, si badi, alla Chiesa non è in alcun modo imposto di deflettere dal proprio fine istituzionale – spirituale ed escatologico –, che rimane a quella esclusivo e rispetto al quale essa rimane libera di autodeterminarsi in maniera indipendente. Ciò che le viene prescritto, tuttavia, è che, pur nell'esercizio di tali prerogative, il suo contegno non si ponga, concretamente, in contrasto con la trama di doverosità costituzionale all'interno della quale anche essa Chiesa – ancorché sovrana in un ordine suo proprio – si trova avvinta. In altri termini, gli esiti concreti del suo autodeterminarsi non dovranno sortire effetti antisolidali.

Di più. Nella misura in cui tale limite non venga oltrepassato, risponderà a un pieno interesse della Repubblica – non a caso chiamata anch'essa, reciprocamente, a collaborare – non solo consentire, ma altresì promuovere e assecondare il libero svolgersi di tali prerogative, in vista di una promozione dell'uomo che impone di respingere in modo risoluto

¹⁴⁷ F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità all'italiana*, Jovene, Napoli, 2013, p. 18.

¹⁴⁸ Così, invece, G. LO CASTRO, *Ordine temporale*, cit. p. 509.

la logica del conflitto, così da adottare, in sua vece, un fecondo dialogo tra gli ordinamenti civile e religioso. L'effetto, in tal guisa, sarà quello di far sì che l'appartenenza confessionale del *civis-fidelis* non costituisca un *ostacolo* (art. 3, c. 2, Cost.) allo svolgersi della sua personalità, bensì un'occasione di sviluppo che l'ordinamento democratico considera rilevante ai fini del proprio stesso *progresso* (art. 4 Cost.): di nuovo, le assonanze lessicali con la formula dell'Accordo sono "parlanti".

Letto alla luce delle prefate considerazioni, il richiamo pattizio alla *reciproca collaborazione* tra la Repubblica e la Chiesa sembra pertanto esplicitare, a propria volta, una funzione applicativa di contenuti deontici già solidamente dedotti, ancorché in parte implicitamente, nell'impianto costituzionale di disciplina del fatto religioso organizzato (in specie, in forma istituzionale). Attraverso l'impegno a collaborare reciprocamente, le Parti non assumono un obbligo negoziale specifico, né, *a fortiori*, si risolvono di comune accordo a perseguire un fine diverso e ulteriore rispetto alle proprie finalità istituzionali. Quello che la collaborazione *reciproca* sottende è un impegno di reciproco, concreto coordinamento tra le potestà sovrane dei due ordinamenti¹⁴⁹, a valle di un riaffermato e *pieno rispetto* della reciproca alterità delle Parti e del loro inserimento in una cornice di *inderogabile* armonia solidaristica.

La cifra specifica del termine "collaborazione", allorché riferito all'ambito delle relazioni Stato-Chiesa, potrebbe dunque essere efficacemente espressa con il termine "coordinamento"¹⁵⁰. Ma che cosa si intende con questa espressione? Ebbene, la ragione

¹⁴⁹ Una collaborazione, dunque, che interessa gli ordinamenti dei soggetti coinvolti, e non già i loro *ordini* esclusivi, come correttamente sottolinea G. ANELLO, *Modelli di scrittura normativa e dinamica concordataria*, Cedam, Padova, 2004, p. 54.

¹⁵⁰ Prospettare un'equazione tra i concetti di collaborazione e coordinamento significa qui verificare se possa dirsi superato l'orientamento di chi ravvisava in quest'ultimo un'idea «vecchia di secoli [...]. Elegantissima costruzione dottrinarina codesta, ma [almeno finora] insanabilmente viziata di contro nella pratica» (F. RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, il Mulino, Bologna, 1974, p. 181). L'accezione di "coordinamento" adottata in questa sede differisce, ovviamente, da quella talvolta adoperata nel diritto pubblico italiano, ove, in rapporto di parziale contrapposizione alla "collaborazione" (*leale*), si trova talvolta a significare un dislivello gerarchico tra gli attori coinvolti (cfr. C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., p. 41). Una connessione tra le nozioni di collaborazione e coordinamento, ancorché secondo diverse accezioni e prospettive, è già stata ravvisata da S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 469; G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 29; G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 3. *Ex parte Ecclesiae*, non secondari echi lessicali, al proposito, si colgono dalla lettura della Lettera Enciclica *Deus caritas est* del 2005, ove al § 30, lett. b), si afferma che «*le istanze ecclesiali, con la trasparenza del loro operare e la fedeltà al dovere di testimoniare l'amore, potranno animare cristianamente anche le istanze civili, favorendo un coordinamento vicendevole che non mancherà*

dogmatica e il significato di tale coordinamento riposano sulla contemplazione di due dati. Il primo consiste, ancora una volta, nella coesistente ripartizione di funzioni tra le due *societates*, la cui *piena* osservanza integra uno dei profili della forma di Stato repubblicana. Il secondo risiede invece nella strumentalità di entrambe le autorità al servizio della medesima persona umana, riguardata nella sua contestuale veste di *civis* e di *fidelis*, ovvero – se si vuole – nella sua indefettibile «unità antropologica»¹⁵¹.

Sicché, certo, giammai potranno tollerarsi illegittime commistioni nell'esercizio delle rispettive potestà sovrane secolare e spirituale; nondimeno, nella misura in cui tale limite risulti presidiato, sarà interesse di ciascuna delle Parti far sì che la concreta esplicazione delle proprie prerogative non si traduca in un sostanziale aggravio per quelle dell'altra, ma ne favorisca piuttosto un più efficace svolgimento, in vista di una promozione umana che si vorrebbe «integrale»¹⁵².

Detto in altri termini, la *reciproca collaborazione* non sottende un intento “transattivo” o (quantomeno) mediatorio tra portatori di «fini non negoziabili»¹⁵³, né involge un impegno a concordare le modalità essenziali per realizzarli, atteso che essi (al pari degli interessi loro sottesi) rimangono sottratti alla sfera di disponibilità delle Parti e presidiati da un impegno di rispetto *pieno*. Tuttavia, nella misura in cui tale prerequisito venga pienamente osservato, il canone di solidarietà importa che le potestà sovrane, rispettivamente, sulla cosa temporale e su quella spirituale, possano (anzi, debbano) incontrare, nelle loro pratiche modalità di esercizio, forme di reciproco «temperamento»¹⁵⁴. Laddove il principio di alterità sia formalmente salvaguardato – ciò che costituisce un'indefettibile pre-condizione –, per quanto è maggiormente di interesse, la Parte confessionale rinviene nella solidarietà un “metro di misura” per modulare il concreto svolgersi dei propri poteri

di giovare all'efficacia del servizio caritativo». Sui rapporti tra la proposizione magisteriale e l'impegno collaborativo assunto, in chiave di coordinamento, anche *ex parte Ecclesiae*, attraverso l'art. 1 dell'Accordo, cfr. G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2018, p. 16.

¹⁵¹ L'espressione, di nuovo, è di G. DALLA TORRE, *La “filosofia”*, cit., p. 90.

¹⁵² Così secondo la calzante qualificazione di A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuale della Chiesa*, in P. BELLINI, A. NICORA, *Le due sponde. Morte e resurrezione dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 148.

¹⁵³ Si mutua, qui, la felice espressione di I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali*, cit.

¹⁵⁴ Osserva P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 2., che «la collaborazione costituisce anzitutto “l'altra faccia” della separazione degli ordini civile e religioso: è il “naturale temperamento” della separazione, che può agevolare convergenze su questioni particolari tra soggetti che afferiscono, appunto, a ordini distinti». L'Autrice riprende, in parte, le riflessioni articolate da N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., pp. 205 e ss.

di autodeterminazione sovrana, sì da assicurare che il loro esercizio non si traduca in una sorda pretesa privilegiaria, bensì in uno strumento armonicamente concorrente in vista della promozione della medesima persona umana.

Per concludere preliminarmente sul punto, dagli argomenti esposti emerge come la *reciproca collaborazione* si presti a descrivere il modo specifico attraverso cui l'ordinamento italiano declina il dovere della Chiesa – ordinamento a sua volta indipendente e sovrano *in re spirituali* – di rispettare il paradigma solidaristico che la Repubblica chiama tutte le formazioni sociali a rispettare (art. 2 Cost.): è nella reciproca collaborazione che la Chiesa rinviene il proprio modo di essere solidale, nell'accezione rilevante ai sensi della Carta¹⁵⁵. L'adozione di un opportuno contegno collaborativo non sarà solo funzionale a un integrale sviluppo di tutti gli individui i quali avvertano un legame di contestuale appartenenza a entrambe le realtà ordinamentali, ma metterà costoro nella condizione di corrispondere a loro volta, e in maniera più soddisfacente, all'adempimento dei doveri solidaristici prescritti dalla Repubblica, concorrendo più efficacemente al suo *progresso* (art. 4 Cost.).

È evidente che queste considerazioni dovranno essere meglio chiarite. Già si avverte, tuttavia, come, emancipandosi dalla dimensione limitante dei *rapporti* pattizi Stato-Chiesa, la *reciproca collaborazione* riveli una potenzialità deontica ancora in buona parte inesplorata, che parrebbe davvero attribuirle un'eminenza “cardinale”¹⁵⁶ di principio, all'interno della più generale cornice delle relazioni tra i due soggetti indipendenti, sovrani e (proprio per questo) collaboranti.

7. RAPPORTI E DISTINZIONI TRA LA *RECIPROCA COLLABORAZIONE* STATO-CHIESA, IL PRINCIPIO GENERALE DI LEALE COLLABORAZIONE E LE DIVERSE DIMENSIONI DELLA SUSSIDIARIETÀ

¹⁵⁵ Anche G. CASUSCELLI, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 36/2013, p. 1, aveva formulato un invito a concentrarsi con attenzione sul canone «della collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose per superarla in quella che è la lettura corrente, e rivederla quale strumento primario per l'adempimento da parte dell'uno e delle altre dei rispettivi e reciproci doveri di solidarietà».

¹⁵⁶ In sintonia con quanto qui sostenuto, I. BOLGIANI, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, introduzione alla raccolta di fonti su *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 8, ha osservato come «l'impegno alla reciproca collaborazione sia stato «elevato, attraverso la sua espressa menzione nel testo pattizio, a vero e proprio “principio cardine” delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica».

Una volta ricondotta alla sua coesistente matrice solidaristica, pertanto, la *reciproca collaborazione* tra la Repubblica e la Chiesa parrebbe immediatamente richiamare, alla mente dell'interprete, un legame di una certa nitidezza rispetto a una norma-principio che nel diritto oggettivo della Repubblica ha oggi assunto carattere "generale". Ci si riferisce – e già lo si è più volte accennato – a quella *leale collaborazione* che è oggi assurta a canone di sistema idoneo a comporre, in una sintesi ordinata in termini di solidarietà (art. 2 Cost.), il rapporto dialettico che intercorre tra unità e pluralità in ciascun ordinamento democratico e policentrico¹⁵⁷.

La ricerca di un legame concettuale tra la collaborazione "specificata" (*reciproca*) evocata dall'Accordo e la collaborazione "di diritto comune" sembrerebbe, in effetti, confortata dalle considerazioni che si sono spese nelle pagine che precedono. In entrambe le sue declinazioni qualificatorie, la collaborazione – quella *reciproca* al pari di quella (generale e) *leale* – impone un provvido temperamento nell'esercizio delle prerogative dei suoi attori, il cui svolgersi sordinato minaccerebbe, altrimenti, conseguenze disgregative, contrarie al "bene comune".

Invero, come è stato osservato sin dall'inizio di questo lavoro, sullo sfondo di ciascuna categoria di "collaborazione" si pone, preliminarmente, la contemplazione di un più o meno rigido riparto di competenze e, specularmente, un'esigenza di non contrapposizione nella spendita dei poteri che vi si connettono. La funzione cui la collaborazione assolve, in tale prospettiva, è quella di circoscrivere l'esercizio delle prerogative di ciascuno, sì da inibirne le eventuali manifestazioni conflittuali, in modo da assecondarne, piuttosto, un concorso vantaggioso in vista del perseguimento di obiettivi condivisi. Ciò, come si è chiarito, a prescindere dalle finalità ultime che animino i soggetti collaboranti, atteso che, impregiudicata la loro eventuale non coincidenza, essi potrebbero egualmente rinvenire occasioni di puntuale convergenza nell'approntare le condizioni strumentali, reciprocamente vantaggiose, in vista della più efficace realizzazione di quelle.

Nello specifico, se riguardata nella sua veste più generale, la collaborazione *leale* tra i soggetti dell'ordinamento secolare, associandosi al canone di sussidiarietà, evita che l'esplicarsi incontrollato di quest'ultimo principio si traduca in contegni prevaricanti, indirizzandone piuttosto il funzionamento in vista di un assorbente interesse generale. In maniera in un certo senso analoga, la collaborazione *reciproca* tra la Repubblica e la

¹⁵⁷ L'espressione è parzialmente mutuata da R. BIFULCO, (voce) *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3356 e ss.

Chiesa risponde a logiche di mutuo temperamento delle rispettive potestà sovrane, prevenendone o riparandone le eventuali occasioni di conflitto e assecondando, di converso, le potenzialità “promozionali” dell’uomo insite nello svolgersi delle reciproche relazioni, qualora ordinate in termini di solidarietà.

Secondo questa chiave di lettura – e con i dovuti *caveat* imposti dal doveroso *pieno* rispetto delle rispettive sfere di competenza – il principio collaborativo in parola si rivela allora, in un certo senso, «l’altra faccia»¹⁵⁸ del principio di distinzione degli ordini, laddove quest’ultimo si intenda vocato, in particolare, a presiedere le relazioni tra soggetti reciprocamente indipendenti e sovrani, ma egualmente inseriti in una cornice armonica, funzionale all’integrale sviluppo della (sola e unica) persona umana. “Distinzione” tra le sfere di esclusiva sovranità, per l’appunto, e non già conflittuale o asettica incomunicabilità tra i soggetti sovrani, la quale anzi, a quella promozione, frapporrebbe un grave ostacolo (art. 3, c. 2, Cost.)¹⁵⁹.

Si tratta, all’evidenza, di assonanze significative. Ciò comporta, tuttavia, che la ricerca del significato autentico della *reciproca collaborazione* possa ritenersi qui esaurita? Si tratta, quest’ultima, di una semplice espressione del generale principio di «collaborazione ordinamentale o sistemica»¹⁶⁰, sottratta al proprio originario terreno di emersione – che la vorrebbe ascritta al campo di rilevanza delle autonomie (istituzionali e sociali) – e prestata, giusta l’apprezzamento di un’*eadem ratio*, a «un contesto caratterizzato [da una reciproca indipendenza e quindi] dalla distinzione e separazione»¹⁶¹?

Il quesito richiede una risposta articolata. A questi fini, parrebbe infatti opportuno

¹⁵⁸ Così, di nuovo, P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 2., in assonanza con N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., pp. 205 e ss. Meno convincente, per le ragioni che si esporranno appresso, appare invece affermare che il principio di *reciproca collaborazione* costituisca addirittura l’altra faccia del nostro «Stato laico sociale» (C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 113 e ss.). Critico, sul punto, anche G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale*, cit., p. 42.

¹⁵⁹ Convincenti – ancorché declinate in prospettiva canonistica –, appaiono le considerazioni di G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2018, pp. 312, a proposito della non coincidenza concettuale tra le situazioni di una rigida “separazione degli ordinamenti” (su cui per tutti, in chiave storica e relativamente al contesto italiano, cfr. A. TIRA, *Alle origini del diritto ecclesiastico italiano. Prolusioni e manuali tra istanze politiche e tecnica giuridica (1870-1915)*, Giuffrè, Milano, 2018, soprattutto pp. 35 e ss.) e di “distinzione degli ordini”.

¹⁶⁰ L’espressione appartiene a G. D’ANGELO, in G. D’ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L’emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 52. Nella riflessione dell’Autore, le qualificazioni “ordinamentale” e “sistemica” paiono evocare la gamma di significati che in questa sede si è preferito affidare alla nozione “principio generale di leale collaborazione”.

¹⁶¹ G. CASUSCELLI, *La crisi economica*, cit., p. 31.

procedere a un'attenta distinzione, la cui base fonda su di uno dei *leitmotiv* del presente lavoro. Ci si riferisce di nuovo, segnatamente, al rapporto tra i concetti di collaborazione e sussidiarietà.

Si è più volte insistito sui nessi semantici e funzionali che intercorrono tra questi due valori-principi. Le osservazioni spese in Premessa, in particolare, hanno da ultimo consentito di illustrare come, allo stato dell'arte della loro configurazione – pratica e dottrinale –, tra di essi sia dato apprezzare, talvolta, un legame definibile in termini di “strumentalità”. In un sistema contraddistinto da una pluralità di centri di competenza, laddove la sussidiarietà si erge a criterio della distribuzione dei relativi poteri, la *leale collaborazione* dispiega la sua funzione tipica nel presiedere al concreto operare del predetto riparto, offrendo ai suoi attori un canone per orientare il proprio contegno non già nel senso di una gelosa rivendicazione delle rispettive prerogative, bensì verso soluzioni accomodanti ed effettivamente rispondenti al perseguimento dell'interesse generale.

Principio di correttezza e armonia di sistema, la collaborazione leale (comune), rinvia la propria ragion d'essere nel governo delle dinamiche “fluide” generate dalla sussidiarietà, intesa quale canone di elasticità nella distribuzione delle competenze, improntato a logiche di efficienza. In sintesi, il campo d'azione della leale collaborazione è quello di un sistema policentrico ed elastico, ove l'esigenza di prevenire dinamiche disgregative – e, per converso, di meglio soddisfare gli interessi sottesi alle competenze “contese” – chiama ad assolvere un'articolata gamma di doveri collaborativi, pregnante espressione della solidarietà che avvince tutti i soggetti dell'ordinamento repubblicano (art. 2 Cost.).

Senonché, non appena si sposti di nuovo l'attenzione sulla *reciproca collaborazione* cui allude l'Accordo di Villa Madama, basterà una preliminare presa d'atto per trattenersi da qualsiasi immediato (e semplicistico) parallelismo con il principio giuridico poc'anzi descritto: la Chiesa-istituzione, ordinamento indipendente e sovrano *in re spirituali*, non è un attore della sussidiarietà. L'assunto, che potrebbe destare alcune obiezioni laddove espresso con simile risolutezza, richiede di essere meglio illustrato.

Nessun problema desta, per vero, escludere la partecipazione della Chiesa dalle dinamiche della sussidiarietà verticale. In un sistema improntato, *in apicibus*, a una distinzione essenziale tra gli ordini rimessi alla sfera di autodeterminazione sovrana delle

Repubblica e delle confessioni, non può trovare albergo un paradigma dinamistico¹⁶² – ancorché ridotto o residuale – nella distribuzione delle rispettive competenze. Pertanto, non solo la Chiesa, al pari delle altre istituzioni religiose, non può in alcun modo identificarsi con la Repubblica e con i suoi enti costitutivi (art. 114 Cost.), ma l'esclusiva sfera di sovranità di ciascun soggetto indipendente risulta presidiata da un imperativo di non ingerenza che – come ribadito, non a caso, nello stesso Accordo – reclama un rispetto *pieno*.

Diverse e distinte, del resto, sono le finalità ultime perseguite dai due enti sovrani: da un lato, la Repubblica democratica indirizza l'operare sinergico (collaborativo) delle proprie componenti verso la creazione delle condizioni per un pieno e libero sviluppo della personalità di ciascun individuo, secondo il modello personalistico ordito dalla Carta costituzionale (art. 2 Cost.); dall'altro, la Chiesa, fedele all'investitura impostale dal suo Fondatore, non può che orientare il proprio *agere* unicamente in vista di una prospettiva escatologica, di salvezza ultraterrena. Nel perseguire i propri fini istituzionali, entrambi gli ordinamenti sono chiamati a curare la realizzazione di una varietà di interessi concreti, i quali – per riflesso dell'intrinseca alterità dei soggetti vocati a realizzarli – sono affidati all'esercizio di competenze la cui titolarità, a sua volta, non potrà che essere rigidamente ripartita.

Ma se questi assunti non paiono oggi poter essere ragionevolmente contraddetti, più controverso potrebbe essere affermare che l'esclusione della Chiesa dal sistema della sussidiarietà non si limiti soltanto al suo profilo verticale – che si appunta sul riparto di competenze normative ed esecutive (financo giurisdizionali), il quale immediatamente attinge, di conseguenza, alle preclusioni dettate dal canone di alterità delle sfere sovrane – , ma che essa si estende, altresì, alla dimensione orizzontale del principio: quella che assicura il coinvolgimento di ciascuno (individuo o formazione sociale) nell'esercizio di *attività di interesse generale* (art. 118, c. 4, Cost.).

Quanto detto potrebbe, per vero, destare sorpresa. Come noto e come più volte ripetuto nel corso di questo studio, il coinvolgimento di enti in diversa misura riconducibili alle istituzioni di fede nello svolgimento di siffatte attività costituisce, nell'attuale realtà

¹⁶² Quanto esposto non tiene conto della teoria, espressa da una parte minoritaria della dottrina giuspubblicistica, postulante la configurabilità di “dispositivi statici” della sussidiarietà, nella cui categoria andrebbe ricompreso, tra l'altro, il disposto dell'art. 8, c. 2, Cost., in materia di “autonomia statutaria” (cfr. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1997, pp. 610 e ss.). Esaustive, sul punto, appaiono tuttavia le critiche di N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., p. 208, il quale esprime al riguardo un intenso scetticismo.

ordinamentale, un dato non solo riconosciuto, ma anche ampiamente promosso. Specie a seguito della Riforma organica che ha interessato la materia del Terzo settore, le dinamiche sottese alla partecipazione degli *enti religiosi civilmente riconosciuti* (art. 4, c. 3, D.lgs. n. 117/2017) nell'esercizio di attività *no profit* hanno attirato un profondo interesse da parte della letteratura ecclesiasticistica¹⁶³.

Una porzione della dottrina, la quale ha attentamente indagato le maggiori potenzialità e problematiche del fenomeno, ha ritenuto, in particolare, di poter tracciare un nesso significativo tra il coinvolgimento “integrato”¹⁶⁴ di quegli enti collettivi entro il paradigma della sussidiarietà e la *reciproca collaborazione* qui in analisi, opinando che quest'ultima avesse, sostanzialmente, «anticipa[to] un *modus operandi*»¹⁶⁵ successivamente recepito dal legislatore, costituzionale (art. 118, c. 4, Cost.) e ordinario (D.lgs. n. 117/2017). L'argomento, tuttavia, non pare convincere. Si badi: con ciò non si intende negare la pervasività sistemica e l'interesse – sociale prima che scientifico – dell'inclusione degli enti religiosi all'interno del paradigma della sussidiarietà. Quello che si intende dimostrare in questa sede è che, tuttavia, tra la collaborazione evocata dall'Accordo e la sussidiarietà orizzontale – pur, come si vedrà, nella loro occasionale contestualità operativa – non possano dedursi profili di sovrapposizione, nemmeno parziale.

Occorre nuovamente ricordare, invero, come dall'interpretazione proposta nelle pagine che precedono emerge che l'unico soggetto chiamato, *ex parte Ecclesiae*, all'impegno di *reciproca collaborazione* altro non sia che la sola Chiesa-istituzione. Quest'ultima, intesa quale ordinamento indipendente e sovrano su di una gamma di materie e contenuti distinti ed estranei rispetto a quelli promossi dalla Repubblica, non può ritenersi chiamata, pena uno sviamento rispetto alla propria finalità esclusiva, ad assolvere a interessi la cui “generalità” (art. 118, c. 4, Cost.) si apprezzi su di un piano di assorbente rilevanza secolare. La qualificabilità della Chiesa nei termini di una “formazione sociale”, invero, non deve intendersi atta a tradirne la coesistente specificità – peraltro presidiata da una

¹⁶³ Senza alcuna pretesa di completezza, si ricordano, tra i più recenti contributi (per limitarsi a quelli di natura monografica), I. BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti»*. Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale, Giappichelli, Torino, 2021; G. D'ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario*, cit.; M. FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2019.

¹⁶⁴ Si insiste, di nuovo, sul parallelismo tracciato da P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà*, pp. 221 e ss., tra i concetti di “sussidiarietà” e “integrazione”.

¹⁶⁵ A.G. CHIZZONITI, *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, cit., p. 17.

«guarentigia costituzionale»¹⁶⁶ (art. 7, c. 1, Cost.) – giacché la sua inclusione entro il paradigma solidaristico, funzionale a circoscrivere lo svolgersi delle sue potestà sovrane entro un alveo di non compromissione delle speculari prerogative statuali, non ne denota, al contempo, l’attitudine a esser parte immediata di un modello di partecipazione a dinamiche di assorbente rilievo “terreno”

La Chiesa-istituzione, per dirla altrimenti, non è una “comunità intermedia”. La distinzione, già oggetto, tempo addietro, di una vivace disputa scientifica, merita di essere ripresa. E invero, superando le obiezioni di “sottigliezza” e “intransigenza”¹⁶⁷ che le erano state mosse, essa ebbe il pregio di evidenziare come, proprio in ragione dei suoi attributi, indefettibili, di sovranità e indipendenza, la Chiesa-ordinamento – al pari, come si insisterà, delle altre confessioni religiose – appaia destituita di una caratteristica essenziale, tale da configurare il *proprium* di ogni comunità intermedia. Essa non costituisce «una parte, una porzione del più comprensivo fine dello Stato [né si configura quale] modul[o] di aggregazione e di emergenza settorial[e] di interessi»¹⁶⁸, atteso che il suo fine istituzionale, «ossia lo specifico religioso, non può ritenersi compreso nell’ordine dello Stato»¹⁶⁹.

Di talché, siccome contraddistinta da un’intrinseca e irriducibile alterità – riflesso dell’esclusività dei fini ultimi che essa persegue – la Chiesa-istituzione rifugge da qualsiasi categorizzazione che ambisca a ricomprenderne le prerogative entro una cornice “integrata”, ove esse concorrano, al pari di quelle di altre formazioni “intermedie” – partecipi, queste sì, delle dinamiche della sussidiarietà – alla più efficace realizzazione di interessi “generali” – generali per l’ordinamento della Repubblica, siccome funzionali al

¹⁶⁶ P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Cetim, Bresso, 1972, p. 118.

¹⁶⁷ In questi termini si esprimeva P. RESCIGNO, *Interesse religioso e formazioni sociali*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, a cura di A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1973, p. 60. L’Autore, vivace sostenitore della tesi opposta, opinava che il rifiuto di comprendere la Chiesa (e le Chiese) nella categoria delle società intermedie dipendesse dal fatto che queste ultime fossero intese «nell’accezione propria del pensiero sociale cattolico, che vedeva i gruppi in chiave organicistica e di necessità [...]. D’altro canto la scarsità di concrete esperienze e la poca dimestichezza coi modelli teorici e pratici delle società pluraliste spingevano a concepire la posizione “intermedia” come “s subordinazione” delle comunità allo Stato, quasi che la funzione di mediare ragioni dell’individuo e pretese della generalità chiedesse una scala graduale di valori ed in cima alla gerarchia dovesse collocarsi lo Stato, la “*communitas communitatum*”, per usare una formula carica di ambigui significati».

¹⁶⁸ G. CASUSCELLI, *Concordati*, cit., p. 204.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

perseguimento dei fini ultimi (esclusivi) di quest'ultima¹⁷⁰.

Da ciò consegue che, quand'anche di "integrazione" si voglia parlare, quest'ultima dovrà intendersi – come poc'anzi s'è insistito – esclusivamente nel senso di un efficace coordinamento tra le due Autorità sovrane (*Civitas* ed *Ecclesia*) nell'esercizio delle rispettive potestà, e non già in quello della prestazione, *ex parte Ecclesiae*, di servizi di immediato interesse secolare, che l'art. 118, c. 4, Cost. affida all'operare di coloro, *singoli e associati*, che, quand'anche religiosamente motivati, agiscono qualificati nella loro veste di appartenenti all'ordinamento civile (*cittadini*)¹⁷¹.

La sussidiarietà orizzontale e la *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa parrebbero evocare, in definitiva, profili di operatività concettualmente distinti, anche se occasionalmente convergenti¹⁷². Il primo principio descrive e asseconda il concorso di soggetti privati – quale ne sia l'ispirazione – nell'esercizio di attività la cui natura di *interesse generale* ripone entro un alveo di assorbente competenza secolare, di modo che l'ordinamento civile – responsabile, in definitiva, del loro efficace assolvimento – è tenuto a garantirne l'esecuzione secondo livelli di "essenzialità" (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.)¹⁷³; il

¹⁷⁰ Come rimarca opportunamente N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., p. 207 «[l]a collaborazione [*reciproca*, si intende] lascia intatta l'alterità degli interlocutori [confessionale e statale], ne presuppone la diversità in principio radicale, la sussidiarietà invece li integra reciprocamente e armonicamente in vista di un obiettivo comune». In senso parzialmente diverso, ciò che si sta cercando di dimostrare in questa sede è come la *reciproca collaborazione* possa tollerare (e anzi, sia intrinsecamente funzionale a) la ricerca di comuni obiettivi (strumentali) nel perseguimento delle finalità ultime e non negoziabili degli enti collaboranti. Ciò, beninteso, nella misura in cui si tengano ben chiare e distinte le finalità ultime (sostanziali) degli attori della collaborazione *reciproca*, le quali, in uno con le rispettive competenze esclusive, reclamano un rigido riparto e un rispetto *pieno*.

¹⁷¹ Come rimarcato da J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 164, «[l]e confessioni religiose, in quanto ordinamenti originari e indipendenti, non sono [...] attrici della sussidiarietà (né orizzontale né, ovviamente, verticale), in quanto non concorrono singolarmente alla realizzazione di fini propri dello stato, rimessi al solo contributo di quei soggetti [individui e formazioni sociali] che sono legittimati ad operare in questo settore».

¹⁷² Dell'esistenza di un «punto di contatto» tra i canoni di sussidiarietà e *reciproca collaborazione* in materia "sociale" parla, anche se sulla base di presupposti parzialmente diversi, I. BOLGIANI, *Gli effetti*, cit., p. 129.

¹⁷³ Genera riserve, in questa prospettiva, opinare che la *reciproca collaborazione* possa importare un coinvolgimento della Chiesa-istituzione in dimensioni tipiche della sussidiarietà orizzontale, tra le quali, a titolo di esempio, la tutela dell'ambiente (in questo senso, invece, F. BALSAMO, *Enti religiosi e tutela dell'ambiente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2015, pp. 4 e ss., il quale si concentra specialmente sulle attività degli Uffici diocesani per la Salvaguardia del Creato). Nella misura in cui venisse ritenuto legittimo (non convince, in particolare, opinare addirittura che sussista una legittimazione attiva in sede processuale, in capo agli enti della Chiesa, intesa alla caducazione di provvedimenti lesivi del bene-ambiente: cfr. *ivi*, pp. 18 e ss.), simile coinvolgimento, come si chiarirà appresso, non potrà che riguardare i singoli fedeli e gli enti (quand'anche di gerarchia) della Chiesa, coinvolti secondo il paradigma

secondo involge, di converso, l'esplicazione delle prerogative di un ente sovrano e indipendente, nei confronti del quale la Repubblica, nel *pieno rispetto* delle rispettive sfere di competenza, potrà vantare soltanto pretese di coordinamento intese ad assicurarne l'opportuna contenenza entro le maglie di una solidarietà costituzionalmente doverosa (art. 2 Cost.).

7.1. Servizio della carità, attività di interesse generale e reciproca collaborazione come canone di coordinamento tra istanze civili e religiose in re sociali

Quanto appena opinato potrebbe, all'apparenza, prestarsi a un'obiezione. S'è detto infatti che il novero delle attività evocate dall'art. 118, c. 4, Cost., involge la soddisfazione di interessi i quali, siccome qualificati in termini di generalità, rientrano nella sfera di competenza esclusiva della Repubblica, fuoriuscendo, per converso, dall'ordine rimesso alle prerogative dell'Autorità ecclesiastica. Non può ignorarsi, tuttavia, come sia stata la stessa Repubblica, all'art. 2 dell'Accordo di Villa Madama, a cogliere l'occasione per ricomprendere espressamente tra le *libertates* della «Chiesa cattolica» lo svolgimento di una pregnante missione «caritativa», concorrente, assieme alle attività «pastorale, educativa [...], di evangelizzazione e di santificazione», a descrivere le prerogative dell'ordinamento ecclesiale secondo la sua più autentica identità, in quanto – come icasticamente rimarcato nel recente magistero – «espressione irrinunciabile della sua essenza»¹⁷⁴.

Del resto – è noto – le epifanie materiali del servizio caritativo e le attività oggi rientranti nel concetto di Terzo settore – e più in generale di sussidiarietà orizzontale – ostentano un «intreccio [...] storicamente forte e [a detta di alcuni anche] concettualmente solido»¹⁷⁵. Il loro (comune) terreno di elezione appare, invero, quello del macro-settore

generale della sussidiarietà orizzontale; estraneo, rispetto a tale dimensione, è invece il campo di operatività della *reciproca collaborazione*, la quale richiede, come già si è insistito, una dialettica tra società “globali” (ordinamentali), improntata a obiettivi di coordinamento. Nel senso di escludere una *legitimitatio ad causam* degli enti confessionali all'impugnazione di provvedimenti amministrativi lesivi del bene ambiente, peraltro, conduce oggi anche una consolidata giurisprudenza amministrativa in materia di tutela degli interessi collettivi, “personificati” in enti esponenziali. La condizione dell'azione riposa infatti sui presenti requisiti: [G]li organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa» (così ha ribadito, di recente, Cons. St., Ad. Plen., n. 6/2020).

¹⁷⁴ Lettera Enciclica *Deus caritas est*, cit., § 25.

¹⁷⁵ A.G. CHIZZONITI, *La riforma*, cit., p. 11.

genericamente definito dell'“assistenza”, ove le associazioni e istituzioni riconducibili alla Chiesa-ordinamento, al pari di quelle di “semplice” ispirazione cristiana¹⁷⁶, hanno nei secoli rivendicato, vivacemente, un'accentuata operatività intesa alla garanzia di una piena “promozione umana”. Ebbene, in passato osteggiata, come s'è visto, nel quadro di una politica statale perseguita un ideale di esclusivismo assistenziale – destinato progressivamente a temperarsi, a fronte dell'evidenza di una spesa pubblica insostenibile – tale sollecitudine caritativa ha da ultimo ricevuto un formale riconoscimento in sede di revisione del Concordato del Laterano. In questa prospettiva, s'è dedotto in dottrina che l'Accordo avrebbe addirittura insignito la Chiesa di un «ruolo istituzionale»¹⁷⁷ che l'espressa costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà si sarebbe in seguito limitata a «ulteriormente avallare»¹⁷⁸.

In ciò, dunque, si apprezzerrebbe, in contraddizione con quanto opinato poc'anzi, uno stretto legame di significato tra la *reciproca collaborazione* e il valore-principio della sussidiarietà orizzontale: fondata, dapprima, su una diretta contemplazione dell'istanza caritativa coesistente all'attività della Chiesa, l'attitudine di quest'ultima a essere coinvolta, secondo logiche “collaborative”, nell'esercizio di attività di rilievo generale avrebbe ricevuto formale avallo a seguito della “codificazione” della sussidiarietà (art. 118, c. 4, Cost.). Questo principio, letto a sistema con il canone di eguale libertà confessionale (art. 8, c. 1, Cost.), avrebbe in seguito consentito di estendere, con la Riforma del 2017, la “chiamata” al concorso anche a tutte le altre istituzioni di fede, secondo un criterio di parità, attraverso l'attività dei loro enti *civilmente riconosciuti*.

Una simile lettura, che pure ha il pregio di epurare il portato della *reciproca collaborazione* da qualsiasi connotazione privilegiaria – frutto dell'originaria e (solo apparentemente) esclusiva veste negoziale del correlativo impegno – sottende, a mio avviso, un'aporìa. E invero, essa parrebbe delineare i rapporti tra i valori-principi di *reciproca collaborazione* e di sussidiarietà orizzontale, se non in termini di perfetta congruenza, quantomeno in quelli di una tendenziale continenza, frustrando le potenzialità deontiche sottese alla proposizione pattizia. Essa, dacché il suo significato sarebbe “confluito” all'interno di quello espresso dal “nuovo” principio costituzionale, sarebbe oggi divenuta

¹⁷⁶ Notevole rilievo è ricoperto, in particolare, dal così detto “volontariato religioso”, sul quale si è concentrato, con ampi richiami alla vasta bibliografia, F. DI PRIMA, *Il volontariato religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011.

¹⁷⁷ P. CONSORTI, *Nuovi rapporti*, p. 33.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

in larga misura ridondante.

Sennonché, anche il riferimento alla missione caritativa della Chiesa, cui l'Accordo si premura di prestare un riconoscimento solenne, abbisogna di essere calato entro la cornice dogmatica che – come più volte s'è insistito – deve orientare l'interprete nello studio delle relazioni tra le Parti contraenti, siccome votate indefettibilmente al *pieno rispetto* delle reciproche sfere di sovranità e sulla correlativa distinzione degli interessi che le (distinte e) rispettive competenze sono intese a soddisfare. Ebbene, in questa prospettiva, come è stato autorevolmente sostenuto, la *caritas* cristiana – anche, quindi, nell'accezione rilevante ai sensi dell'Accordo (art. 2) – non potrà essere intesa, allora, come una mera forma di «interventismo *in re sociali* [...] indirizzato in via specifica a aiutare gli uomini a risolvere le proprie distrette materiali»¹⁷⁹, bensì dovrà essere riguardata, unicamente, nell'ottica della propria assorbente e «poziore istanza spirituale»¹⁸⁰.

Simili assunti, che trovano conferma nel recente magistero petrino¹⁸¹, indirizzano, di necessità, a escludere che il contributo specifico della Chiesa nell'adempimento del proprio *munus* di *reciproca collaborazione* possa farsi coincidere con un generico impegno sociale, rilevante nell'ottica della coltivazione di «temi personalistici e [genericamente] solidaristici dell'al di qua»¹⁸² – pur talvolta prediletti, a fronte del rarefarsi della presa del proprio messaggio escatologico, e abbracciati secondo un proposito difensivo inteso a «conservare spazio»¹⁸³.

Si tratta questo, invero, di un campo rimesso all'esclusiva competenza regolatoria e funzionale della controparte statale: ivi gli enti della Chiesa – financo quelli immediata espressione, nell'ordinamento civile, della gerarchia ecclesiastica (art. 2, c. 1, L. n. 222/1985) – sono da tempo pacificamente ammessi a esercitare le proprie *attività diverse* (art. 16, lett. b, L. n. 222/1985) in un regime di «concorso guidato dalla sussidiarietà»¹⁸⁴, intesa nel suo senso più proprio. Resta poi compito del solo ordinamento secolare, tuttavia, approntare le «leggi [...] concernenti tali attività» (art. 7.3, c. 2, L. n. 121/1985) e i connessi *standard* qualitativi, che tutti gli operatori sono chiamati a osservare, nonché di

¹⁷⁹ P. BELLINI, *La coscienza del principe. Prospettazione ideologica e realtà politica delle interposizioni prelatizie nel Governo della cosa pubblica*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2000, p. 1120.

¹⁸⁰ Ivi, p. 1119.

¹⁸¹ Secondo la Lettera Enciclica *Deus caritas est*, cit., § 25: «[I]a carità non è per la Chiesa una specie di attività di assistenza sociale che si potrebbe anche lasciare ad altri, ma appartiene alla sua natura, è espressione irrinunciabile della sua stessa essenza».

¹⁸² P. BELLINI, *La coscienza*, cit., p. 1121.

¹⁸³ In questi termini si è espressa, provocatoriamente, C. FOLLIERO, *Enti religiosi*, cit., p. 116.

¹⁸⁴ N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità*, cit., p. 214.

vigilare, in concreto, sul loro concreto rispetto. E infatti, sotto questo specifico profilo, non rileva che le associazioni e le istituzioni ecclesiastiche – al pari di quelle di semplice ispirazione cristiana – siano determinate al servizio da motivazioni religiose rilevanti *ratione caritatis*: ciò che importa è che le loro attività assicurino la soddisfazione dell'*interesse generale* sotteso a ciascuna di esse, secondi livelli di essenzialità (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.)¹⁸⁵.

Da quanto detto non discende, tuttavia – e qui risiede il dato di maggior interesse – , che la vocazione caritativa di quel servizio, per la Repubblica, rimanga affatto indifferente. Tale vocazione, intesa nella sua più autentica e pregnante accezione spirituale, pertiene a un ambito rimesso all'esclusiva competenza dell'ordinamento religioso. Nondimeno, come già s'è evidenziato, nella misura in cui la propria sfera di interessi esclusivi non venga vulnerata, rimane preciso interesse della Repubblica assecondare il libero svolgersi delle prerogative della controparte, rimuovendo, ove necessario, gli *ostacoli* (art. 3, c. 2, Cost.) frapposti alla loro piena esplicazione, dal momento che quest'ultima si rivela funzionale, in definitiva, al *progresso materiale e spirituale della società* (art. 4, c. 2, Cost.).

Ciò sarà a dirsi, vieppiù, nella misura in cui il dialogo tra le Parti, pur nell'irriducibile alterità dei loro fini istituzionali (“terreni” ovvero “spirituali”), possa sortire, in concreto, risultati reciprocamente vantaggiosi. È qui, allora, che emerge di nuovo il rilievo specifico della *reciproca collaborazione*, intesa precipuamente quale canone per coordinare istanze le quali, pur rispondendo a due finalità distinte, appaiono nondimeno suscettibili di concorrere, in certi casi, in vista di obiettivi condivisi, funzionali al perseguimento di ciascuna. Ebbene, quanto detto in precedenza rinviene, proprio nel settore dell’“assistenza”, un terreno di esplicazione di indiscutibile pregnanza.

Per quanto concerne la Parte confessionale, la collaborazione assurge a garanzia

¹⁸⁵ Osserva P. FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in AA.VV., *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019, p. 147, con particolare riguardo alle attività di interesse generale menzionate oggi nel Codice del Terzo Settore, come si tratti di «settori di attività che possono dirsi tutti attinenti all'ordine civile: sia nel senso che il loro servizio e la loro tutela sono legati a precisi compiti dello Stato e delle varie articolazioni istituzionali della Repubblica [...] sia nel senso che le attività enucleate come di interesse generale potrebbero essere svolte in prima persona dallo Stato o da altri soggetti pubblici». Sul tema, *amplius*, v. anche EAD., *Associazioni ed enti nell'agire solidale. Le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. BONI, E. CAMASSA, P. LILLO, V. TURCHI, II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 493.

fattiva della propria missione caritativa «nell'ordine profano»¹⁸⁶, nel tendenziale rispetto delle esigenze identitarie espresse dalle proprie componenti¹⁸⁷ (popolari e di struttura) – poiché intrinsecamente votate a motivi di perfezionamento in chiave escatologica sottratti all'apprezzamento della Repubblica –, cui si associa, parallelamente, un impegno al rispetto di opportuni requisiti qualitativi nella prestazione dei servizi¹⁸⁸, idonei ad assicurare la contestuale soddisfazione dell'*interesse generale* loro sotteso.

Specularmente, osservato dalla prospettiva della Repubblica, questo profilo della *reciproca collaborazione* sortisce un esito duplicemente vantaggioso: da un lato assicura la piena esplicazione della libertà religiosa – espressa *sub specie caritatis* – e ne asseconda la vocazione “promozionale” in chiave di *progresso spirituale*; dall'altra, essa promuove la contestuale attitudine di quel servizio a conseguire risultati che, se riguardati ancora nella propria veste precipuamente *materiale*, rappresentano la realizzazione di interessi apprezzabili anche su di un piano di utilità *generale* (art. 118, c. 4, Cost.).

Di nuovo emerge, dunque, come tra i principi di sussidiarietà orizzontale e di *reciproca collaborazione* non si dia alcuna sovrapposizione. La prima garantisce e promuove, anche in difetto di esigenze di collaborazione “in senso stretto”, l'impegno di soggetti appartenenti all'ordinamento secolare, quale ne sia la tendenza, nella prestazione di servizi di immediata vocazione “terrena”. Il secondo principio involge, di converso, relazioni tra società globali (o, se si vuole, “perfette”): esso potrà sì prestarsi, talvolta e di fatto, «alle esigenze attuative concrete della sussidiarietà orizzontale»¹⁸⁹, ma ciò si verificherà soltanto allorché emergano concrete esigenze di coordinamento tra i due ordinamenti sovrani in un ordine proprio e distinto, che ne impongano un fecondo dialogo collaborativo, secondo la sua accezione più tecnica.

¹⁸⁶ Così, secondo, S. COTTA, *Il Concordato in una società secolarizzata*, in G. DALLA TORRE, *I Concordati nel pensiero di Sergio Cotta*, Aracne, Roma, 2008, pp. 58 e ss., il quale insiste sul rilievo dell'art. 2.1 del “nuovo Concordato” – a proposito del riconoscimento della missione caritativa della Chiesa –, al punto affermare che esso rivestirebbe addirittura il ruolo di «punto centrale dell'accordo», tanto che «tutto il resto potrebbe andare a monte», dacché esso rappresenterebbe «il riconoscimento grandioso della legittimità, nell'ordine profano, dell'azione religiosa della Chiesa nel suo insieme».

¹⁸⁷ È in questa chiave di lettura che si apprezza, a mio modo di vedere, la pregnanza sistematica dell'art. 7.3, c. 2, dell'Accordo, ove si prescrive che «[l]e attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività [...]» (enfasi aggiunta).

¹⁸⁸ Sul tema specifico dei controlli rispetto alla rispondenza, da parte dei servizi prestati da enti confessionali, ai requisiti imposti da *standard* qualitativi “secolari”, si veda R. BOTTA, *Le strutture per le attività sussidiarie gestite da confessioni religiose*, in AA.VV., *Federalismo*, cit., pp. 215 e ss.

¹⁸⁹ I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 34. L'Autrice illustra interessanti indici di ciò a p. 117.

8. LA FENOMENOLOGIA VARIEGATA DELLA *RECIPROCA COLLABORAZIONE* NELLE RELAZIONI TRA ORDINAMENTI SOVRANI IN UN ORDINE PROPRIO. FINALITÀ DISTINTE, MA OBIETTIVI (STRUMENTALI) “RECIPROCAMENTE VANTAGGIOSI”

L’analisi che si è svolta finora è stata condotta, prevalentemente, con uno spirito “per sottrazione”. Ciò ha consentito di espungere dalla gamma dei possibili significati della *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa due soluzioni interpretative l’una rispetto all’altra, in un certo senso, “estreme”. Da un lato, invero, si è negato che l’impegno dedotto nell’Accordo potesse sottendere «una concezione utilitaristica (quando non affaristica) della collaborazione, intesa in primo luogo a rafforzare le strutture organizzative»¹⁹⁰ e le prerogative di ingerenza *in re temporali* della Chiesa-istituzione, riguardata nella sua veste di apparato di potere. Dall’altro lato, una volta ricondotto quel medesimo impegno a una dimensione «virtuosa»¹⁹¹, apprezzabile su di un piano di essenziale pregnanza solidaristica (art. 2 Cost.), si è parimenti escluso che esso contempri una mera ricognizione dell’attitudine della Chiesa (*recte*, dei soggetti, individuali e collettivi, nei quali essa si articola all’interno dell’ordinamento civile) a realizzare interessi di rilievo *generale* (art. 118, c. 4, Cost.), secondo un’ottica di sussidiarietà di assorbente respiro secolare.

La *reciproca collaborazione* – s’è invece più volte insistito – rivela il proprio significato più autentico solo quando venga contemplata quale canone di mutuo coordinamento tra società “globali”, ordinamenti originari cui la Costituzione affida in via esclusiva la cura di un novero di materie e contenuti (e la soddisfazione dei connessi interessi), sui quali i due enti sono riconosciuti liberi di esercitare, in maniera indipendente, le proprie prerogative sovrane. Tuttavia, rimane a questo punto ancora da chiarire che cosa, più precisamente, siffatto “coordinamento” significhi, in quali forme esso si manifesti, nonché quali criteri – soprattutto – ne indirizzino lo svolgersi entro il quadro di indefettibile solidarietà ove esso, assiologicamente, si iscrive.

Orbene, quando si è trattato del principio (generale) di leale collaborazione, si è illustrato come esso, lungi dall’esaurirsi in un catalogo di prescrizioni determinate, si configuri piuttosto come sintesi verbale di una gamma non tassativa di situazioni di dovere, tutte riconducibili a una matrice comune, siccome partecipi della vocazione

¹⁹⁰ G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 40.

¹⁹¹ Ivi, p. 41.

“collaborativa” – nel senso già più volte descritto – propria di quest’ultima. Del pari, la *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa – la quale rispetto alla collaborazione generale e “leale”, al netto dei riscontrati profili di alterità, rivendica un’inegabile prossimità semantica e deontica – assume a sua volta una struttura variegata. Variegate appaiono infatti le sue epifanie, attesa la pluralità delle vesti formali in cui il principio in parola mostra di trovare concreta focalizzazione. Variegate sono, specularmente, le specifiche sfumature di doverosità che il canone collaborativo si apre a sintetizzare.

In questa prospettiva, il primo livello di emersione di una collaborazione *reciproca* Stato-Chiesa – nel senso oramai ampiamente ridefinito – non potrà allora che risiedere proprio nella “collaborazione pattizia”, declinata nelle forme della bilateralità necessaria (art. 7, c. 2, Cost.). Si tratta della forma espressiva più nota (e immediata) del principio in parola, il quale, non a caso, trova espresso richiamo in un accordo di carattere tecnicamente concordatario, giusta la sua veste formale “tradizionale”. Le ragioni di questo assunto sono state già indagate. Il ripudio della *ratio* privilegiaria (*ex latere Status* o *Ecclesiae*) che aveva contraddistinto la più risalente vocazione dello strumento bilaterale-pattizio, ha fatto oggi luogo a una sua profonda “rimeditazione” sostanziale, la quale ne ha prodotto una sublimazione in chiave genuinamente collaborativa (*pacta libertatis et cooperationis*), coerente all’impianto costituzionale di disciplina del fatto religioso istituzionalizzato.

La rinnovata pregnanza assiologica dell’istituto dell’accordo interpotestativo Stato-Chiesa è oggi peraltro avallata *in apicibus* dallo stesso principio supremo di laicità della Repubblica, il quale ne tipizza rigidamente la funzione, orientandola al perseguimento di «legittime esigenze identitarie»¹⁹², in chiave di promozione della specificità confessionale. È sotto questa lente che gli accordi Stato-Chiesa, nella loro rinnovata veste sostanziale, ostentano la propria indefettibile funzionalizzazione alla *promozione dell’uomo e al bene del Paese*, della cui realizzazione si rivelano strumento – come è stato efficacemente sottolineato – «ottimale»¹⁹³. Nell’ottica di una concreta e fattiva attuazione dei valori dedotti nel principio costituzionale di eguaglianza sostanziale (artt. 3, c. 2, e 8, c. 1, Cost.), gli accordi si ergono infatti a garanzia di una libertà equamente differenziata

¹⁹² J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 7.

¹⁹³ L’espressione, già richiamata in precedenza, appartiene a G. DALLA TORRE, *La “filosofia” di un Concordato*, cit., p. 88.

secondo un canone di ragionevolezza, che accentua l'attitudine di alcune delle sue "specifiche" forme di esercizio a concorrere al *progresso* (art. 4 Cost.) dell'ordinamento intero.

In questa prospettiva, il principio di *reciproca collaborazione* non si limita a «presiede[re] ai disposti costituzionali sugli accordi»¹⁹⁴, caratterizzandone la *ratio*, ovvero – di nuovo – la "causa", ma ne governa altresì le manifestazioni concrete, assurgendo a canone di legittimità del contegno delle Parti nel dispiegarsi della propria attività negoziale. Ivi, come si accennava, la matrice della *reciproca collaborazione* rivela la propria vocazione "proteiforme", declinandosi, all'occorrenza, nei canoni operativi di collaborazione "leale" nello svolgimento delle trattative, oltre che, più in generale, di buona fede oggettiva nell'assunzione e nell'adempimento di ciascun impegno pattizio¹⁹⁵.

Si tratta di profili di importante rilievo teorico, i quali, nondimeno, appaiono oggi insufficienti a esaurire le esigenze di coordinamento che la coesistenza degli ordinamenti indipendenti e sovrani invoca pressante. I "nuovi" accordi *libertatis et cooperationis*, invero, si vedono riservare «confini ristretti»¹⁹⁶, giacché, come il Giudice delle leggi ha da tempo riconosciuto¹⁹⁷, il precetto costituzionale che ne delimita l'oggetto ai soli *rapporti* (art. 7, c. 2, Cost.) interpotestativi dei due enti consente (e a detta dei più impone¹⁹⁸) a questi ultimi di addivenire a una relativa composizione pattizia solo allorché si ponga concretamente l'opportunità – manifestata dalla Parte confessionale – di approntare una compiuta disciplina di materie e contenuti estranei rispetto alla sfera (*ordine*) di esclusiva sovranità di ciascuno. Senonché, la varietà tipologica (non tecnicamente dei *rapporti*, bensì più in generale) delle "relazioni" tra i due soggetti sovrani evidenzia l'insufficienza, di un principio – quello della bilateralità, intesa in senso stretto – che ne caratterizza

¹⁹⁴ Così S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 474.

¹⁹⁵ Tali "canoni-guida" si impongono, in ogni caso, come principi generali dell'ordinamento italiano: cfr. S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2014, p. 19, nt. 52; N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, N. 2014/4, p. 7; F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2002/2, p. 236; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003/3, pp. 680-685.

¹⁹⁶ P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 6.

¹⁹⁷ Sul carattere di specificità che deve contraddistinguere l'oggetto di concordati e intese, cfr., per tutte, Corte cost., n. 346/2002.

¹⁹⁸ La sussistenza di un autentico vincolo giuridico costituzionale alla conclusione di accordi con le confessioni religiose al fine di regolarne i *rapporti* con lo Stato è stata invece risolutamente negata, come meglio si dirà anche in seguito, da Corte cost., n. 52/2016.

solamente una singola dimensione, l'unica che la Carta espressamente contempla: per l'appunto, quella della composizione pattizia dei *rapporti* interordinamentali delle Parti.

È in questo senso che sorge allora l'esigenza – non solo concettuale, ma eminentemente pratica – di individuare un canone deontico più ampio e autonomo, idoneo a presiedere alle predette relazioni, indirizzandole entro un quadro di indefettibile vocazione solidaristica. È proprio qui che emerge, in definitiva, la funzione essenziale accordata alla *reciproca collaborazione*, quale principio “generale” di coordinamento delle pretese dei due soggetti indipendenti e sovrani in un *ordine* proprio.

E invero, pur nel *pieno* rispetto del principio di alterità delle rispettive sfere, si prospetta talvolta alle Parti, nell'esercizio concreto delle proprie potestà sovrane, un margine, più o meno ampio, di discrezionalità. Tale discrezionalità potrà rilevare sul piano dell'*an*, su quello del *quando*, o anche semplicemente su quello del *quomodo*: questo, direttamente, non rileva. Ciò che importa sottolineare – e che assume eminente rilievo in questa sede – è che sovente le soluzioni da adottare in concreto, tutte egualmente satisfattive degli interessi che le funzionalizzano e formalmente rimesse alla libera autodeterminazione di ciascuna delle Parti (art. 7, c. 1, Cost.), possono nei fatti dispiegare un'influenza significativa in ordine al perseguimento delle finalità proprie dell'altra, condizionandone (in segno positivo o negativo) l'efficace realizzazione.

La conseguenza vuole – e proprio qui sta il punto – che laddove alle Parti sia riservata una sfera di discrezionalità nell'esercizio delle proprie (esclusive) potestà sovrane, e nella misura in cui esse non consentano arretramenti rispetto a contenuti “irrinunciabili” (e dunque non negoziabili), quanto detto non esclude (e soprattutto non vieta) che tra di esse possano egualmente manifestarsi, in concreto, occasioni di fecondo dialogo. Di più. Nel *pieno rispetto* di queste condizioni, al fine di realizzare più efficacemente le finalità ultime di ciascuna, le Parti potranno (e dovranno) ricercare soluzioni che siano il frutto di un'attività di coordinamento, così da agevolarsi reciprocamente nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Ed è per l'appunto in tale coordinamento che si apprezza uno strumento essenziale per la *promozione dell'uomo* e per il *bene del Paese*, nel senso che si è in precedenza chiarito.

Senonché, come si avverte, il tratto caratterizzante delle occasioni di *reciproca collaborazione* prescinde dalla veste formale, infinitamente variabile, che quest'ultima possa assumere in concreto. In altri termini, non è nella “forma” del dialogo – di per sé

«non decisiva»¹⁹⁹ – che risiede l'indice di un'istanza genuinamente collaborativa, siccome intesa a un fecondo coordinamento delle potestà coinvolte. Quelli adottabili dalle Parti infatti, sono, in altri termini, strumenti “a causa variabile”, i quali potranno eventualmente colorarsi di significato, in chiave di stretta e *reciproca collaborazione*, solo allorché effettive esigenze di coordinamento consentano loro di attingere a un piano di pregnante doverosità solidaristica.

Sarà utile anticipare un esempio, sul quale nel prosieguo del lavoro occorrerà tornare più diffusamente. Sullo sfondo di ciascuna istanza di “concertazione” – forma oggi assai ricorrente di concretizzazione del principio in analisi – potranno in concreto celarsi, *ex parte Ecclesiae*, propositi diversi, talvolta non tecnicamente apprezzabili nei termini di una *reciproca collaborazione* tra le Parti, secondo l'accezione che si è qui cercato di ridefinire. È questo in particolare il caso nel quale la Chiesa, adottando un *modus operandi* paragonabile a quello delle altre formazioni sociali, cerca sovente di influire nel governo della “cosa comune” temporale, operando quale “semplice” gruppo di pressione. Con ciò si intende affermare, beninteso, che tale fenomeno debba essere stigmatizzato in termini di risoluta illegittimità: anche la Chiesa, al pari delle altre formazioni sociali, può rivendicare il «diritto di manifestare il proprio avviso»²⁰⁰ in questioni di rilievo temporale. Tutt'al più, in questa dimensione delle relazioni tra le Parti, il dovere di *reciproca collaborazione* opererà secondo il suo significato (che si è definito “nucleare”) di non ingerenza, impedendo all'istituzione ecclesiale, nei fatti, di attentare alla sfera di prerogative indipendenti della controparte, così contravvenendo all'impegno del loro *pieno rispetto*.

In definitiva, non è allora la veste formale – si ripete di nuovo e *ad abundantiam* – che caratterizza e contraddistingue il dialogo delle Parti nel segno della sua rispondenza alla loro *reciproca collaborazione*. Quest'ultima, come oramai si è dimostrato, anela alla dignità propria di un principio generale dell'ordinamento italiano. Sicché varranno anche per essa le icastiche considerazioni che una dottrina ormai classica ha speso a proposito di quella categoria di norme: «L'essere, illuminato dal principio, non contiene in sé, ancora il suo “dover essere”, cioè la sua regola [e la sua forma di espressione], ma almeno l'indicazione di una direzione lungo la quale deve porsi la regola per non contravvenire al valore contenuto nel principio»²⁰¹. In questa chiave di lettura, la *promozione dell'uomo*

¹⁹⁹ A. ROCCELLA, *Le intese regionali. a) Profili pubblicistici*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 125.

²⁰⁰ P. BELLINI, *La coscienza*, cit., p. 1124.

²⁰¹ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 160.

e il *bene del Paese* definiscono appunto la “direzione” verso la quale il principio di *reciproca collaborazione* indirizza le relazioni tra i due ordinamenti indipendenti e sovrani, nonché, dunque, la “causa” (nel senso di funzione concreta) accomunante la varietà degli strumenti eletti dalle Parti per perseguire quel proposito.

Una precisazione: come varie volte accennato, il *pieno rispetto* degli ordini esclusivi delle Parti preclude che possa darsi qualsivoglia commistione, nell’ambito del dialogo, tra le finalità ultime da loro perseguite: da un lato l’ordinamento della Repubblica perseguirà i fini suoi propri, riassunti nella realizzazione del valore personalista che fonda l’esistenza di ciascun ordinamento democratico; dall’altro, la Chiesa non potrà deflettere dal suo unico ed esclusivo fine fondativo, ossia quello di assicurare le condizioni escatologiche della salvezza.

In altre parole, per mutuare di nuovo una categoria appartenente alla teoria generale dei negozi, tra gli attori della *reciproca collaborazione* non vi potrà mai essere una comunanza di “motivi”²⁰², i quali saranno da ricercare esclusivamente nel patrimonio finalistico di ciascuno degli enti collaboranti. A essere comune tra questi ultimi potrà essere invece, occasionalmente, solo la “causa” di approntare condizioni strumentali mutualmente vantaggiose per il perseguimento dei fini di ciascuno, attraverso un coordinamento che prevenga o temperi le loro occasioni di conflitto e che sviluppi preziose sinergie nell’ottica di una *promozione dell’uomo* e di un *bene del Paese* che riverberano sfumature di significato distinte²⁰³ – come distinte sono le finalità ultime fatte proprie dalle Parti –, ma che pur si aprono ad accogliere, nelle loro pratiche realizzazioni, epifanie talvolta coincidenti. Nel segno della *promozione dell’uomo* e del *bene del Paese*, la Repubblica e la Chiesa possono perseguire e realizzare, all’occorrenza, obiettivi (si intende, strumentali) «reciprocamente vantaggios[i]»²⁰⁴, assecondandosi vicendevolmente nel perseguire le rispettive finalità istituzionali. Ciò nell’interesse precipuo dei *cives-fideles*, che si vedranno sgravati degli *ostacoli* (art. 3, c. 2, Cost.) frapposti da una sorda conflittualità dei

²⁰² Sui contorni della categoria dogmatica dei “motivi” del negozio giuridico, quali intenti soggettivi animanti le parti che lo concludono, si rimanda alla trattazione generale di C. SCOGNAMIGLIO, (voce) *Motivo (del negozio giuridico)*, in *Digesto delle Discipline privatistiche*, vol. XI, Utet, Torino, 1994, pp. 466 e ss.

²⁰³ Si condivide allora sul punto – e salvo successivo chiarimento – la posizione di G. LO CASTRO, *Ordine*, cit., p. 558, ove osserva che «la maniera di intendere cotesta promozione umana sarà diversa e comporterà differenti atteggiamenti nella comunità politica e in quella religiosa. La Chiesa si occuperà di promuovere il bene spirituale degli uomini; lo Stato il bene temporale».

²⁰⁴ Si mutua, in questo caso, l’efficace espressione di A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 10^a ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 212.

loro ordinamenti di (contestuale) appartenenza, sì da assecondare la loro doverosa vocazione al *progresso* (art. 4 Cost.) della società.

Questo, in definitiva, è l'inquadramento teorico che meglio sembra descrivere il principio di *reciproca collaborazione*. Il suo campo di azione andrà pertanto ricercato nelle relazioni tra le due "società globali" – Repubblica e Chiesa –, allorché esse vengano a incontrarsi e confrontarsi, generando l'esigenza di un doveroso coordinamento. In questa prospettiva, la vocazione del principio si rivela, per necessità, ampiamente pervasiva, andando a caratterizzare tutti i concreti svolgimenti delle rispettive sovranità, nella varietà delle sfaccettature che le descrivono.

Istanze ed epifanie di *reciproca collaborazione* potranno allora ricercarsi, anzitutto, sul piano della produzione delle fonti del diritto. Queste ultime, del resto, registrano da tempo un crescente rilievo dell'apporto confessionale (sostanzialmente negoziale, ovvero genericamente concertativo) nella definizione dei propri contenuti. Si tratta dell'ambito nel quale il principio in parola gioca oggi, forse, la propria sfida più significativa, ambedo ad assurgere a canone di orientamento in un sistema tipologicamente disordinato e contenutisticamente complesso, il quale osta in modo significativo a qualsiasi opera di *reductio ad unitatem*, di razionalizzazione. Ivi sarà in particolare da saggiare se, e in che misura, l'art. 13.2 dell'Accordo – letto alla luce di una *reciproca collaborazione* pienamente armonica al sistema costituzionale di disciplina del fatto religioso – si riveli strumento efficace per distinguere i fenomeni genuinamente collaborativi dall'emersione di mere sacche di privilegio.

Ancora, sviluppando impulsi da tempo prospettati da una parte della letteratura, non si potrà omettere di focalizzare l'attenzione, altresì, sul piano amministrativo di gestione del fattore religioso²⁰⁵. Del resto, è proprio in quella dimensione, ove si manifesta il

²⁰⁵ Per ragioni di fisiologica continenza, attesa l'ampia varietà del materiale fenomenico suscettibile di analisi, potrà invece solamente accennarsi, nel corso del presente lavoro, ad alcune interessanti manifestazioni di *reciproca collaborazione* che pertengono, propriamente, al diritto amministrativo della Chiesa, tanto nella sua dimensione provvedimentale come in quella così detta certativa (secondo la nozione, ancora attuale, di M.S. GIANNINI, (voce) *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 773 e ss.). Nella prima prospettiva, notevole interesse suscitano le intersezioni tra il principio di *reciproca collaborazione* e la previsione del Punto 2, lett. c), del Protocollo addizionale all'Accordo di Villa Madama, ove «[l]a Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'articolo 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani». A questo proposito, P. LO IACONO,

«“quotidiano del diritto ecclesiastico”»²⁰⁶, che la collaborazione tra le Parti mostra oggi alcuni dei suoi svolgimenti più originali. In taluni settori, invero, la prassi non registra soltanto una significativa apertura alle istanze dell’istituzione religiosa attraverso strumenti «elasticamente modulabili»²⁰⁷ di partecipazione procedimentale – e di conseguente contributo ai fini del bilanciamento degli interessi dedotti innanzi alla P.A. –, ma vede altresì figurare, sovente, autentiche «strutture di collaborazione»²⁰⁸, enti organici e organismi paritetici ove la Parte confessionale e quella statale, “strutturalmente” rappresentate attraverso l’emanazione di propri componenti, possono entrambe rivendicare una gamma articolata di pretese co-decisionali.

Da ultimo, ci si limita qui soltanto brevemente ad accennare che un quadro completo dello “stato dell’arte” della *reciproca collaborazione* non potrà essere attinto senza fare riferimento alle sue manifestazioni in un’altra fondamentale dimensione della sovranità dei suoi attori: ci si riferisce alla collaborazione nella materia giudiziaria. Ivi, l’impegno di collaborazione tra le Parti si declina in un’articolata gamma di posizioni di dovere, che si specificano ora in generici impegni di «di trasparenza e di informazione»²⁰⁹, ora, più specificamente e in maniera più pregnante, nel divieto «forzature giurisprudenziali»²¹⁰ che importino una sostanziale inosservanza dell’impegno al *pieno rispetto* della sfera di esclusiva competenza di ciascuna. Le più recenti epifanie di questo profilo della *reciproca collaborazione* – rispetto ad altri, forse, meno indagato – meriteranno di essere

L’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell’ordinata colligatio, in *Iustitia*, 2004, p. 298, ravvisa nel combinato disposto delle due disposizioni pattizie uno strumento per evitare la «messa a rischio [del]l’ordinata colligatio fra ordinamento canonico ed ordinamento statale (*ordinata*, in quanto esclude indebite ingerenze *in re aliena* da parte dello Stato o da parte della Chiesa), *colligatio* che, invece, appare essere fra gli obiettivi principali dell’Accordo del 1984, il quale impegna le Alte Parti a collaborare reciprocamente “per la promozione dell’uomo e il bene del Paese”, secondo la nota formula contenuta nell’art. 1». Quanto al profilo della potestà certativa esercitata dalle autorità ecclesiastiche, un’indagine sui suoi rapporti con il principio di *reciproca collaborazione* è stata condotta da A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., pp. 131 e ss.

²⁰⁶ Così ancora, efficacemente, A.G. CHIZZONITI, *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti collettivi religiosi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in AA.VV., *Proposte per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 104.

²⁰⁷ G. CASUSCELLI, *La crisi*, cit., p. 15.

²⁰⁸ Si mutua, al riguardo, la fortunata espressione di G. PASTORI, *I profili amministrativistici*, in AA.VV., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 195 e ss.

²⁰⁹ G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 32.

²¹⁰ Ivi, p. 30.

a propria volta attentamente approfondite.

8.1. *In particolare: il criterio empirico della responsabilità nella selezione dei modi e dei tempi del dialogo*

Il quadro che si è appena tracciato presenta sfumature di incertezza. S'è detto infatti, in primo luogo, che le manifestazioni più autentiche del principio di *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa si verificano allorché sorgano, tra di essi, esigenze di coordinamento nell'esercizio delle rispettive potestà sovrane. S'è chiarito altresì, tuttavia, come – se si eccettua la dimensione della regolamentazione pattizia dei *rapporti* (art. 7, c. 2, Cost.) tra le Parti – il principio in parola non prenda corpo attraverso forme rigidamente predeterminate, ma ostenti piuttosto una gamma di manifestazioni variabili e difficilmente tipizzabili. Il canone di collaborazione, come già evidenziato, si “limita” infatti a indirizzare le relazioni dei due enti sovrani entro un circuito di compatibilità solidaristica, ma gli strumenti di cui esso si serve (siccome “a causa variabile”) sono inadeguati, di per sé, a contrassegnarne, nei singoli casi concreti, l'effettiva operatività. Senonché – si comprende – potrebbe non essere immediato apprezzare, in talune occasioni, se il dialogo tra le Parti sia espressione di una genuina istanza collaborativa, quando non piuttosto di occasionali (e non sempre trasparenti) propositi di ingerenza.

In altri termini, il confine tra una *reciproca collaborazione* armonica rispetto ai suoi valori di riferimento e, di converso, la sostanziale attribuzione alla Chiesa di prerogative di influenza e negoziazione in ambiti che non le sono propri, rischierebbe di rivelarsi, alla prova dei fatti, evanescente. Si coglie allora l'esigenza di individuare un criterio empirico che consenta di discernere, nella varietà e complessità delle vicende che la casistica prospetta, le manifestazioni più genuine del canone collaborativo da fenomeni che – pur magari celandosi dietro una sua formalistica invocazione – sottendano piuttosto intenti prevaricanti, incompatibili con quel *pieno rispetto* delle altrui prerogative sovrane che definisce il campo d'azione di una *reciproca collaborazione* armonica rispetto al sistema costituzionale dal quale promana. Un criterio siffatto parrebbe, in effetti, poter essere individuato. Da qualche tempo esso viene invocato, con differenti sfumature di significato, da un'accorta parte della dottrina, la quale ne ha avvertito la preziosa vocazione orientativa, nell'ambito di dinamiche relazionali altrimenti contraddistinte da caratteri di opacità. Tale criterio prende il nome di “responsabilità”.

Come detto, l'interesse evocato dal concetto di responsabilità non ha mancato di

attirare, negli ultimi anni, l'attenzione della letteratura ecclesiasticistica, che ha cominciato a indagarne le principali manifestazioni e potenzialità²¹¹. Con espressione sintetica, ma non meno pregnante, quell'interesse è stato riassunto nella considerazione secondo la quale la maggiore sfida della disciplina parrebbe risiedere oggi «nel rilancio sociale del trinomio libertà-responsabilità-solidarietà»²¹².

Di nuovo, tuttavia, l'utilizzo di un significante così ambiguo potrebbe generare confusione. Al pari di quanto già avvenuto, in generale, rispetto alla categoria della *reciproca collaborazione* Stato-Chiesa, l'evocazione di una *reciproca collaborazione* “responsabile” richiederà appresso, ai nostri fini, uno scrupoloso esercizio ridefinitorio.

Quello di “responsabilità” è un concetto articolato, da adoperare con grande attenzione. Esso avverte infatti un'accentuata stratificazione di significati²¹³, la cui genesi talvolta esorbita dalle strette maglie della scienza giuridica, dovendosi ricercare piuttosto nei campi di competenza di altre scienze sociali e financo di quelle filosofiche. È proprio in quest'ultima dimensione, invero, che la categoria della responsabilità è stata oggetto, relativamente di recente, di riflessioni approfondite, che ne hanno aggiornato il potenziale semantico, facendola assurgere, attraverso la trasposizione nel mondo del diritto di maturazioni proprie di talune correnti filosofiche, a canone guida dei comportamenti dei consociati nell'ambito del mondo contemporaneo.

Ivi, in particolare, si è teso a disancorare la responsabilità dalla sua accezione tradizionale, che la voleva circoscritta – pur nella varietà delle sue sfumature di significato – a sintesi concettuale dei criteri di imputazione delle condotte umane al proprio autore, in vista dell'applicazione delle conseguenze imposte da un sistema di norme di condotta (*in primis*, giuridiche)²¹⁴. In rapporto di giustapposizione con tale ultima gamma di

²¹¹ Sul concetto di responsabilità, nelle sue applicazioni ecclesiasticistiche, ha attentamente riflettuto, di recente, S. DOMIANELLO, *L'istituto della responsabilità in regime di pluralismo giuridico*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2015. In materia, si rimanda altresì ai contributi raccolti in AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. MARCHEI, D. MILANI, J. PASQUALI CERIOLI, il Mulino, Bologna, 2014.

²¹² L'espressione è di J. PASQUALI CERIOLI, *Una Proposta di svolta*, in AA.VV., *La legge che non c'è*, cit., p. 349.

²¹³ Sulla natura ambigua del concetto di “responsabilità”, è ancora prezioso il contributo di U. SCARPELLI, *Riflessioni sulla responsabilità politica. Responsabilità, libertà, visione dell'uomo*, in *La responsabilità politica. Diritto e tempo*, a cura di R. ORECCHIA, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 41 e ss.

²¹⁴ Osservava P. RICOEUR, *Il concetto di responsabilità*, in ID., *Il giusto*, SEI, Torino, 1998, p. 48, che «[c]iò che colpisce innanzitutto lo sguardo è il contrasto tra l'arretramento sul piano giuridico dell'idea di imputazione, sotto la pressione di quei concetti che ad essa fanno concorrenza [...] e la straordinaria proliferazione e dispersione degli usi del termine responsabilità sul piano morale. Tutto accade come se il

significati, la responsabilità viene invece oggi sovente intesa, altresì, quale attributo comportamentale (e come connesso intimo sentimento) di ogni soggetto, individuale o collettivo, il quale operi in vista di un obiettivo – il “bene”, considerato in senso oggettivo – da intendersi quale “dover essere”, anche a prescindere dalla formale predisposizione, da parte dell’ordinamento giuridico, di specifiche sanzioni che proscrivano eventuali devianze²¹⁵.

Nell’ambito del linguaggio del diritto, pur tradizionalmente concentrato sul rigido binomio “comando-sanzione”, queste riflessioni non trovano un terreno impermeabile. Non ci si potrà che limitare a ricordare come alcuni Autori abbiano rinvenuto nel concetto di responsabilità un principio di carattere universale, quando non addirittura il «contenuto minimo del diritto naturale»²¹⁶, componente indefettibile di ogni sistema di diritto. In questa prospettiva, è solo in forza di un contegno (almeno tendenzialmente) responsabile che i consociati si vedono consentito di creare e conservare strutture organizzative, ove la loro (cor)responsabilità si erge a criterio di relazione, idoneo a indirizzarne le condotte in una chiave di armonia solidaristica. È proprio in virtù della sua essenziale vocazione relazionale²¹⁷ che la responsabilità – si detto altrimenti – rende possibile la cooperazione dei consociati in vista di un “bene comune”²¹⁸.

Queste deduzioni colgono particolarmente nel segno e rinvergono un clima fecondo per la propria gemmazione all’interno della Repubblica democratica, ove il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili vengono predicati in rapporto di giustapposizione con i limiti derivanti dal doveroso rispetto dei doveri inderogabili imposti dal canone di solidarietà (art. 2 Cost.). In questa specifica prospettiva, l’adempimento – appunto, secondo uno spirito di responsabilità – di siffatti doveri spiega un ruolo decisivo nel governare le dinamiche di relazione sorgenti nell’ordinamento democratico. Ivi, la pregnanza deontica dei doveri di solidarietà invita i consociati ad adottare un *agere* responsabile, del quale la stessa previsione dei diritti di libertà si pone a fondamento, o

restringimento del campo giuridico fosse compensato da un’estensione del campo morale della responsabilità».

²¹⁵ È d’obbligo, al riguardo, richiamare il pensiero di H. JONAS, *Il principio responsabilità: un’etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 2002, soprattutto pp. 115 e ss.

²¹⁶ H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1991, p. 230.

²¹⁷ Sulla vocazione “relazionale” del concetto di responsabilità, cfr. M.A. FODDAI, *Sulle tracce della responsabilità: idee e norme dell’agere responsabile*, Giappichelli, Torino, 2005, p. XVI.

²¹⁸ Ancora H.L.A. HART, *Il concetto*, cit., p. 230, attribuisce altresì, alla responsabilità, la funzione di uno strumento essenziale per favorire la «cooperazione volontaria in un ordinamento coattivo».

«matrice»²¹⁹, proponendosi quale vero e proprio “motore” della Costituzione²²⁰.

Pur nella sostanziale condivisione di questa prospettazione, a detta di alcuni l’impiego del concetto di responsabilità non parrebbe attingere, nondimeno, a un significato suo proprio, autonomo rispetto a quelli di libertà e solidarietà. La sua reale dimensione teorica sarebbe invece da ricercarsi, tutt’al più, in quella di un mero “consiglio”, privo dei caratteri della prescrittività giuridica²²¹. Secondo questa chiave di lettura, l’impiego del concetto di responsabilità stenterebbe a rinvenire un apprezzabile significato tecnico: anche qualora non venisse reputato ridondante, esso finirebbe per rimanere assorbito nella capienza significativa del macro-principio di solidarietà, del quale, se proprio, contribuirebbe a evidenziare un riflesso, una sfumatura.

La soluzione potrebbe essere differente, allorché – come pare più opportuno e convincente – il concetto di responsabilità venisse invece inteso non già come mero orpello descrittivo, bensì quale essenziale criterio operativo, governante i rapporti conflittuali tra ciascun diritto di libertà e i doveri che ne circoscrivono l’esercizio. In tal guisa – si badi – non si intende affermare che responsabilità e solidarietà debbano essere considerati quali canoni distinti. Esse si rivelano infatti reciprocamente integrate, nella misura in cui la prima si erge a criterio pratico-operativo della seconda, concorrendo, nell’essenza, a descriverne la portata di principio. Criterio pratico di “intelligenza” del diritto, la responsabilità diviene così *trait d’union* tra le dimensioni della libertà e della solidarietà, indirizzandone la dialettica entro un circuito di sostenibilità ordinamentale²²².

In altre parole, libertà e solidarietà – come è stato sottolineato efficacemente in dottrina – trovano nella responsabilità un proprio «comune denominatore»²²³. Le libertà e i poteri (financo quelli sovrani in un ordine proprio) possono reclamare riconoscimento e

²¹⁹ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., p. 184.

²²⁰ Per mutuare le parole di P. CALAMANDREI, *Intervento all’Umanitaria di Milano del 26 gennaio 1995*, (ora) in *www.anpi.it*, «la Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile. Bisogna metterci dentro l’impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità».

²²¹ Questa è la posizione di C. PINELLI, *Libertà e responsabilità*, in *Rivista AIC*, 2010/00, il quale ritiene che la Costituzione conterrebbe una sollecitazione a un esercizio responsabile delle libertà riconducibile alla dimensione del “consiglio” (su cui, N. BOBBIO, *Comandi e consigli*, in ID., *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 39 e ss.).

²²² Ho riflettuto su questa dialettica, ancorché in diverso contesto, nel mio A. CESARINI, *Libertà e responsabilità nella convivenza coniugale. La stabilità dell’assegno divorzile a seguito di ‘delibazione’ della nullità canonica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2021, pp. 13 e ss.

²²³ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., p. 205.

tutela all'interno dell'ordinamento democratico solo nella misura in cui il loro esercizio risponda, in concreto, a un criterio di responsabilità; specularmente, la proposizione dei doveri di solidarietà postula in maniera indefettibile che di essi si dia una «concretizzazione “responsabile”»²²⁴, che sia idonea ad assicurarne l'«effettività»²²⁵.

Sicché, al pari degli altri doveri promananti dalla matrice solidaristica della Carta (art. 2 Cost.), anche i doveri di *reciproca collaborazione* non potranno che reclamare, a propria volta, un adempimento responsabile. Invero, è solo attraverso un adempimento responsabile che è loro consentito di conservare la propria integrità ed evitare, per converso, strumentalizzazioni e sofisticazioni che ne compromettano l'essenza. Come dianzi ridefinita, la responsabilità, nelle proprie vesti di criterio pratico-operativo che guida il “funzionamento” del principio solidaristico, deve pertanto orientare anche la collaborazione delle Parti – Repubblica e Chiesa – nella concreta cernita dei modi e dei tempi del loro dialogo.

Del resto, se dal lato della Repubblica questa soluzione è giustificata (anzi, imposta) dall'inserimento del canone collaborativo entro un quadro di sistema assiologicamente coerente, anche *ex parte Ecclesiae* essa può vantare referenti sistematici di eminente rilievo. Già si è ricordato, invero, come nell'attuale ecclesiologia all'invocazione di un esercizio “responsabile” delle *libertates* dell'istituzione si accompagni un proposito di coltivare relazioni collaborative con la comunità politica soltanto secondo «*modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo*»²²⁶.

Quali conclusioni trarre, in definitiva? È evidente che, qualora contemplata secondo questa chiave di lettura, la responsabilità – assunta a criterio-guida nello svolgersi della loro *reciproca collaborazione* – invita le Parti ad astenersi da astratte e aprioristiche rivendicazioni di interlocuzione (quando non di autentica ingerenza). I tempi, i modi e financo l'*an* di un eventuale coinvolgimento della Parte confessionale in dinamiche concertative di cernita e bilanciamento di interessi rinvengono così nella responsabilità uno strumento essenziale di selezione (preventiva) e di verifica (successiva) della propria legittimità. Anche in assenza – come il più delle volte accade – di puntuali sanzioni che ne stigmatizzino gli abusi, la *reciproca collaborazione* “responsabile” diviene così un faro

²²⁴ J. PASQUALI CERIOLO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 74.

²²⁵ A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in AA.VV., *I doveri*, cit., p. 565.

²²⁶ *Gaudium et Spes*, § 76.

deontico nelle relazioni tra le Parti, orientandone il contegno nel segno di una piena legalità costituzionale.

Del resto, come evidenzia la casistica provvedimentale che ha caratterizzato la recente emergenza pandemica²²⁷, un'eminente forma di *reciproca collaborazione* potrà manifestarsi, all'occorrenza, anche nella semplice accettazione, da parte confessionale, di provvedimenti unilaterali, che escludano qualsivoglia apporto esterno nella determinazione dei propri contenuti²²⁸. Di fronte alla prospettiva di una grave lesione di interessi la cui cura è rimessa alla sola Repubblica – è il caso della salute pubblica (art. 32 Cost.) –, anche istanze concrete di coordinamento (che in altre occasioni dovrebbero certamente ricevere ascolto) – cedono il passo a un'accettazione (responsabile) di prescrizioni provenienti da un altro ente sovrano al quale, all'interno del proprio ordine di esclusiva competenza, è stato assicurato un *pieno rispetto*. Lo reclamano, infatti, *la promozione dell'uomo e il bene del Paese*.

Tutte le epifanie concrete della *reciproca collaborazione*, nella varietà tipologica che la contraddistingue, potranno ritenersi effettivamente tali, pertanto, solo allorché in esse si riconosca, di volta in volta, un esercizio sapiente del criterio di responsabilità. È solo in questo modo che la *reciproca collaborazione* “responsabile” giustifica la propria esistenza, proponendosi quale autentico principio generale, ovvero “di sistema”.

9. COLLABORAZIONE E LAICITÀ. LA COLLABORAZIONE RECIPROCA COME PRINCIPIO “DI SISTEMA” NELLE RELAZIONI TRA LA REPUBBLICA E TUTTE LE CONFESIONI RELIGIOSE

Gli svolgimenti interpretativi che si sono proposti concorrono a individuare nell'impegno di *reciproca collaborazione* espresso dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama una norma che, qualora calata nella propria autentica dimensione sistematica, assume attributi tecnicamente “generalisti”. Il carattere di generalità cui si è fatto riferimento pertiene, nello specifico, all'ambito oggettivo di caratterizzazione di quel principio: essa contempla la varietà tipologica degli strumenti nei quali il canone prende corpo. Ai fini di una ricostruzione pienamente esaustiva, che tenga interamente conto dell'ampiezza di significato del

²²⁷ Sul punto si tornerà ampiamente *infra* Cap. III.

²²⁸ Rispetto all'idoneità, da parte di condotta di mera astensione (attraverso l'accettazione di un provvedimento unilaterale), a essere descritta quale concreta manifestazione di reciproca collaborazione, ha espresso parere positivo G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 201.

principio di collaborazione reciproca, nondimeno, occorre ancora compiere un passo decisivo.

E infatti, per quanto contenutisticamente pervasivo, il principio in parola non è mai stato evocato, in questa sede, se non facendo richiamo alla sua specifica veste di impegno negoziale, ossia di vincolo che la Repubblica e la Chiesa hanno assunto, espressamente, attraverso un accordo concordatario, efficace tra le sole Parti contraenti. In forza della sua insistita vocazione generale, tuttavia, il canone di collaborazione reciproca reclama, a questo punto, di emanciparsi dalla propria limitante dimensione “sinallagmatica”, così da ergersi, finalmente e definitivamente, a vero e proprio principio “di sistema”, idoneo a presiedere le relazioni tra l’ordinamento secolare e tutte le istituzioni di fede.

Alla luce delle considerazioni che sono state spese nel corso del presente lavoro, gli strumenti per compiere questo ulteriore “salto” concettuale sono già stati, all’evidenza, ampiamente articolati.

Allorché ci si è concentrati sulle Premesse dell’Accordo, si è evidenziato infatti come, secondo la formulazione fatta ora propria dalla Consulta – «non [...] indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì [...] tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» –, il principio di laicità avverta, oggi, una valorizzazione accentuata della propria attitudine “imparziale”. Quest’ultima, addirittura, parrebbe oggi essere assunta a vera e propria sintesi dei “criteri” sulla base dei quali la “tutela del pluralismo” – oggetto diretto e immediato del principio supremo – dovrebbe essere assicurata in concreto, nell’ottica della massima espansione dei diritti di libertà di “tutti”.

Le conseguenze interpretative cui questo assunto autorizza l’interprete non sono di poco momento. E invero, siccome animata da un’attitudine imparziale, che ne descrive nell’essenza la forma di Stato, la Repubblica non potrà – oggi più che mai – operare alcuna irragionevole distinzione nella selezione dei propri interlocutori nel quadro di una collaborazione reciproca che si proponga di presiedere le sue relazioni assieme alle istituzioni di fede²²⁹. Ciò sarà necessariamente a dirsi anche qualora, accidentalmente, essa non dovesse aver assunto uno specifico impegno negoziale (pattizio) nei confronti di ciascuna.

La soluzione appena proposta, indefettibile in un’ottica assiologico-costituzionale

²²⁹ In letteratura, hanno specificamente riflettuto sull’incompatibilità, rispetto al principio di laicità, di una reciproca collaborazione “selettiva”, I. BOLGIANI, *Regioni*, cit. p. 29; D. MILANI, *La tutela*, cit., p. 219.

di imparzialità (e conseguente divieto di discriminazione), rinviene un avallo teorico decisivo nella stessa *ratio* del canone di collaborazione reciproca. Come varie volte si è ripetuto, infatti, il principio in parola parrebbe disvelare il proprio significato più autentico allorché, nel quadro di una formale contrapposizione tra potestà appartenenti a istituzioni sovrane in un *ordine* esclusivo, si manifestino, tra queste ultime, occasioni di relazione – secondo l’accezione descritta nel corso del lavoro – che impongano un temperamento nell’esercizio delle rispettive pretese apprezzabile in chiave di coordinamento.

Ebbene, siccome contrassegnate anch’esse, intrinsecamente, da attributi di originalità e indipendenza²³⁰ – giacché, a paragone della Chiesa, la Costituzione ne predica un’eguale libertà (art. 8, c. 1, Cost.) – pure le confessioni religiose diverse dalla cattolica potranno allora vantare, all’occorrenza, pretese di coordinamento di fronte agli organi della Repubblica. Questi ultimi, specularmente, avranno senz’altro il dovere di accoglierne l’apporto, nella misura in cui il dialogo reciproco si proponga di realizzare, a modo di strumentale preconditione per la realizzazione dei fini ultimi di tutti enti collaboranti, obiettivi condivisi – se si vuole – intesi alla promozione dell’uomo e al bene del Paese²³¹.

Ma ciò non basta. In ossequio alla propria genetica vocazione solidaristica, il canone di collaborazione reciproca non potrà porsi soltanto alla base di istanze di coordinamento e interlocuzione, in tutti i casi in cui il pieno rispetto delle rispettive sfere di competenza consenta di assicurarle; “collaborazione reciproca”, infatti, diverrà altresì, di nuovo, una formula riassuntiva di una gamma articolata di posizioni di dovere che graveranno – in modo speculare alle rispettive pretese – anche in capo alle confessioni diverse dalla cattolica. Anche queste ultime, in altre parole, saranno così chiamate all’esercizio di una collaborazione declinata secondo criteri di responsabilità solidale che ne evidenzino la collocazione armonica nelle maglie dell’ordinamento democratico.

La collaborazione reciproca tra la Repubblica e le confessioni religiose, in definitiva potrà legittimamente rivendicare, anche sotto il profilo soggettivo, la caratura di un principio generale, o “di sistema”. L’art. 1 dell’Accordo, secondo questa chiave di lettura, non potrà allora essere riguardato come una disposizione idonea a dispiegare un’efficacia “innovativa” dell’ordinamento, ossia tale da introdurre un impegno estraneo alla gamma

²³⁰ Sull’attribuzione di siffatte qualifiche in capo agli ordinamenti confessionali, è ancora utile richiamarsi allo studio P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 89 e ss.

²³¹ Sotto questo profilo, P. CONSORTI, *Nuovi rapporti*, cit., p. 33, postula che la reciproca collaborazione con le confessioni diverse della cattolica debba essere modulata, nondimeno, «nei limiti del loro rilievo sociale».

di principi già contenuti – esplicitamente così come implicitamente – nelle articolazioni della Carta. Essa ha piuttosto il pregio di evidenziare, con funzione sostanzialmente ricognitiva, un principio le cui ragioni profonde già riposano nelle logiche valoriali sottese all’ordinamento laico e democratico.

Certo, allora, non potrà dirsi che la sua “codificazione” nell’Accordo «sia stata inutile o ridondante»²³². Purché opportunamente emancipata dalla propria dimensione negoziale²³³, e posta dunque in salvo da fraintendimenti concettuali che ne determinino sviamenti di taglio privilegiario, la collaborazione reciproca disvela il proprio significato, più autentico: quello di uno strumento duttile e pervasivo, idoneo a ordinare le relazioni tra la Repubblica e tutte le istituzioni di fede nel segno di una virtuosa comunione solidaristica.

10. CONCLUSIONI

Sarà opportuno, prima di procedere oltre, ritornare brevemente sugli esiti principali finora sortiti dalla ricerca.

La disposizione contenuta nell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama – che vincola espressamente la Repubblica e la Chiesa cattolica a coltivare una «*reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese*» – pone all’interprete questioni ermeneutiche di profondo impegno. Le maggiori criticità evocate da quella formula, infatti, non riposano soltanto sull’opacità dell’enunciato, ma dipendono altresì dalla sua “originalità”, che lo rende, in effetti, un vero e proprio *unicum* nel quadro delle fonti del diritto ecclesiastico italiano positivo.

Ebbene, è stata proprio la considerazione del difetto di analoghe previsioni pattizie “contrattate” con le altre Religioni – considerazione talvolta supportata dall’indagine dei motivi *lato sensu* politici che ne hanno condotto alla stesura – a contribuire, specie in passato, a una lettura di quella previsione in chiave strettamente privilegiaria per la confessione “di maggioranza”. Nell’impegnarsi a collaborare reciprocamente con la (sola)

²³² Sull’utilità sistematica delle disposizioni normative recanti una ricognizione di doveri e principi generali, si veda ancora A. RUGGERI, *Doveri fondamentali*, cit., p. 562.

²³³ La soluzione interpretativa proposta consente di superare l’obiezione con la quale F. FINOCCHIARO, *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, ne *Il Diritto ecclesiastico*, 1997/1, p. 11, opinava che la qualificazione di “Stato laico” fosse «poco adatta alla repubblica italiana [come sarebbe stato confermato dall’art. 1 dell’Accordo, laddove] lo Stato vede nella “reciproca collaborazione” con la Chiesa cattolica un mezzo per conseguire «la promozione dell’uomo e il bene del Paese».

Chiesa cattolica – è stato da alcuni opinato – la Repubblica italiana avrebbe eletto la controparte ecclesiastica a stabile interlocutrice, vincolandosi, all’occorrenza, ad accoglierne il contributo concertativo pure all’interno di quel recinto ove la Costituzione ne richiederebbe, invece, la libera (ed esclusiva) autodeterminazione sovrana (art. 7, c. 1, Cost.).

Questa soluzione, che prospetta un’intrinseca antinomia rispetto alla prima parte della medesima disposizione pattizia – ove i contraenti, espressamente, si impegnano a un *pieno rispetto* della distinzione dei rispettivi *ordini* esclusivi – sembrerebbe fondarsi, in effetti, sull’utilizzo del criterio ermeneutico della specialità: il canone di alterità delle rispettive sfere, pur formalmente riaffermato – e anzi ascritto, a propria volta, a oggetto di un apposito impegno pattizio – dovrebbe prestarsi a strumentali temperamenti ogniqualvolta la *promozione dell’uomo* o il *bene del Paese* lo reclamino.

Ben si intende, in questa prospettiva, come la vaghezza e l’ampiezza del “fine-obiettivo” della collaborazione tra le Parti potrebbe tradursi, nei fatti, in una sostanziale frustrazione del principio di distinzione degli ordini distinti e quindi, per riflesso, in una radicale contraddizione del quadro assiologico che governa la disciplina costituzionale del fatto religioso organizzato, segnatamente nella sua dimensione istituzionale.

Le linee interpretative tracciate nel corso del lavoro, tuttavia, hanno consentito di inquadrare la *reciproca collaborazione* evocata dell’Accordo entro una cornice teorica diversa, che permette di armonizzarne il contenuto prescrittivo, dacché calato in un sistema teorico coerente, con la forma laica della Repubblica.

Il primo *step* del percorso interpretativo suggerito si fonda, immediatamente, sugli stessi termini della disposizione pattizia in commento, della quale si è provveduto – in conformità con quanto postulato già da tempo da una parte della dottrina – a operare un “riequilibrio”. Come si è ampiamente insistito, infatti, insuperabili ragioni di ordine tecnico-dogmatico impongono di escludere che il canone di alterità delle sfere sovrane, siccome riflesso “essenziale” del principio supremo di laicità, possa risultare soccombente nell’ambito della sua dialettica con l’impegno alla *reciproca collaborazione*.

Al contrario, è proprio il rispetto dell’alterità delle sfere – non per caso qualificato *pieno* nel tenore dell’Accordo – a definire il più intimo referente di legittimità delle forme nelle quali la *reciproca collaborazione* venga, di volta in volta, a manifestarsi. Sicché, si è ritenuto che sia proprio nella sua dialettica con l’impegno di *pieno rispetto* che la collaborazione tra le Parti potrebbe rivelare il proprio significato – così s’è detto – “nucleare”, operando un “rafforzamento” (in chiave, per l’appunto, collaborativa) del principio di alterità dei rispettivi *ordini* sovrani.

Questo primo esito interpretativo ha il pregio di sciogliere l'apparente antinomia che intercorre tra gli impegni negoziali giustapposti nel primo articolo dell'Accordo, consentendo altresì di mitigare i rischi più intensi di contraddizione dei principi costituzionali con i quali il canone di *reciproca collaborazione* si trova, per necessità, a dialogare. Qualora tale soluzione dovesse ritenersi esaustiva, tuttavia, il contenuto dell'impegno pattizio si rivelerebbe, all'evidenza, limitato. Per converso, in forza dell'ampiezza degli obiettivi verso cui l'Accordo la indirizza – *la promozione dell'uomo e il bene del Paese* – la *reciproca collaborazione* tra le Parti reclama (beninteso, nel *pieno rispetto*, a titolo di “precondizione”, del principio di distinzione degli ordini) un ambito di operatività più pervasivo.

Ebbene, attraverso il riscontro di feconde assonanze normative, già tempo addietro registrate da attenta dottrina, si è pertanto ipotizzato che la *reciproca collaborazione* potesse rivendicare un legame di genetica connessione con il macro-principio della solidarietà costituzionale (art. 2 Cost.) e con alcuni dei suoi svolgimenti più pregnanti, quali i moti ordinamentali intesi alla garanzia di un'eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e il concorso doveroso di ciascuno soggetto al progresso – *materiale* così come *spirituale* – della società (art. 4 Cost.). È proprio alla luce del suo inserimento in un quadro armonico di solidarietà costituzionale che la *reciproca collaborazione* parrebbe rivelare, invero, il suo significato più autentico.

La propria caratura di istituzione indipendente e sovrana, infatti, non sottrae la Chiesa cattolica alla qualifica di formazione sociale, operante nell'ambito del territorio italiano e di conseguenza chiamata – al pari di tutti i soggetti operanti all'interno di questo – all'adempimento di doveri che la Costituzione definisce *inderogabili* (art. 2 Cost.). Senonché, proprio in forza dei suoi attributi di aseità e (conseguentemente) di indipendenza, è chiaro che la sottoposizione della Chiesa al paradigma solidaristico non potrà che tener conto della specificità del soggetto in capo al quale i connessi doveri vengano predicati.

Quid iuris, dunque? Un utile ausilio è offerto, al riguardo, dall'indagine delle interferenze concettuali tra l'impegno alla *reciproca collaborazione* tra la Repubblica e la Chiesa, recato dall'Accordo, e il canone “generale” – anch'esso espressione di *solidarietà* (artt. 2 e 5 Cost.) – della *leale* collaborazione, il quale, tra l'altro, la Carta oggi enuncia all'art. 120, cpv.

Quest'ultimo principio, come s'è illustrato nel precedente Capitolo, presiede alle relazioni intercorrenti tra soggetti forniti di competenze distinte e proprio per tale ragione vocati ad assicurarne un esercizio armonico e corresponsabilizzante, inteso alla

realizzazione del solo interesse generale (o “bene comune”).

Al pari della collaborazione “di diritto comune” (*leale*) anche la collaborazione *reciproca* cui allude l’Accordo presuppone un riparto di competenze tra soggetti distinti. Ciò che differenzia quest’ultima collaborazione rispetto alla prima, per riflesso dell’irriducibile alterità dei suoi attori, è il fatto che le competenze al cui esercizio essa presiede non possono tollerare alcuna forma di “dinamismo”, improntato a logiche di efficienza sussidiaria. La Chiesa – si è più volte insistito – non è un soggetto della sussidiarietà; del pari, la Repubblica non potrà mai pretendere di farsi carico della realizzazione di interessi prettamente spirituali.

All’interno degli *ordini* esclusivi delle Parti non possono pertanto tollerarsi illegittime interferenze, né alcun tipo di arretramento potrà essere consentito nell’assicurazione del massimo grado di soddisfazione degli interessi ivi sottesi, in vista di soluzioni mediatriche o transattive. I fini esclusivi delle Parti, così come il grado di tutela degli interessi che vi si connettono, costituiscono infatti, come s’è detto, elementi “non negoziabili”.

Ciò non significa, tuttavia – ed è proprio qui che risiede il nodo decisivo del problema – che allorché (e purché) tale pre-condizione venga rispettata, tra i due soggetti avvinti dall’impegno alla *reciproca collaborazione* non possano (anzi, non debbano) egualmente svilupparsi forme di dialogo. Un dialogo che prenderà in tal guisa, come varie volte si è insistito, la forma di un “coordinamento” reciproco nello svolgersi delle potestà sovrane di ciascuno dei soggetti coinvolti, intese nella varietà delle declinazioni – normative, amministrative, giudiziarie – che le descrivono.

In altre parole, come si è cercato di esprimere, non sempre il contenuto di esercizio delle potestà sovrane potrà dirsi “vincolato”. Talvolta, il *pieno rispetto* dell’alterità delle sfere consente di adottare una pluralità di soluzioni – tutte, si ripete, egualmente satisfattive degli interessi “non negoziabili” che quelle sottendono. Sicché le Parti, nel loro concreto esercizio, saranno chiamate a coltivare un fecondo coordinamento, che si rivelerà funzionale al perseguimento delle finalità ultime, e non negoziabili, di entrambe.

È, allora, proprio nella *reciproca collaborazione* che la Chiesa è chiamata a manifestare il proprio modo specifico di essere “solidale”, nell’espressione rilevante ai sensi della Costituzione (art. 2 Cost.). Quest’ultima, chiama tutte le formazioni sociali (ivi incluse quelle sovrane in un ordine proprio) all’adozione di un *agere* responsabile, che circoscrive le pretese di ciascuna in un circuito di sostenibilità ordinamentale. Il monito costituzionale, per quanto specificamente è d’interesse, non si traduce soltanto in un invito ad astenersi da propositi di indebita ingerenza rispetto al “pomerio” riservato alle

competenze “altrui”, ma importa altresì una doverosa continenza nell’esercizio delle competenze “proprie”, entro un tracciato corresponsabilizzante di compatibilità solidaristica. Ecco allora che, come sottolineato, la *reciproca collaborazione* potrà dirsi effettivamente tale solo allorché le sue concrete manifestazioni consentano di qualificarla come “responsabile”: una collaborazione che non sia strumentalizzata a fini di prevaricazione, bensì sia frutto di un genuino proposito di coordinamento, il quale tenga conto delle esigenze e delle prerogative altrui e si riprometta di non lederne l’efficace svolgimento.

In questa prospettiva, la *promozione dell’uomo* e il *bene del Paese* divengono così formule riassuntive della “causa” preposta a qualsiasi, autentica, espressione della collaborazione *reciproca*. Pur nell’inderogabile alterità dei propri fini istituzionali (che rimangono ascritti alla dimensione dei “motivi”), la Repubblica e la Chiesa si vincolano a ricercare, nello svolgersi concreto delle rispettive potestà (e allorché la distinzione degli ordini lo consenta), soluzioni condivise.

Attraverso l’assunzione del vincolo pattizio a collaborare reciprocamente, le Parti non assumono, in definitiva, un fine ulteriore e distinto rispetto a quelli che già sono loro propri, ma si impegnano a intessere un dialogo fecondo, funzionale alla realizzazione di obiettivi – se si vuole – “strumentali” al loro perseguimento, a ordini invariati e distinti.

Ecco allora che l’inquadramento teorico proposto consente di compiere un ulteriore passaggio concettuale. La *ratio* sottesa alla collaborazione reciproca tra la Repubblica e la Chiesa cattolica mal tollera di rimanere vincolata alla propria unica e limitante emersione negoziale, ma reclama di trovare espressione nell’intera gamma delle relazioni, tipologicamente variegata, che intercorrono tra l’ordinamento secolare e tutte le istituzioni di fede, nella misura in cui la rispettiva organizzazione statutaria (art. 8, c. 2, Cost.) consenta loro di assumere, al pari della Chiesa (artt. 7, c. 1, e 8, c. 1, Cost.), veste di istituzioni indipendenti e sovrane, atte a intessere relazioni collaborative su di un piano di “reciprocità”.

È nello sviluppo di una reciproca collaborazione²³⁴ responsabile, improntata a criteri di eguale libertà (e specularmente di eguale doverosità), che la “nuova” laicità “imparziale” potrà trovare alcuni dei suoi svolgimenti più caratteristici.

²³⁴ L’“abbandono” della formula in corsivo (riservata alla *reciproca collaborazione* ex art. 1 dell’Accordo) intende significare, finalmente, l’avvenuta assunzione della caratura di un principio “di sistema” da parte della collaborazione reciproca tra la Repubblica e tutte le confessioni religiose istituzionali.

CAPITOLO II

LE FORME DELLA RECIPROCA COLLABORAZIONE TRA I POTERI DELLA REPUBBLICA E LE CONFESSIONI RELIGIOSE

SOMMARIO: 1. Il processo di rarefazione della bilateralità pattizia in senso stretto e la speculare vivacità delle altre forme della reciproca collaborazione. – 2. La crisi dell'accordo interpotestativo di livello apicale e il proliferare delle così dette "collaborazioni" a livello locale ed eurounitario. L'esigenza di un riordino concettuale. – 3. Le ambiguità sottese alla dogmatica dell'"accordo quadro". Il polimorfismo pattizio sotto la lente dei principi di reciproca collaborazione e di sussidiarietà. – 4. Un modello di reciproca collaborazione codificato negli accordi apicali: il paradigma dei beni culturali di interesse religioso. – 5. Intermezzo: un prospetto sintetico delle categorie formali della reciproca collaborazione. – 6. Attività normativa unilaterale della Repubblica e concertazione con le confessioni religiose nel segno della reciproca collaborazione. – 6.1. Un'inedita forma di collaborazione concertativa: i protocolli sanitari per la ripresa delle funzioni religiose durante l'emergenza pandemica. – 6.2. Rapporti e distinzioni tra il principio di reciproca collaborazione e il modello di *dialogo* (art. 17 TFUE) prescritto nell'ordinamento eurounitario. – 7. La reciproca collaborazione in materia amministrativa. Modelli tipizzati e modelli atipici. – 8. La reciproca collaborazione in materia giudiziaria. – 9. Conclusioni.

1. IL PROCESSO DI RAREFAZIONE DELLA BILATERALITÀ PATTIZIA IN SENSO STRETTO E LA SPECULARE VIVACITÀ DELLE ALTRE FORME DELLA RECIPROCA COLLABORAZIONE

Nel campo del diritto, ogni elaborazione teorica è chiamata a confrontarsi con la realtà dei fenomeni giuridici e con la casistica che essa prospetta. Da ciò consegue che il suo fondamento non può e non deve essere ricercato soltanto sul piano dei concetti astratti, bensì anche (e soprattutto) nella sua attitudine di fornire all'interprete una chiave per governare fenomenologie complesse ed eterogenee, disvelandone, ove ciò sia possibile, l'intrinseca unitarietà. Nel caso contrario, per quanto all'apparenza esaustiva, qualsiasi teorizzazione sarà destinata a rimanere ascritta alla sfera dell'asettica speculazione; la sua ineffettività integrerà, piuttosto, un indice significativo della sua fallacia.

A questa verifica "fattuale" non potranno sottrarsi, di conseguenza, anche le soluzioni interpretative proposte nel corso delle pagine precedenti. Le potenzialità autentiche del canone generale di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni

religiose, infatti, non sono in grado di emergere “*in vitro*”, attraverso il mero disvelamento della struttura dogmatica di quel principio. La sua operatività dev’essere infatti studiata, per necessità, attraverso l’indagine concreta delle sue forme di manifestazione, nella cornice definita dall’attuale temperie ordinamentale.

L’utilità prospettica di una simile indagine sembra oggi suggerita, peraltro, da numerose e non sottovalutabili evidenze, che collocano la categoria della collaborazione reciproca “Stato-Chiese” al crocevia di due svolgimenti di carattere “epocale”, destinati ad alterare in maniera significativa gli equilibri sui quali ha tradizionalmente poggiato il modello italiano di *Church and State*.

Il primo di questi fenomeni risiede nella progressiva rarefazione della bilateralità pattizia, intesa, nella sua accezione più tecnica e “tradizionale”, quale dimensione della regolamentazione concordata dei *rapporti* tra gli ordinamenti indipendenti e sovrani della Repubblica e delle confessioni religiose, a mente degli artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost. Si tratta, com’è noto, di un processo di lungo corso, che la dottrina ha da tempo evidenziato, ma cui piuttosto di recente la Corte costituzionale, con la sua nota sentenza n. 52/2016, sembrerebbe aver impresso un’accelerazione decisiva, relegando gli accordi di carattere apicale menzionati dalla Costituzione, come è stato efficacemente sottolineato, «nell’angolo della produzione giuridica»¹.

Sul punto si tornerà a breve. Ciò che preme evidenziare fin d’ora, tuttavia, è come all’irrigidimento, forse definitivo, del canale della bilateralità “in senso stretto” non abbia corrisposto un’analoga contrazione delle interazioni negoziali (in senso più o meno proprio) o genericamente concertative tra la Repubblica (nella varietà dei suoi enti costitutivi *ex art.* 114 Cost.) e le confessioni religiose, giacché esse hanno anzi riscontrato, negli ultimi decenni, un processo di vivace proliferazione.

Nel segno del superamento delle «rigidità»² (funzionali, strutturali e, di recente, soprattutto politiche) connaturate all’unico strumento bilaterale tipizzato dalla Carta e attraverso la ricerca di forme di dialogo «più aperte ed elastiche»³, dalle relazioni tra le comunità politica e di fede è gemmata una galassia variegata di accordi, talvolta

¹ N. COLAIANNI, *La decadenza del “metodo della bilateralità” per mano (involontaria) degli infedeli, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, p. 21.

² Sul punto, tra le numerose voci in dottrina, ha insistito particolarmente V. TOZZI, *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/1, pp. 245 e ss.

³ P. CONSORTI, *1984-2004: le stagioni delle intese e la terza età dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/1, p. 117.

propriamente “atipici”, recanti oggetti che per ragioni tecniche, o talvolta eminentemente pratiche⁴, risultano sottratti alla sfera operativa dei grandi patti di vertice.

Gli effetti “deformanti” connessi allo sviluppo, in larga misura disordinato, di queste inedite forme di dialogo ha posto (e pone) questioni di non poco momento, concorrendo a disegnare un affresco confuso delle fonti della disciplina ecclesiasticistica e – ciò che ne è conseguenza – mettendone «alla prova più principi ordinatori»⁵. Si tratta, da un lato, dell’eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, c. 1, Cost.), potenzialmente pregiudicata – vieppiù nella perdurante assenza di una legge generale unilaterale che ne articoli con chiarezza le comuni pretese di libertà⁶ – dallo sviluppo di un modello di “bilateralità diffusa” incline a premiare in maniera irragionevole il “peso” negoziale, o più genericamente “concertativo”⁷, dei gruppi maggiormente rappresentativi.

Ci si riferisce altresì, dall’altro lato, al canone di distinzione degli ordini secolare e spirituale, il quale, a fronte della prefata «smaterializzazione»⁸ del principio di bilateralità e dei conseguenti «smottamenti»⁹ che i nuovi accordi producono rispetto al suo tracciato tradizionale, accusa il rischio concreto di sostanziali compromissioni¹⁰. Non può essere

⁴ È il caso, come in seguito si dirà, del protocollo d’intesa siglato dall’Unione delle Comunità islamiche italiane (UCOII) assieme al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria (DAP), il 5 novembre 2015 in materia di assistenza spirituale negli istituti di pena. Il 5 giugno 2020 il protocollo è stato oggetto di rinnovo. Nell’ottobre del 2020, strumenti analoghi sono stati adottati con altri enti esponenziali delle comunità islamiche: si tratta della Conferenza Islamica Italiana (CII) e del Centro Islamico Culturale d’Italia-Grande Moschea di Roma. Sul tema, rispetto al quale occorrerà riflettere anche in seguito, si rimanda ai contributi di S. ANGELETTI, *L’accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L’esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2018; A. FABBRI, *L’assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d’intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3 del 2005;

⁵ P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 2.

⁶ Sull’opportunità dell’adozione di una legge generale sulla libertà religiosa in Italia, salve alcune voci di dissenso (cfr. M. CANONICO, *L’idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2010), conviene oggi la più gran parte della letteratura ecclesiasticistica. In questa direzione si muove la bozza di proposta di legge contenuta nel volume di AA.VV., *La legge che non c’è*, cit. Ivi, all’art. 28, lett. e), si prevede che sulla base della propria iscrizione a un apposito Registro nazionale, le confessioni religiose possano «stipulare accordi di collaborazione con istituzioni ed enti, sia pubblici che privati, per favorire il perseguimento dei loro fini e lo svolgimento delle loro attività costitutive e prevalenti» (enfasi aggiunta).

⁷ Tra la “negoziante” finalizzata alla stipula di veri e propri accordi (nella varietà delle loro vesti giuridiche) e la “concertazione” di provvedimenti normativi unilaterali da parte degli enti della Repubblica ricorre una differenza. Sul punto si tornerà più ampiamente nel corso del presente Capitolo.

⁸ G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 21.

⁹ P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 5.

¹⁰ Rischio che è stato già efficacemente illustrato da J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza*, cit., p. 162.

sottovalutata, allora, la circostanza che la giustificazione del proliferare di tali accordi venga ricercata, dalla maggior parte degli interpreti, proprio in quel canone di reciproca collaborazione sul quale ci si è concentrati *funditus* nelle pagine precedenti¹¹. A patto che non ne venga obliterata la pregnanza solidaristica, frutto della sua genetica matrice costituzionale, la reciproca collaborazione potrebbe in effetti fungere da canone di orientamento “universale” delle relazioni tra gli ordinamenti sovrani – Repubblica e confessioni religiose –, in una prospettiva di fecondo coordinamento che, nel pieno rispetto delle competenze distinte di ciascuno, ne favorisca il concorso allo sviluppo (promozione) della persona umana.

Il secondo (macro)processo cui si è fatto cenno è strettamente connesso, invece, all'emergenza pandemica che ha recentemente afflitto, tra gli altri, il nostro Paese. A ragione, dapprima, di istanze impellenti di tutela di beni di caratura costituzionale (la vita e la salute degli individui) da una grave forma di aggressione, anche il settore della disciplina giuridica del fatto religioso ha risentito dell'impatto, maturando sinergie le quali, ancorché dapprima frutto della contingenza, parrebbero tuttavia poter dispiegare eredità di carattere strutturale.

E invero, la pandemia non pare soltanto aver «contribuito ad accelerare processi già da tempo *in itinere*, di cui ha reso più evidenti e incombenti pregi e difetti»¹² – tra di essi, lo si ripete, il rarefarsi della «bilateralità pattizia “tipizzata”»¹³ dalla Carta. Essa ha dimostrato altresì come la materia ecclesiasticistica, alla prova dell'intenso *stress test* cui è stata sottoposta, ben disponesse «di qualche solido anticorpo dogmatico»¹⁴ atto a consentirle di governare e orientare, in maniera ordinata, la dialettica, che più le è congeniale, tra le dimensioni della libertà e della sua eventuale (purché ragionevole e proporzionata)

¹¹ Si vedano, al riguardo le considerazioni di R. BOTTA, *Dalla riforma*, cit., p. 98, il quale individua tuttavia nella reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese il «fine dei rapporti Stato-Chiesa», qualificando «la negoziazione a livello centrale e/o periferico di “accordi” o “intese” [...] da adottarsi nell'attuarla» quale sintesi dei «principi che ne debb[o]no presiedere alla regolamentazione [oltre che] il metodo». Queste considerazioni paiono senz'altro da accogliere, nella misura in cui si precisi che la reciproca collaborazione non costituisce un “fine” in sé, cui le relazioni delle Parti (*recte*, della Repubblica e di tutte le confessioni religiose) sono orientate, bensì uno strumento, in vista del perseguimento di obiettivi condivisi, nella prospettiva di un coordinamento solidaristico dei rispettivi poteri sovrani.

¹² G. D'ANGELO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 56.

¹³ G. CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, p. 10.

¹⁴ J. PASQUALI CERIOLO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., pp. 69-70.

compressione autoritativa. Tra di essi, di nuovo e in particolare, si è distinto il principio di reciproca collaborazione, cui l'emergenza ha consentito di assumere inedite modalità operative.

È proprio in questo quadro che la disciplina ha registrato la genesi di modalità inedite ed efficaci di interazione tra la Repubblica e le comunità di fede, che si è auspicato possano aver «inaugurato un metodo di lavoro che anche in futuro potrà rispondere alle esigenze di tutela della libertà religiosa»¹⁵. Ci si riferisce, in particolare, allo strumento dei “protocolli sanitari” stipulati tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i rappresentanti delle confessioni religiose, tema sul quale occorrerà concentrarsi partitamente nel prosieguo.

Queste recentissime evidenze, cui si associa il progressivo consolidarsi di molteplici ulteriori sinergie collaborative – si pensi, per tutti, al settore, rispetto ad altri meno indagato in letteratura, della collaborazione in materia giudiziaria (sulla quale, a sua volta, si tornerà *infra* questo Capitolo) – paiono davvero attribuire al canone di reciproca collaborazione, in armonia con le riflessioni spese nelle pagine che precedono, una patente di «doverosità costituzionale matura»¹⁶, nonché una oramai irrinunciabile caratura sistematica, che è ora divenuto possibile illustrare nella sua organicità.

E ciò, tenendo ben chiara sullo sfondo quella “crisi” della bilateralità pattizia rispetto alla quale si è qui già più volte insistito e su cui, adesso, occorrerà più specificamente soffermarsi.

2. LA CRISI DELL'ACCORDO INTERPOTESTATIVO DI LIVELLO APICALE E IL PROLIFERARE DELLE COSÌ DETTE “COLLABORAZIONI” A LIVELLO LOCALE ED EUROUNITARIO. L'ESIGENZA DI UN RIORDINO CONCETTUALE

Allorché al Costituente si pose la questione di selezionare uno strumento normativo cui affidare la regolamentazione dei *rapporti* tra la neocostituita Repubblica e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, la sua scelta ricadde su di un istituto allora del tutto inedito, destinato, nel corso del tempo, a destare numerose incertezze teorico-

¹⁵ M.L. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”*: una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2020, p. 114.

¹⁶ J. PASQUALI CERIOLO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico*, cit., p. 71.

applicative¹⁷. Le leggi cui la suddetta disciplina sarebbe stata demandata – così si stabilì – avrebbero dovuto basarsi su *intese stipulate con le relative rappresentanze* (art. 8, c. 3, Cost.).

L'opzione si rivelò senz'altro nitida nel suo proposito politico di affidare alla legge dello Stato la mera approvazione, e la conseguente traduzione in precetti di diritto interno, di una «regolamentazione in largo senso concordataria»¹⁸ assieme alle confessioni “di minoranza”, giacché apparve reclamata dal contestuale riconoscimento dell'eguale libertà avanti alla legge di *tutte* (art. 8, c. 1, Cost.). Ciò – si intendeva – non solo tra di esse, ma anche rispetto alla stessa Chiesa cattolica, i cui *rapporti* con la Repubblica la Carta aveva già provveduto a riservare a strumenti di natura bilaterale (art. 7, c. 2, Cost.).

L'esito normativo che venne sortito, tuttavia, non si rivelò altrettanto trasparente, atteso che il nuovo istituto dell'*intesa*, introdotto «un po' nebulosamente e praticamente di rimbalzo»¹⁹ dal capoverso dell'art. 7 Cost., tradì fin da subito un certo grado di irresolutezza dogmatica, la quale, col renderne incerta l'effettiva latitudine applicativa, ritardò tra l'altro lungamente la sua concreta implementazione. La lunga gestazione²⁰ che precedette il consolidarsi, a partire dal 1984, del “sistema delle intese” tra lo Stato e le confessioni non fu tuttavia l'indice più rilevante di quelle aporie.

E invero, nel corso dei decenni, le riflessioni di un'attenta dottrina avevano

¹⁷ Gli studi sulla natura giuridica e sull'ambito di applicazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono molteplici. Tra i primi lavori monografici, si ricordano le opere di S. BIANCONI, *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1969; S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli, 1962. Diversi sono i lavori collettanei a ciò dedicati, tra cui si ricordano AA.VV., *Le intese fra Stato e confessioni religiose*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978; AA.VV., *Principio pattizio e realtà religiosa minoritaria*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995; AA.VV., *Le intese viste dalle confessioni religiose*, a cura di M. TEDESCHI, Jovene, Napoli, 1999. Numerose, infine, anche le voci enciclopediche: cfr. C. CARDIA, (voce) *Intese (dir. ecc.)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. VIII, Il Sole 24 ore, Milano, 2007; G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, (voce) *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993; N. COLAIANNI, (voce) *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001; G. LONG, (voce) *Intese, IV) Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1993.

¹⁸ In questo si esprimeva l'On. Moro, aderendo, in sede di lavori preparatori, alla proposta formulata dall'On. Terracini (in *Assemblea Costituente, Commissione per la costituzione, Adunanza plenaria. Discussioni dal 20 luglio 1946 al 1° febbraio 1947*, S.i.d., Roma, p. 147).

¹⁹ Così N. COLAIANNI, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 235.

²⁰ Su cui si rimanda, per un'efficacia sintesi, a F. FINOCCHIARO, *Il concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intesa*, in AA.VV., *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. LEZIROLI, Jovene, Napoli, 2004.

contribuito a disvelare come l'istituto dell'intesa, una volta emancipato dalla sua incerta caratterizzazione normativa e calato invece in un sistema delle fonti pienamente armonico ai canoni costituzionali, potesse rivestire un ruolo prezioso quale strumento di promozione *magis ut valeat* di quell'eguale libertà confessionale che – come già s'è detto – ne aveva giustificato l'ingresso nel tessuto della Carta²¹.

Con una proposta teorica che trovò infine eco anche nella giurisprudenza della Consulta²², quella letteratura fece luce sulla “causa” funzionale dell'istituto-intesa, evidenziandone l'attitudine di valorizzare e attribuire riconoscimento giuridico alle sole specifiche esigenze di libertà e identità espresse dai singoli gruppi confessionali; esigenze che, siccome, per l'appunto, specifiche e distinte rispetto a quelle condivise dalla generalità delle altre comunità di fede, non avrebbero potuto trovare nella legislazione unilaterale dello Stato²³ – preposta invece alla disciplina dei soli profili di libertà “comuni” a tutte – adeguato riconoscimento, ma che avrebbero dovuto, se del caso, rinvenire nello strumento bilaterale un efficace presidio, in una prospettiva di eguale libertà sostanziale.

La proposta teorica appariva solida, nel suo impianto argomentativo, e senza dubbio preziosa in vista del perseguimento dei fini propri all'ordinamento laico e democratico; tuttavia, non si può che registrare come tra la soluzione appena illustrata e l'effettiva concretizzazione del modello pattizio ricorra uno iato profondo. Queste considerazioni, del resto, non rappresentano una novità, giacché è ampiamente condiviso l'assunto per cui le intese con le confessioni diverse dalla cattolica, nel susseguirsi delle “stagioni”²⁴ che ne hanno contraddistinto la gemmazione, si siano in realtà fatte vettore di esiti normativi

²¹ Già aveva sottolineato G. CASUSCELLI, *Concordati*, cit., p. 241, come il «fine delle intese fosse [al pari dei concordati] non tanto quello [...] di disciplinare un’*actio finium regundorum*” tra due contrapposti ordinamenti nella ricerca di una mitica “*competentia competentiae*”, quanto invece di predisporre in via preventiva metodi e strumenti per lo scioglimento delle tensioni tra le Chiese e lo Stato e per la composizione dei conflitti di lealtà dei *cives-fideles* destinatari». In termini analoghi, cfr. anche G. CASUSCELLI-S. DOMIANELLO, *Intese*, cit., soprattutto p. 527. Più di recente, si è diffuso sul profilo funzionale dell'istituto dell'intesa anche J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., pp. 132.

²² Dimostra di accogliere questa costruzione teorica, con argomenti nitidamente scolpiti, Corte cost., n. 346/2002, cit. (cfr., in precedenza, anche Corte cost., n. 508/2000). È interessante evidenziare come, ancorché in una pronuncia che ha di fatto comportato una significativa preclusione del canale della bilateralità pattizia, lo stesso principio sia stato ribadito da Corte cost., n. 52/2016.

²³ Come efficacemente ha rimarcato S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 467: «il ricorso a una regolamentazione concordata si giustifica solo per gli aspetti riguardo ai quali la specifica libertà di una determinata confessione trova difficoltà ad esplicarsi nelle forme determinative predisposte d'autorità per le generiche estrinsecazioni della libertà religiosa».

²⁴ La fortunata espressione è stata inaugurata da R. BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987/1, p. 5.

eccentrici rispetto a quelli che le costruzioni dottrinali avrebbero consentito di auspicare. Quanto detto, invero, è senz'altro cosa nota. Per mezzo di una sostanziale «eterogenesi dei fini»²⁵, la quale ne ha ampiamente tradito la vocazione costituzionale – e nel perdurante difetto di un chiaro e organico intervento unilaterale del legislatore dello Stato, idoneo a corredare le previsioni della Carta (pur immediatamente precettive²⁶) di un'adeguata disciplina attuativa di rango legislativo – le intese hanno dato vita, nel tempo, a un «abnorme diritto comune su base negoziata»²⁷.

Tutti pressoché identici nel proprio articolato normativo²⁸, di fatto pedissequamente ricalcato sul contenuto dell'«intesa valdese»²⁹, tali accordi – non a caso denominati, in modo evocativo intese “fotocopia”³⁰ o «a ricalco»³¹ – non mirano infatti solamente a emancipare le confessioni stipulanti dal regime dei “culti ammessi” (L. n. 1159/1929; R.D. n. 289/1930), ma tendono altresì a definire i contorni di una sorta di «club [...] esclusivo»³², la partecipazione al quale non parrebbe oggi soltanto condizionare l'accesso a strumenti di autentico privilegio – per tutti, il sistema di riparto del c.d. “otto per mille”, a sua volta contrassegnato da numerose «aporie e criticità»³³ che hanno polarizzato le critiche della dottrina – ma parrebbe addirittura ridondare in «via obbligata per il

²⁵ Così N. COLAIANNI, *Intese*, cit., p. 710.

²⁶ Lo osserva correttamente, proprio nella specifica prospettiva dell'approvazione di una legge generale sul fatto religioso, A. FERRARI, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in AA.VV., *La legge che non c'è*, cit., pp. 61 e ss.

²⁷ J. PASQUALI CERIOLO, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 11.

²⁸ Non pare decisivo soffermarsi, ai fini di questa riflessione, sulla distinzione che pure in dottrina è stata tracciata tra “intese lunghe” e “intese corte”, per la quale si rimanda a G. LONG, *Le Intese con Chiese evangeliche*, in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Roma, 2001, pp. 321-322.

²⁹ Lo notava già C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in *Nuovi Studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, cit., pp. 200 e ss.

³⁰ L'espressione è ampiamente adoperata, tra gli altri, da F. FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018, pp. 25 e ss.

³¹ Cfr. S. BERLINGÒ, *La prospettiva di un'intesa con l'Islam in Italia*, in *Anuario de derecho ecclesiastico del Estado*, 1998/14, p. 644.

³² N. COLAIANNI, *La decadenza del “metodo della bilateralità” per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, p. 20.

³³ Sul tema, di recente, si è concentrata l'analisi di S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLO, *Aporie e criticità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020. Per un approfondimento monografico della complessa materia, si rimanda all'opera di C. ELEFANTE, *L'otto per mille. Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

godimento della libertà religiosa *tout court*»³⁴. E invero, non può essere obliterato come, a tutt'oggi, numerose disposizioni normative unilaterali (statali e regionali) persistano nel condizionare il godimento di diritti di caratura “comune” alla previa stipulazione (e successiva approvazione parlamentare³⁵) di un'intesa con lo Stato, in applicazione di quel criterio di “bilateralità riflessa” sul quale si sono pur sovente rivolti gli strali del Giudice delle leggi³⁶.

Alla luce di quanto brevemente ricordato, ben si comprendono le ragioni per le quali, nel corso degli ultimi decenni, l'accesso al sistema pattizio abbia rappresentato un obiettivo ampiamente ambito da parte di quei gruppi confessionali che, attraverso una vera e propria «“rincorsa all'intesa”»³⁷, miravano a sottrarsi dal noto «coacervo anonimo

³⁴ A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, p. 24.

³⁵ Approvazione il cui intervento non può considerarsi, invero, una formalità scontata, come dimostra il caso delle intese siglate con la Congregazione italiana dei Testimoni di Geova. Cfr., su questa specifica vicenda, C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30/2017.

³⁶ L'espressione “bilateralità riflessa” è qui mutuata da G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008, pp. 9-10, il quale si riferisce specificamente alla circostanza per la quale si «vede il legislatore [...] ricorrere con sempre maggiore frequenza allo stratagemma di riservare l'applicazione della legge unilaterale alle sole confessioni con intesa». Questa tendenza, come noto, è stata ampiamente stigmatizzata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto più volte l'occasione di dichiarare l'incostituzionalità di leggi regionali che, in materia di governo del territorio, applicavano limiti più stringenti alle confessioni religiose prive di intesa interessate all'assegnazione di aree e di contributi finalizzati alla realizzazione di attrezzature religiose: cfr. Corte cost., n. 195/1993, cit.; Corte cost. n. 346/2002, cit. Si vedano anche, in argomento, Corte cost. n. 63/2016; Corte cost. n. 67/2017. L'analisi della realtà ordinamentale rivela tuttavia come, allo stato, numerose disposizioni di legge unilaterale persistano nell'approntare discipline differenziate tra le confessioni che abbiano o meno avuto accesso allo strumento pattizio. Piuttosto rilevante appare il caso della L. n. 206/2003, recante una legislazione «[d]isposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo». Sulla base del riconoscimento, compiuto dall'art. 1, della «funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale» mediante le attività di oratorio «dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa [...]», le disposizioni successive introducono una disciplina di vocazione marcatamente privilegiaria a favore di questi soggetti. Si veda, tra gli altri, l'art. 3, che prevede che «[a] i fini della realizzazione delle finalità di cui alla presente legge, lo Stato, le regioni, gli enti locali, nonché le comunità montane possono concedere in comodato, ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, beni mobili e immobili, senza oneri a carico della finanza pubblica». Per un'ulteriore casistica, con ampie riflessioni sul punto, si rimanda a F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 78 e ss.

³⁷ M. TOSCANO, *Il sistema delle fonti di diritto ecclesiastico tra diritto unilaterale e diritto pattizio*, in AA.VV., *Percorsi in tema di fonti del diritto*, a cura di G. D'ALESSANDRO, G. ZORZETTO, Giappichelli, Torino, 2017, p. 169.

degli indistinti»³⁸ e al regime giuridico deteriore che vi si accompagna³⁹.

Senonché, come già si è anticipato, da qualche anno a questa parte siffatto modello pattizio sembrerebbe accusare evidenti segni di «“stanchezza”»⁴⁰.

Le ragioni della “crisi” di quel sistema, “rigidamente” strutturato attorno alla negoziazione di grandi accordi interpotestativi siglati, a livello apicale, dai rappresentanti dello Stato e delle confessioni organizzate con struttura istituzionale, appaiono riconducibili – pur nella consapevolezza del grado di semplificazione che la soluzione comporta – a tre macro-profilo di criticità: funzionale, strutturale e (da ultimo soprattutto) politica.

Delle criticità “funzionali” che hanno contraddistinto la traduzione pratica del precetto contenuto nell’art. 8, c. 3, Cost., si è in parte già detto. Si è sottolineato, in particolare, come il consolidarsi di un vero e proprio «diritto comune delle intese»⁴¹ abbia sviato quello strumento normativo dalla sua causa tipica di ragionevole differenziazione del trattamento giuridico delle confessioni, convertendone la *ratio*, nei fatti, in quella di un generico strumento “antidiscriminatorio”⁴². Si tratta, questo, di un profilo di grave criticità sistemica, la cui soluzione, in una prospettiva perequativa *de iure condendo*, dovrebbe probabilmente riposare nella definitiva approvazione di quella legge generale sulla libertà religiosa in Italia per la quale da tempo si spende la più gran parte della dottrina⁴³.

Ma a ben vedere, i profili di criticità funzionale dell’istituto dell’intesa non si esauriscono in questa constatazione. E invero, ancorché correttamente contemplato nella sua – essenziale, beninteso – funzione di accentuata tutela e valorizzazione delle differenze, quello strumento non si rivela oggi pienamente in grado di rispondere in maniera soddisfacente alle domande di libertà e di dialogo partecipativo sempre più di frequente espresse dalle comunità di fede.

³⁸ Secondo la nota e pregnante espressione di G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese fra Stato e confessioni religiose*, pp. 53 e ss.

³⁹ Sul trattamento giuridico delle confessioni religiose prive di intesa si è concentrato, da ultimo, F. SORVILLO, *SenzaIntesa. Gruppi religiosi e protocolli costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁴⁰ G. CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 83.

⁴¹ La perifrasi è di nuovo mutuata da N. COLAIANNI, *Intese*, cit., pp. 698 e ss.

⁴² Insiste su questa qualificazione, connessa allo sviamento dell’istituto dell’intesa dalla sua “causa” tipica, ancora, N. COLAIANNI, cit., *passim*.

⁴³ Gli studi su questo tema sono, come risaputo, molteplici. Senza pretese di completezza, non può che rimandarsi ai contributi contenuti in AA.VV., *L’intesa che non c’è*, cit.; AA.VV., *Proposte per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, Giappichelli, Torino, 2010. Tra le voci dissenzienti, sul punto, si segnala quella di M. CANONICO, *L’idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. gennaio 2011.

È proprio su questo nodo che si appuntano le riflessioni di coloro che hanno salutato con favore il progressivo consolidarsi di un sistema articolato di negoziazione e concertazione tra la Repubblica e le Chiese, il quale, pur non potendo reclamare, a differenza della bilateralità “in senso stretto”, la «protezione [espressa] della rigidità del vincolo costituzionale»⁴⁴ tende nondimeno a farsi interprete sincero di quel «canone solidarista che è [a sua volta] stabilito nella Costituzione e che nel vigente concordato [specificandosi] prende il nome di *collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese*»⁴⁵. Si tratta di evidenze di profondo interesse, indice di come il sistema di relazioni tra la Repubblica e le Chiese, nel segno della loro collaborazione responsabile e reciproca, possa davvero attingere livelli garantistici inediti, in piena armonia con i canoni dell'ordinamento laico e democratico. Ma sul punto si tornerà a breve.

Alla crisi dello strumento dell'intesa, come s'è detto, concorrono altresì, e in misura oggi determinante, fattori di caratura strutturale e politica. I due profili si presentano, per certi tratti, interconnessi, giacché è proprio in forza del loro operare sinergico che alcuni gruppi, pur dotati di un relevantissimo bacino di fedeli – si ricorda, per tutti, la realtà confessionale costituita dall'insieme delle comunità islamiche in Italia⁴⁶ –, non sono stati finora in grado di accedere allo strumento pattizio.

Quanto al profilo “strutturale”, ci si riferisce alla circostanza che lo strumento dell'intesa, mutuando la veste interpotestativa tipica degli accordi concordatari Stato-Chiesa, postula che la volontà espressa *ex parte Reipublicae* si incontri con quella espressa da esponenti confessionali dotati di sufficiente rappresentatività – per prassi governativa, coincidenti con i rappresentanti di un ente morale esponenziale, eretto ai sensi dell'art. 2, L. n. 1159/1929⁴⁷. Ciò determina la necessaria esclusione dal sistema di soggetti che, pur talvolta portatori di un patrimonio teologico-dogmatico condiviso, si

⁴⁴ Così V. TOZZI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 258.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sulla condizione giuridica della confessione islamica all'interno dell'ordinamento italiano, cfr. G. DALLA TORRE, *Considerazioni sulla condizione dell'Islam in Italia*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di G. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 41 e ss. Come ivi si rimarca, le comunità islamiche presenti in Italia non hanno mai chiesto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2, L. 1159/1929 per nessuno dei propri enti esponenziali. Fa eccezione unicamente il Centro islamico culturale d'Italia, cui fa capo la Grande Moschea di Roma, eretto in ente morale nel 1974. Sulle criticità e difficoltà incontrate dall'Islam (o forse meglio dagli Islam) nell'accedere allo strumento dell'intesa, vedasi di nuovo F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese*, cit., pp. 93 e ss.

⁴⁷ Cfr., al riguardo, le indicazioni recate sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio all'indirizzo https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html.

rivelino incapaci di dotarsi di una rappresentanza unitaria, legittimata a illustrarne le esigenze e le pretese a un eventuale tavolo delle trattative.

Fin troppo noto, infine, è il profilo di criticità che si connette alla dimensione “politica” cui la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha da ultimo ascritto la materia della bilateralità pattizia. Attraverso la strumentale degradazione di quest’ultima a mero «metodo»⁴⁸ operativo, nella sua sentenza n. 52/2016, la Corte ha obliterato la caratura di principio che permea il disposto dell’art. 8, c. 3, Cost., ritenendo di potervi leggere soltanto una norma sulla produzione. Per l’effetto, essa ha avuto buon gioco nell’ascrivere all’assoluta discrezionalità del Governo – caratterizzata consapevolmente, ancorché implicitamente, in termini di politicità⁴⁹ (e dunque di insindacabilità) – la cernita degli interlocutori confessionali con i quali intavolare delle trattative finalizzate alla stipulazione di un’intesa. In tal guisa, anche attraverso il ricorso accentuato a una certa «retorica della sicurezza»⁵⁰, il Giudice delle leggi ha ritenuto di sacrificare «sull’altare della governabilità»⁵¹ le istanze di libertà dei gruppi confessionali politicamente “sgraditi”, senza che al Governo sia ora neppure fatto carico di motivarne la reiezione.

Il concorso di tutti questi fattori ha condannato il sistema della bilateralità pattizia, contemplata nella sua accezione interpotestativa apicale, di afflato *lato sensu* “concordatario”, a un processo di intensa rarefazione. Nei fatti, si assiste oggi a una «riduzione, fin quasi all’esaurimento»⁵² delle confessioni interessate ad accedere allo strumento dell’intesa e contestualmente capaci di intercettare il consenso dell’Esecutivo⁵³. Quanto agli

⁴⁸ Mi sono soffermato sulla strumentalità della scelta lessicale adoperata dalla Corte nel mio A. CESARINI, *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, cui mi permetto di rinviare anche per rimandi all’amplissima letteratura.

⁴⁹ Sul punto, specificamente, P. ZICCHITTU, *Una “nuova stagione” per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2018. Rispetto alla teorica dell’atto politico, figura tutt’oggi espressamente riconosciuta nelle fonti del diritto positivo italiano (cfr. art. 7, c. 7, D.lgs. n. 104/2010), ci si limita in questa sede a richiamare l’opera “classica” di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁵⁰ Lo osserva J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 15.

⁵¹ N. COLAIANNI, *La decadenza*, cit., p. 9.

⁵² G. CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, p. 83.

⁵³ Non sembra del resto contraddire questa lettura, in chiave prospettica di sistema, la recente (30 luglio 2019) stipula di un’intesa con lo Stato da parte della Chiesa di Inghilterra, per mezzo dell’Associazione che la rappresenta in Italia. Sull’argomento, si rimanda a F. COLOMBO, *L’intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d’Inghilterra. Un’analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. n. 11 del

accordi già siglati e approvati, per di più, non appare ragionevole attendersi che essi possano essere soggetti a significativi interventi di modifica. La ragione di questo assunto ben si comprende. Come si è più volte insistito, il loro articolato si limita oggi ad ammantare di una veste (solo) formalmente bilaterale un contenuto precettivo di natura sostanzialmente “comune” e uniforme, di talché qualsiasi intento modificativo (*in peius* così come *in melius*) limitato a una sola confessione sconterebbe il grave rischio di sortire esiti discriminatori al cospetto degli altri gruppi, i quali abbiano già avuto accesso al (comune, nel senso appena chiarito) strumento pattizio. Al pari di quanto è a dirsi per le intese, occorre rilevare *en passant* che lo stesso Accordo di Villa Madama – al cui testo, a ragione, alcuni hanno ritenuto di poter riconoscere, sotto diversi profili, effetti sostanzialmente ricognitivi e attuativi di contenuti di libertà già espressi dalla Carta costituzionale⁵⁴ – non appare, verosimilmente, poter essere oggetto di modifiche sostanziali.

Si tratta di un canale, quello della bilateralità “in senso stretto”, la cui centralità nel sistema della produzione delle fonti della materia ecclesiasticistica sembra dunque oggi aver subito un (forse definitivo) ridimensionamento. Non va sottaciuto, peraltro, come questo esito sembrerebbe confermare le considerazioni con le quali parte della letteratura aveva già da tempo preconizzato il declino di quel modello, evidenziandone, in un certo senso, l’anacronismo⁵⁵ di fronte a svolgimenti che, in una prospettiva macrosistemica, hanno negli ultimi decenni messo in dubbio la centralità della stessa figura dello Stato (inteso nella sua accezione “moderna”) e della sua sovranità, operando nella direzione di una sua (almeno parziale) «metamorfosi»⁵⁶. Si tratta di un processo nel quale, come si è

2020, il quale si concentra analiticamente sull’articolato di quell’accordo, evidenziandone la sostanziale ripetitività rispetto a quelli che l’hanno preceduto.

⁵⁴ Ciò è a dirsi, come in questa sede si è provato a dimostrare, per lo stesso principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e la Chiesa. Numerose, tuttavia, sono le disposizioni dell’Accordo che – almeno a Costituzione vigente – ricoprono una funzione meramente ricognitiva di contenuti di libertà che la Carta assicura senz’altro a *tutti* gli individui (art. 19 Cost.) e a *tutte* le confessioni religiose (art. 8, c. 1, Cost.). Si concorda, al proposito, con quanto affermato da N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, pp. 34, a proposito delle *libertates Ecclesiae* declinate all’art. 2 dell’Accordo e, secondo alcune voci, oggetto di un’illegittima compressione da parte delle Autorità civili nel corso dell’emergenza pandemica.

⁵⁵ Questa è la posizione di P. CONSORTI, *1984-2004: le stagioni delle intese*, cit., p. 117, ad avviso del quale un sistema di relazioni tra la Repubblica e le confessioni rigidamente limitato alla dimensione dei loro *rapporti ex artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost.*, «si presenta come una permanenza del passato, nella sostanza incapace di interpretare le domande di riconoscimento e di libertà che salgono dalla società civile contemporanea in forme molto più aperte ed elastiche rispetto al passato prossimo individuato nella Carta fondamentale, per molti versi già appartenente al passato remoto».

⁵⁶ Il richiamo è qui, in particolare, all’opera di M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità*, cit.

detto, i moti speculari di decentramento – specie a seguito della riforma del Titolo V del 2001 – e di integrazione europea andrebbero letti “in sistema”⁵⁷, anche in una prospettiva di stretto interesse ecclesiasticistico.

Entrambi i moti tendono infatti ad alimentare dinamiche evolutive nei modelli di relazione tra le comunità politiche e le confessioni religiose, i quali ne appaiono oggi in effetti profondamente influenzati, mostrando sempre più spesso di privilegiare vesti formali «leggere, fluide, elastiche, duttili, flessibili, [e intervenendo] in maniera più morbida nel rispondere ai nuovi problemi posti dalla complessità degli assetti sociali»⁵⁸ e politici. Si tratta di un dinamismo che non contraddistingue solamente le forme e i contenuti del dialogo tra le comunità politiche e religiose – il cui oggetto si sviluppa oggi ben oltre i confini, oramai sclerotizzati, delle *res mixtae* ascritte alla categoria dei *rapporti* (artt. 7, c. 2, e 8, c. 3 Cost.) – ma che, per riflesso, si estende altresì alla stessa natura degli interlocutori coinvolti, la cui variabilità soggettiva appare strettamente interdipendente rispetto al “livello” territoriale di svolgimento del dialogo.

E sì, perché non è più soltanto lo Stato a essere direttamente interessato da dinamiche negoziali (o anche, si vedrà, latamente concertative) con le comunità di fede, dal momento che quest’ultime intrattengono oggi articolate dinamiche di interazione, in via immediata, con tutti i livelli di governo: da quello proprio delle istituzioni eurounitarie a quello degli enti locali. Le interferenze concettuali che ricorrono tra questi modelli di relazione (quello proprio della dimensione sovranazionale al pari di quelli caratteristici della dimensione “sub-statale”) sollecitano l’attenzione dell’interprete, il quale è oggi chiamato a verificare la tenuta di ipotesi ricostruttive che, in maniera più o meno motivata, ne predichino una *reductio ad unitatem* attraverso l’impiego di schemi teorici unitari. In questa prospettiva – e qui riposa la ragione di maggior interesse ai fini di questo studio – si riscontra la frequente tendenza a ricondurre tali fenomeni alla figura della reciproca collaborazione, nella cui capienza concettuale, in letteratura, si è in vario modo, e con argomentazioni per vero non sempre sviluppate nelle relative conseguenze, postulato di

⁵⁷ Il sistema pattizio, per dirla con C. CARDIA, *Concordato, intese, stato federale*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. FELICIANI, il Mulino, Bologna, 2000, p. 339, appare in questo senso soggetto a una «duplice tensione [tale da] inclinare quell’*asse istituzionale* tra Stato e Chiese che è alla base della contrattazione bilaterale, per sostituirlo con una fitta rete di relazioni [...] che sfugge a vecchie logiche centraliste» (corsivo nel testo).

⁵⁸ F. FRENI, *Soft law e Sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 4.

poter riscontrare quasi un “minimo comun denominatore”⁵⁹.

Ciò è stato sostenuto, segnatamente, a proposito del *dialogo* – non solo con le comunità di fede, ma anche con le *organizzazioni filosofiche e non confessionali* – codificato nell’art. 17 TFUE, che diverse voci hanno teso a giustapporre alla categoria “italiana” di collaborazione reciproca⁶⁰, ritenendo entrambi i concetti espressione di un più generale “metodo” del dialogo con i gruppi sociali, anche in contrapposizione alle «rigidità della legislazione contrattata con le confessioni religiose di cui agli articoli 7 e 8 della Costituzione»⁶¹ – modello che per numerose e ben espresse ragioni si rivela insuscettibile di essere “espianato” e tradotto nell’ordinamento eurounitario⁶². La deduzione coglie profili di interesse e merita di essere adeguatamente approfondita. Basterà fin d’ora anticipare, a ogni modo, come, alla prova della sua tenuta tecnica, il parallelismo tra il suddetto *dialogo* e il canone di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le Chiese – così come lo si è in precedenza ri-definito – riveli alcuni delicati profili di fragilità, tali da suggerirne un impiego cauto, limitato tutt’al più a fini descrittivi.

Argomenti e un lessico parzialmente analoghi si riscontrano altresì, sovente, allorché si tratta di descrivere e giustificare la rigogliosa fioritura, talvolta incontrollata nel proprio “polimorfismo”⁶³, di accordi siglati tra le autorità locali ed esponenti rappresentativi delle comunità religiose, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Carta. Il tema è noto: a seguito dell’entrata in vigore del novellato art. 117, c. 2, lett. c), Cost., il cui tenore precettivo riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dei «*rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*», si è posto il problema di assistere attraverso una salda copertura teorica il consolidato sistema di interazioni che le

⁵⁹ Al riguardo, ci si limita qui soltanto a rinviare alle considerazioni spese, in una prospettiva generale, da M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama*, cit.

⁶⁰ Sul punto, si rimanda a quanto si dirà più specificamente *infra* questo Capitolo e alla bibliografia ivi richiamata.

⁶¹ V. TOZZI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 246.

⁶² Nel riservarsi di tornare nel prosieguo ad approfondire il concetto di *dialogo* menzionato dall’art. 17.3 TFUE, basterà qui richiamare le condivisibili considerazioni di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o «filosofiche» nel Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, a cura di L. DE GREGORIO, il Mulino, Bologna, 2012, p. 38, ad avviso del quale «sembra che il [...] comma 1 dell’art. 17 del Tfeue escluda ogni “via concordataria”, almeno per quelle che sono le tradizionali materie oggetto di convenzioni tra Stati e Chiese (lo status di chiese e comunità religiose resta infatti regolato dal diritto nazionale)».

⁶³ Di «*polimorfismo pattizio*» ha parlato, in particolare, R. BOTTA, *Dalla riforma*, cit., p. 101.

Regioni e gli altri enti autonomi avevano intessuto negli anni precedenti⁶⁴, la cui legittimità avrebbe forse potuto essere revocata in dubbio a fronte di una lettura rigorosa e “trasversale”⁶⁵ del nuovo enunciato costituzionale, foriera di effetti potenzialmente accentratrici nel campo delle relazioni tra la Repubblica e le Chiese.

La soluzione della dottrina non ha tardato ad arrivare e il suo fondamento poggia su solidi argomenti teorici: il riferimento costituzionale ai *rapporti* non deve certo ritenersi inteso a inibire lo sviluppo di relazioni collaborative, anche capillari, tra i poteri periferici dell’ordinamento italiano e le comunità religiose; al contrario, limitando – come è stato chiarito con un’espressione fortunata – alla competenza legislativa statale la materia della (esecuzione e approvazione degli accordi regolanti i) soli «rapporti di garanzia o di libertà», tipicamente oggetto degli accordi apicali siglati *ex artt.* 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost.⁶⁶, essa ha per converso lasciato libero corso allo svolgersi, anche a livello locale, di floridi «rapporti [più precisamente diremmo relazioni⁶⁷] di collaborazione»⁶⁸.

Si giustifica dunque, in questo modo, la piena conformità alla Carta di un «metodo [espressivo di un principio], quello della collaborazione», che purché adoperato nel pieno rispetto dei «sovraordinati principi di autonomia e libertà religiosa»⁶⁹, in uno con quello di indefettibile alterità degli ordini secolare e religioso, si dimostra in grado di sortire risultati fecondi e coerenti, come più volte si è avuto occasione di rimarcare, con le finalità

⁶⁴ Come osservato da G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003/1, p. 4, specie nel periodo immediatamente antecedente la revisione del Titolo V, si erano venuti sviluppando «momenti d’incontro e di collaborazione tra istituzioni regionali e singole espressioni sia della Chiesa cattolica che delle altre confessioni religiose». Il tema è stato organicamente approfondito da G. D’ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell’art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁶⁵ Una competenza in materia di *rapporti* che, per dirla ancora con G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose*, cit., p. 6, tenda a «investire la disciplina di materie diverse».

⁶⁶ Con ciò pare doversi respingere, se non la legittimità – trattandosi di un’eventualità «costituzionalmente fragilissima, se non improponibile» –, quantomeno l’opportunità di un’intesa “generale” stipulata a livello regionale, il cui contenuto, a mente della richiamata riserva, «finirebbe per presentarsi al più come una sorta di raccolta di disposizioni che già toccano questa o quella confessione» (cfr. P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale*, cit., p. 9).

⁶⁷ Sul punto, in linea con le opzioni lessicali adottate in questo lavoro, pare appropriato l’assunto con cui P. CONSORTI, *1984-2004: le stagioni delle intese*, cit. p. 105, opina che l’art. 117, c. 2, lett. c), Cost., esplicherebbe un effetto preclusivo «con esclusivo riferimento agli aspetti apicali delle relazioni [i soli *rapporti*] fra la Repubblica (appunto, lo Stato) e le confessioni religiose, lasciando aperti spazi di confronto in sede regionale e comunale, peraltro mai cessati in questi anni».

⁶⁸ La distinzione è di G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose*, cit.

⁶⁹ A.G. CHIZZONITI, D. MILANI, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/2, p. 437.

stesse dell'ordinamento laico e democratico. Si tratta di finalità il cui più efficace perseguimento è positivamente condizionato allo sviluppo di feconde relazioni collaborative (anche, se del caso, in sede locale) assieme alle comunità di fede, al cospetto delle quali rimane sullo sfondo qualsiasi valutazione di opportunità che si appunti sull'affermarsi di un sistema di impronta più o meno intensamente federalista.

Anche a livello periferico, pertanto, appare oggi costituzionalmente giustificato che le autorità civili e religiose, quando le dinamiche delle relazioni tra le rispettive autorità lo reclamino, possano addivenire, nel pieno rispetto dei canoni sopra illustrati, a composizioni ordinate di eventuali divergenze nonché, più in generale, ricercare soluzioni condivise in una prospettiva di feconda armonia solidaristica al servizio dell'individuo: il solo e unico *civis-fidelis*.

Senonché un ulteriore profilo problematico rimane, a questo punto, ancora inavaso. E invero occorre domandarsi, segnatamente, se e in quale misura l'esistenza di un accordo di tipo "tradizionale", stipulato a livello apicale, tuttora si atteggi a interferire – condizionandola, in misura più o meno intensa – sulla legittimazione di modalità di dialogo diverse, viepiù se "atipiche" e poste in essere a un livello diverso rispetto a quello statale.

Il quesito – si badi – non è meramente scolastico, giacché obbliga a confrontarsi con una delle categorie dogmatiche che hanno contraddistinto la teoria delle fonti del diritto ecclesiastico (quantomeno) degli ultimi quarant'anni. Il tema è quello del così detto "concordato-quadro" – ovvero, *mutatis mutandis*, delle "intese-quadro"⁷⁰ –, nella cui programmatica "incompletezza" di contenuti alcuni interpreti hanno sovente teso a ricercare una *ratio* esaustiva cui ricondurre le predette, innovative, forme di relazione, contemplate nella loro veste negoziale o più "semplicemente" concertativa. Con ciò si è teso a escluderne, per riflesso, l'autonoma pregnanza, al di fuori della loro attitudine a dare risposta a esigenze di mera attuazione-integrazione di un accordo "primario" siglato a livello apicale; esigenze cui attendere in sede centrale così come (laddove da quello opportunamente

⁷⁰ Cfr., al riguardo, R. BOTTA, *Dalla riforma*, cit., p. 113, il quale, contemplando il sistema delle fonti "a valle" dell'esecuzione-approvazione degli accordi di vertice, rileva come esso sia contraddistinto da «una serie di *leggi-quadro sulla produzione normativa*, che stabiliscono quali altre fonti siano destinate a regolare i medesimi rapporti, istituendo una nuova [e variegata] tipologia di atti normativi» (corsivo nel testo).

previsto) a livello locale⁷¹.

Lo snodo teorico è, come risaputo, sdruciolevole e impegnativo. Tuttavia, proprio il principio di collaborazione reciproca tra la Repubblica e le confessioni, così come lo si è in questa sede ri-definito, parrebbe in definitiva poter rivestire, anche in questa prospettiva, un ruolo prezioso, proponendosi quale faro in vista di un'utile attività di riordino concettuale. Quanto detto invita, pertanto, a soffermarsi analiticamente sul punto.

3. LE AMBIGUITÀ SOTTESE ALLA DOGMATICA DELL'“ACCORDO QUADRO”. IL POLIMORFISMO PATTIZIO SOTTO LALENTE DEI PRINCIPI DI RECIPROCA COLLABORAZIONE E DI SUSSIDIARIETÀ

Quando si nomina la categoria dell'“accordo quadro”⁷² tra la Repubblica e le confessioni religiose, si avverte la sensazione di maneggiare un tema per certi versi ormai “classico” negli studi delle fonti del diritto ecclesiastico. L'argomento, per vero, si è rivelato tra i più sfidanti e ha suscitato, negli scorsi decenni, un interesse spiccato. Indice ne è l'ampia varietà di approfondimenti che la letteratura vi ha dedicato, rassegnandone tentativi di esplicazione (e a tratti di vera e propria “razionalizzazione”) di profondo impegno teorico⁷³. L'interesse di tornare a ragionarvi non riposa qui, pertanto, nell'opportunità di rivedere in senso critico quelle costruzioni dottrinali, oggi per la più gran parte

⁷¹ Su questa linea interpretativa sembra muoversi A. MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002/2, laddove osserva che il ruolo degli enti locali nell'ambito delle relazioni collaborative con le confessioni religiose «proprio perché “autonomo” e non originario è destinato spiegarsi all'interno di un quadro preventivamente tracciato da una legislazione statale che fornisca copertura costituzionale e accordi e intese, conferendo a queste efficacia formale in ossequio al principio pattizio che regge l'azione statale in questo settore».

⁷² Riguardo alla nozione di “accordo-quadro”, vedansi, in generale, R. ASTORRI, *Gli Accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999/1, pp. 30 e ss.; G. CAPUTO, *La cornice e il quadro. Considerazioni preliminari sulle nuove «Norme circa beni ed enti ecclesiastici in Italia»*, in *Il Tetto*, 1985, pp. 15 e ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla Questione romana al superamento dei Patti Lateranensi*, in AA.VV., *La Revisione del Concordato*, cit., p. 49; C. MIRABELLI, *Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari*, in AA.VV., *Vitam impendere vero, Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. SCHULZ, G. FELICIANI, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986.

⁷³ Sul tema si registrano le opere monografiche di S. FERLITO, *Il Concordato*, cit.; P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese»*, cit. In argomento si segnala anche P. CONSORTI, *Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1990, pp. 307 e ss. Con un'attenzione spiccata al profilo delle fonti della disciplina, non può omettersi di nominare anche il lavoro di A. RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie» nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1988, pp. 55 e ss.

consolidate. Ciò che preme evidenziare è, tuttavia, come dietro all'impiego di quelle formule dogmatiche rischino talora di celarsi alcune ambiguità, le quali ostano a una piena comprensione delle (autonome) potenzialità del canone di reciproca collaborazione, in una cornice ordinamentale la cui casistica offre, oggi, innesti di non sottovalutabile rilievo. Questo impone, ai nostri fini, di ritornare brevemente su tali acquisizioni.

A far data dal 1984, il processo di revisione concordataria e la stipula delle prime intese avevano sollevato una pluralità di interrogativi, di diverso taglio e natura. Croce e delizia degli interpreti, alcune questioni si concentravano, in un'ottica più generale, sulle prospettive che la nuova "stagione" della politica ecclesiastica italiana prometteva (o meno) di aprire nel segno di un adeguamento tendenziale dell'ordinamento al valore-principio dell'eguale libertà confessionale⁷⁴; altre problematiche, non meno gravose, venivano invece sollevate dalla tecnica normativa che le Parti avevano adottato nel delineare la struttura di quei nuovi accordi. L'opzione, selezionata dai paciscenti, di prediligere una regolamentazione che si esauriva, per larghi tratti, in enunciati solamente «direttivi»⁷⁵ od «orientativi»⁷⁶ lasciava infatti spazio alla previsione di una rete articolata di pattuizioni "di secondo livello" (o comunque "successive") la cui collocazione nel sistema delle fonti era apparsa, fin da subito, piuttosto controversa⁷⁷.

Le difficoltà incontrate nell'inquadrare quell'inedito fenomeno normativo possono apprezzarsi secondo diversi piani di indagine. La loro varietà emerge con nitore nel linguaggio dei primi commenti, del cui contenuto si è in parte già riferito nel corso del precedente Capitolo. Ivi, invero, alimentando un apparente paradosso, gli Autori avevano ritenuto di poter ravvisare, ora, i profili di una sorta di «concordatarizzazione»⁷⁸ (o «concordatizzazione»⁷⁹) della generalità delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa (o le Chiese),

⁷⁴ Tale era, per esempio, il *focus* principale delle riflessioni articolate da G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁷⁵ Così S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, cit., p. 254.

⁷⁶ Cfr. L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico. Parte generale*, Utet, Torino, 1987, 189.

⁷⁷ Bene ha messo in luce tali difficoltà, di ordine qualificatorio e sistematico, P.A. BONNET, *Annotazioni preliminari al bilateralismo fra Stato e Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, II, Mucchi, Modena, 1989, in particolare pp. 201-210.

⁷⁸ In questo senso, pur con una gamma variegata di sfumature, si sono espressi P. BELLINI, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1, p. 266; G. DALLA TORRE, *L'insegnamento della religione cattolica nel Concordato revisionato*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1, pp. 385 e ss.; F. FINOCCHIARO, *Gli enti ecclesiastici e l'Accordo del 18 febbraio 1984*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1, p. 434, nt. 43; A. RUGGERI, *Intese*, cit., p. 86.

⁷⁹ In questi termini, con una lieve *variatio* terminologica, N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria*, cit., p. 297.

avendo riguardo all'opportunità (o al rischio) di una dilatazione dell'ambito operativo del principio di bilateralità, «sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo»⁸⁰; ora, viceversa, una «“deconcordatarizzazione”»⁸¹ del medesimo oggetto, con riferimento alla forma prevista per le pattuizioni “successive” e a quella degli strumenti da adottare, *ex parte Reipublicae*, in vista del loro recepimento⁸².

Basterà qui soltanto ricordare come il punto di convergenza di quelle problematiche orbitasse, in buona misura, attorno alla soluzione di un quesito teorico preliminare, che riposava, per l'appunto, nell'interpretazione di quell'impegno di *reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese* che figura nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama. Al riguardo, come già s'è illustrato, le soluzioni degli interpreti oscillavano tra quelle di coloro che ritenevano di ridurne la portata a quella di semplice criterio interpretativo delle norme recate dall'Accordo e quelle degli Autori che, al contrario, ne argomentavano l'attitudine ad ampliare il tracciato della bilateralità “tradizionale”. In questo modo – si opinava – si sarebbe potuta sostituire a una «casistica rigida e predeterminata»⁸³ una regolamentazione dei reciproci *rapporti* avente carattere «aperto»⁸⁴; ciò non solo in vista di una graduale attività di attuazione e integrazione dell'accordo “primario”, bensì anche dell'eventuale innesto di materie “nuove”, la cui disciplina le Parti ritenessero, nella loro piena e libera discrezionalità, di affidare a una regolamentazione concordata.

Senonché, come in parte già s'è illustrato, molti di quei nodi problematici sono oggi giunti a composizione. Si proverà pertanto a renderne un affresco d'insieme, ove, come si vedrà, il canone di reciproca collaborazione dimostra di far premio su qualsiasi riduzionismo tralatizio, rivelando piuttosto un dinamismo autonomo, che ne caratterizza le duttilità in un'ottica di feconda armonia solidaristica.

Occorrerà prendere le mosse, per quanto è qui d'interesse, da una prima

⁸⁰ P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese»*, cit., p. 148.

⁸¹ A. RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie»*, cit., p. 87. Analoghe preoccupazioni, in ordine alla previsione di un ambito di estensione oggettiva «non limitabile *a priori*, ed anzi, di per sé, potenzialmente illimitato», erano state espresse da L. GUERZONI, *Gli Accordi*, cit., p. 784.

⁸² Sotto questo specifico profilo, ha osservato M. STIPO, *Prime osservazioni sulle «intese» fra competenti autorità dello Stato e C.E.I. (ex art. 13, punto 2, dell'«Accordo» del 18 febbraio 1984) nel quadro strutturale e organizzativo dello «Stato sociale» contemporaneo*, in *Iustitia*, 1986, pp. 114 e ss., che le intese ulteriori tra le Parti contraenti, «in quanto recepite (normalmente con d.P.R.) nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato italiano, divengono fonti '*extra ordinem*' [...]».

⁸³ P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese»*, cit., p. 149.

⁸⁴ C. MIRABELLI, *Le prospettive di integrazione della disciplina concordataria*, in *La scuola cattolica*, n. 1 del 1986, p. 91; A. RUGGERI, *Intese*, cit., p. 58.

considerazione di carattere strutturale. E infatti, se è ricorrente l'affermazione per cui l'Accordo tra Stato e Chiesa e, in una certa misura, le intese con le altre confessioni presenterebbero la veste di un "accordo quadro", non sempre appare adeguatamente focalizzato sotto quali profili emerga, esattamente, la loro dedotta "incompletezza". E invero, tra le pattuizioni di carattere "successivo" menzionate dagli accordi apicali può essere tracciata, quantomeno, una *summa divisio*.

Ad "accordi", "intese" e ad altre modalità di interazione convenzionale, il testo dell'Accordo e quello delle intese *ex art. 8, c. 3, Cost.*, contengono, certamente, rimandi numerosi. Attraverso l'impiego di una formula al tempo diffusa (e a tratti abusata), consapevolmente mutuata dai fermenti della scienza giuspubblicistica, nell'imminenza della revisione concordataria il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva affermato che il *genus* di comune appartenenza di tutte quelle pattuizioni successive andasse ricercato in quello dei «moduli convenzionali dell'attività amministrativa»⁸⁵. Pur efficace nel suo proposito di illustrare con rapidi tratti di pennello, in sede politica, la struttura a "formazione progressiva" dei nuovi accordi di vertice, quell'espressione si rivela tuttavia, se non inesatta, quantomeno incompleta ed è stata in varia misura criticata. Correttamente s'è evidenziato, infatti, come l'insieme di quelle pattuizioni mal tolleri di essere racchiuso in una categoria unitaria, giacché la natura e la funzione delle sue componenti, appaiono, piuttosto, eterogenee⁸⁶.

Attraverso il rimando a una preventiva "intesa" (o pattuizione simile) il testo dell'Accordo configura talora, in effetti, un vero e proprio atto "procedimentale"⁸⁷, collocato funzionalmente all'interno di dinamiche sostanzialmente amministrative. Una certa varietà di queste figure si incontra, per esempio, nell'art. 5, in materia di edifici destinati al culto cattolico; ulteriori previsioni di rilievo si rinvencono ai punti 3, lett. *a* (in materia di beni immobili appartenenti a enti ecclesiastici), e 5, lett. *a* (in materia di

⁸⁵ La locuzione, com'è noto, appartiene alla dottrina di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 874 e ss., e una sua definitiva codificazione sarebbe stata rimessa, ad avviso dei più, agli artt. 11 e 15 della L. n. 241/1990. Un'espressa adesione a questa ipotesi ricostruttiva, con specifico riguardo alle intese da stipularsi con la CEI, è stata compiuta da N. COLAIANNI, *Delegificazione*, cit., p. 303. Più genericamente, di veri e propri «accordi amministrativi» ha ritenuto di poter discutere, tra gli altri, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 378 e ss.

⁸⁶ Articolata, rispetto alla qualificazione proposta dall'allora Capo dell'Esecutivo, è la critica sviluppata da S. FERLITO, *Il Concordato*, cit., pp. 6 e ss.

⁸⁷ "Procedimentali", secondo l'attenta qualificazione adoperata da rimarcato S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 472, nt. 80, siccome funzionali a «procedure che attengono ad atti *sostanzialmente*, oltre che formalmente, amministrativi».

nomina degli insegnanti di religione cattolica), del Protocollo addizionale⁸⁸.

Altre disposizioni dell'Accordo, diversamente, individuano in moduli di carattere negoziale il presupposto di una fattispecie complessa cui, all'esito di un atto interno recepimento, è affidata la produzione di effetti di natura propriamente normativa, dunque innovativa – previo adeguato recepimento – del diritto oggettivo della Repubblica. All'approvazione di intese di secondo livello, o “paraconcordatarie”⁸⁹ – rimesse ora alle stesse Alte Parti, ora alle rispettive *competenti autorità* –, gli accordi apicali rimettono infatti l'implementazione di una normativa integrativa o attuativa in materia di giorni festivi (art. 6), enti, beni ecclesiastici e impegni finanziari a favore della Chiesa cattolica (art. 7.6)⁹⁰, titoli accademici (art. 10.2), assistenza spirituale (11.2), beni culturali di interesse religioso (art. 12.1, cc. 2 e 3) e insegnamento della religione cattolica (punto 5, lett. b, Prot. add.)⁹¹. Enunciati in parte analoghi si rinvencono nei testi delle intese *ex art.* 8, c. 3, Cost., in particolare in materia di beni culturali di interesse religioso (su cui si tornerà *infra*). Da ultimo, il punto 7.1 del Protocollo addizionale – in armonia con i suoi «luoghi

⁸⁸ Un'attenta disamina di tali «intese amministrative» è stata compiuta da S. FERLITO, *Il Concordato*, cit., pp. 222 e ss.

⁸⁹ Si tratta di accordi (o intese), per mutuare la chiara definizione di A. RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie»*, cit., pp. 59-60, «perfezionati secondo procedure e modalità formali non solenni [diversamente da quelli propriamente “concordatari”] e, comunque, diverse rispetto a quelle tipiche del patto originario. E coerentemente: *funzione normativa tipica* delle intese ora in esame essendo quella di *interpretare e specificare* l'accordo originario e prepararne nel modo più adeguato (non la *esecuzione* ma la (semplice) *attuazione interna*».

⁹⁰ A questo proposito, occorre peraltro esplicitare alcuni dovuti *caveat*, atteso che, «per quanto riguarda l'oggetto del rinvio di cui all'art. 7.6 del nuovo Concordato, solo una parte delle materie prese in considerazione [pare aver ricevuto] in quella stessa norma una regolamentazione, sia pure di principio; per le altre tematiche doveva intendersi che la Commissione avesse ricevuto incarico di elaborare norme sia di principio [configurandosi dunque a sua volta come accordo primario, o propriamente “concordatario”], sia di attuazione» (S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 479).

⁹¹ Un'utile ricostruzione della normativa pattizia in materia di insegnamento della religione cattolica è contenuta nel recente contributo di P. NASCENTI, *Un'intesa particolare: elementi procedurali non concordatari in vista del concorso per insegnanti di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2021. Il contributo si focalizza in particolare sulla recente intesa del 14 dicembre 2020, siglata tra la CEI e il Ministero dell'Istruzione. Il suo interesse riposa nel fatto che il suo fondamento normativo è rinvenibile in una disposizione unilaterale dello Stato, di rango legislativo, la quale impegna il Ministro a «a bandire, previa intesa con il Presidente della Conferenza episcopale italiana, un concorso per la copertura dei posti per l'insegnamento della religione cattolica che si prevede siano vacanti e disponibili negli anni scolastici dal 2020 del 2021 al 2022 del 2023» (art. 1 *bis*, D.L. n. 126/2019, come modificato dalla Legge di conversione n. 159/2019). Interessante osservare come l'intesa in questione, che l'Autore opportunamente declina quale strumento di reciproca collaborazione tra la Repubblica e la Chiesa, dimostri ulteriormente la vocazione autonoma del principio, a prescindere da analitici richiami pattizi che ne legittimino l'operatività.

paralleli»⁹² rinvenibili nel corpo delle intese *ex art. 8, c. 3, Cost.* – dispone, con un'espressione di respiro generale, che le Parti contraenti provvedano «*ad opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente Accordo*»⁹³.

Senonché, per tornare alla *summa divisio* che si è poc'anzi evocata, va rilevato come tutti gli accordi “successivi” cui si è finora fatto cenno, pur nella varietà delle funzioni e delle denominazioni che li contraddistinguono, presentino una caratteristica accomunante. Ci si trova infatti al cospetto, in tutti i casi che si sono contemplati, di pattuizioni connotate da un attributo di “tipicità”, dacché rinvergono il proprio specifico fondamento nell'Accordo primario di vertice, al quale esse intendono talora recare mera applicazione (è il caso degli accordi così detti “procedimentali”) ovvero attuazione o integrazione (è il caso degli accordi di carattere normativo, che si sono detti “paraconcordatari”).

Emerge dunque in questo modo, nitidamente, quale differenza sostanziale intercorre tra tutte queste pattuizioni (in vario modo partecipative anch'esse, in diversa misura, di una vocazione collaborativa) e quelle cui invece alludono, con formula di portata generale, l'art. 13.2 dell'Accordo nonché, in una misura per certi versi analoga, le disposizioni finali delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica⁹⁴. E invero, se le prime si presentano quali pattuizioni, in un certo senso, “tipiche”, dovendo il loro contenuto rispondere, in misura più o meno stringente, del proprio rapporto di derivazione rispetto al patto apicale; le seconde, viceversa, ancorché genericamente “nominate”, ostentano una natura propriamente “atipica”, dal momento che l'Accordo primario si limita a individuarne il presupposto legittimante, che viene ravvisato esclusivamente nel manifestarsi di un'ulteriore «*esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato*» – ovvero nell'esigenza, più sfumata, di comporre mediante un modulo collaborativo di «*opportune consultazioni*» materie «*che coinvolgono rapporti*» (o più in generale relazioni) assieme alle

⁹² Come condivisibilmente li definisce, con uno sguardo attento al loro dialogo sistematico, S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 473.

⁹³ Su questa base, le Parti hanno istituito, mediante scambio di note diplomatiche, una commissione paritetica per recare attuazione agli artt. 10.2, 11.2, 12.2, dell'Accordo, nonché per esplicitare un'attività consultiva, tramite la formulazione di pareri e rilievi emergenti in sede di applicazione delle disposizioni pattizie (cfr. lo «*Scambio di note fra l'Italia e la Santa Sede per l'istituzione di una Commissione paritetica come previsto dall'art. 7 del Protocollo addizionale all'Accordo del 18-2-1984 che apporta modifiche al Concordato lateranense, del 13-2-1987*»).

⁹⁴ Non è infatti un caso che la dottrina abbia prevalentemente incentrato la propria attenzione su tale ultima categoria di intese: cfr., tra gli altri, N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria*, cit.; F. MODUGNO, *Considerazioni preliminari*, cit.; M. STIPO, *Prime osservazioni sulle «intese»*, cit.; M. TROVATO, *Legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, parlamentarizzazione, delegificazione e sistema delle fonti di diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/2, pp. 655 e ss.

altre confessioni religiose –, ma ne lascia, per converso, del tutto indefinito l'oggetto.

Delle criticità ermeneutiche sollevate dall'enunciato dell'art. 13.2 dell'Accordo s'è, in precedenza, specificamente riferito. Già è stato illustrato, in particolare, come insuperabili esigenze di coerenza assiologica e sistematica diffidino dal leggerci un avallo esplicato della teoria secondo la quale gli unici “limiti esterni” applicabili alla bilateralità contemplata dalla Costituzione sarebbero soltanto quelli definiti dall'arbitrio della Parti, nella misura in cui si intendano quest'ultime legittimate, in forza di un generale (e generico) impegno collaborativo, a strutturare in piena libertà l'estensione oggettiva dei propri *rapporti*.

Nulla di tutto questo. E infatti, se è vero che, in un certo senso, il vincolo di reciproca collaborazione determina un «superamento oggettivo»⁹⁵ della bilateralità “tradizionale”, con questo non si intende che ciò debba avvenire per mezzo di una «dilatazione del principio della contrattazione pattizia»⁹⁶ ex art. 7, c. 2, Cost., e dunque attraverso una fluidificazione dei confini tra le sfere di sovranità esclusiva delle Parti, la cui invariata alterità – come in varie occasioni s'è insistito – è invece presidiata, solidamente, da un impegno di rispetto *pieno* (art. 1, Acc.).

Certamente, viepiù alla luce della variegata casistica che verrà tratteggiata, non è possibile non concordare con coloro che hanno osservato come il “quadro” – l'utilizzo dell'espressione è qui voluto – definito dall'Accordo sia quello di un sistema relazionale contraddistinto da una «negoziante [o concertazione] aperta, sostanzialmente libera nella forma e tendenzialmente permanente»⁹⁷. Ciò, tuttavia, a condizione che si evidenzi contestualmente come nella *ratio*, nella funzione, financo nei suoi stessi «moduli attuativi»⁹⁸, quella dinamica “diffusa” di relazioni tra i due ordinamenti sovrani non si presti a superficiali e acritiche commistioni.

V'è infatti da una parte, per come lo si è definito, il settore tecnicamente proprio dei *rapporti* interordinamentali: a questo riguardo, le Parti hanno rinvenuto in un patto di natura “tradizionale” lo strumento costituzionalmente deputato per apprestarne la regolamentazione. Ivi, nell'Accordo di revisione e nelle intese ex art. 8, c. 3, Cost., i contraenti si sono limitati ad approntare una disciplina *per principia*, riservandosi di procedere –

⁹⁵ P. CONSORTI, *Collaborazione e intese*, cit., p. 310.

⁹⁶ Questa, invece, l'opinione di P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese»*, cit., p. 148 (corsivo nel testo).

⁹⁷ La nota locuzione appartiene a R. BOTTA, *Dalla riforma*, cit., p. 127.

⁹⁸ Si condivide qui l'intuizione, anche lessicale, di I. BOLGIANI, *Regioni*, cit. p. 29.

essi stessi o le loro *autorità competenti* – a una sua successiva attività di attuazione o integrazione; attività rispetto alla quale la Carta, come gli Autori più attenti al fenomeno hanno argomentato in maniera convincente, non sembra frapporre ostacoli di carattere formale⁹⁹.

V'è invece, dall'altra parte, un settore più vasto, insuscettibile di essere tipizzato *a priori*, che è quello di più generale fioritura delle “esigenze di collaborazione” (art. 13.2) tra le Parti. Non si tratta quest'ultima – si badi – di una materia suscettibile di esser fatta oggetto di *rapporti*, nell'accezione fatta propria dalle rilevanti disposizioni costituzionali (artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost.). Essa «non rientra nella tipica materia “concordataria”»¹⁰⁰, trattandosi piuttosto di un'immediata (e autonoma) espressione di un principio proprio dell'ordinamento laico e democratico. Di talché le Parti potranno tutt'al più – come è stato correttamente affermato – «trarre occasione da concordati e intese per rimarcare il coinvolgente rilievo»¹⁰¹, ma senza poter intaccare il suo attributo di generalità (oggettiva così come soggettiva), siccome espressione di un principio di sistema, immanente all'intero ordinamento.

Quest'ultima considerazione coglie particolarmente nel segno. Le traiettorie interpretative che sono state illustrate nel corso di questo studio hanno permesso di concludere che, in definitiva, laddove impegna le Parti a una *reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*, l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama altro non fa che evocare, con una portata applicativa, i contorni di un principio di sistema, avente portata “generale”, a-specifica, e dunque non suscettibile di integrare un contenuto tecnicamente “pattizio”. Allo stesso modo, con una scelta felice dal punto di vista della tecnica redazionale, l'art. 13.2 si incarica allora di “chiudere il cerchio”, ribadendo la piena disponibilità dei contraenti a intessere relazioni collaborative (anche, se del caso), attraverso la conclusione di “intese” tra le *competenti autorità* di ciascuna. Con ciò si intende, segnatamente, che i soggetti competenti delle Parti, pure al di fuori del rigido perimetro dei *rapporti* interpotestativi e in armonia con l'enunciato generale dell'art. 1, dovranno considerarsi legittimati a perseguire un fecondo coordinamento nell'esercizio dei rispettivi poteri sovrani, allorché l'adempimento responsabile dei doveri solidaristici che gravano su di essi ne prospetti l'“esigenza”.

⁹⁹ Di nuovo si rimanda alla scrupolosa analisi di A. RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «para-concordatarie»*, cit., pp. 103 e ss.

¹⁰⁰ Così S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit. p. 471

¹⁰¹ *Ibidem*.

Sulla base degli argomenti sviluppati nel corso di questo studio, non sembra peraltro ragionevole prospettare un'interpretazione differente a proposito delle formule di chiusura, pur «non propriamente perspicu[e]»¹⁰², con le quali le intese *ex art. 8, c. 3, Cost.* impegnano i contraenti a provvedere alle dovute consultazioni ogniqualvolta si tratti di regolare materie che «coinvolgono i [rispettivi] rapporti». Nessun improprio allargamento dell'oggetto costituzionalmente tipico delle intese, dunque, ma soltanto una ricognizione dell'opportunità (*rectius*, della doverosità) di coltivare un sano dialogo collaborativo nello svolgersi (non solo dei rapporti, ma più in generale) delle reciproche relazioni tra gli ordinamenti sovrani coinvolti. Attraverso il loro prospettato parallelismo con l'art. 13.2, in conclusione, non soltanto «esce rafforzata l'interpretazione che di quella norma si è in precedenza proposta»¹⁰³, ma soprattutto, su di un piano di sistema, si valorizza vieppiù la caratura generale del principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e (tutte) le confessioni religiose, in armonia con le conclusioni cui si è pervenuti in questa sede.

È possibile a questo punto, allora, compiere un passo ulteriore. Se è vero che, come si è cercato di dimostrare, gli articoli 1 e 13.2 (e le disposizioni a questo “parallele” nelle intese *ex art. 8, c. 3, Cost.*) contengono enunciati applicativi di un canone di caratura generale, immanente al sistema costituzionale, occorre conseguentemente riconoscere che la fonte immediata degli impegni di collaborazione che quelli evocano non vada ricercata all'interno dei negozi (Accordo e intese) nei quali essi hanno trovato espressa collocazione. In altre parole, quelle disposizioni non recano norme innovative dell'ordinamento, non contengono un impegno esclusivo (vieppiù se inteso in termini privilegiari) rilevante sul piano dei rapporti con le singole confessioni stipulanti i patti “primari”, ma si limitano a rimarcare la pregnanza di canone di sistema che, pur laddove inespresso, egualmente presiede agli svolgimenti delle relazioni tra la Repubblica e tutti i gruppi confessionali.

Ecco, allora, che da ciò discende una conseguenza dall'impatto sistematico decisivo. Nell'intento di apprestare una giustificazione per le modalità di reciproca collaborazione (negoziali, concertative, ecc.) che si sono varie volte menzionate nel corso delle

¹⁰² Ivi, p. 473. Analoghe riserve sono state formulate da C. CARDIA, *Stato*, cit., pp. 383 e ss.

¹⁰³ Così, ancora, ivi, p. 473, ove si prosegue considerando che l'interpretazione proposta «non contrasta, anzi conferma, alla luce delle corrispondenti disposizioni delle Intese, l'opinione secondo cui l'oggetto tipico degli accordi tra Stato e confessioni, previsti e garantiti dagli articoli 7 e 8, Cost., non può debordare dalla materia degli *specifici rapporti* con ciascuna di esse» (enfasi nel testo).

pagine che precedono, non è necessario (né opportuno) spendere lo schema concettuale dell'“accordo quadro”, brandendo la sua più o meno effettiva “incompletezza” alla ricerca di un fondamento normativo che assicuri la legittimità delle sue forme di manifestazione. Si tratterebbe questa, infatti, di un'operazione che rischia di sortire esiti mistificatori, nonché di obliare la pregnanza del canone di reciproca collaborazione, il quale, in forza della sua riconosciuta caratura di principio generale, appare capace di dispiegare un'idonea, e autonoma, efficacia legittimante quanto allo svolgersi delle predette interazioni.

Direttamente in un principio di sistema, dunque, e non nelle norme pattizie che si limitano a darne puntuale applicazione, riposa la piena legittimità costituzionale di modelli di interazione funzionali ad apprestare un efficace coordinamento tra le potestà sovrane degli ordinamenti coinvolti, in armonia con i canoni costituzionali che vogliono le loro relazioni improntate a una logica di armonia solidaristica (art. 2 Cost.), modulata secondo le forme di “reciproca collaborazione” in cui quest'ultima è suscettibile di specificarsi.

Ciò è a dirsi senz'altro per le “intese” che l'art. 13.2 prevede possano essere concluse, ancora a livello apicale, tra le *competenti autorità* dello Stato e la CEI; ma con questo non si intende certo che quella modalità di dialogo “tipizzata” debba considerarsi esaustiva. La collaborazione reciproca – lo si ripete di nuovo e *ad abundantiam* – è un principio generale che governa le relazioni tra la Repubblica e le Chiese e che prescrive a tali soggetti, ogniquale volta se ne prospetti l'esigenza, di coordinarsi nell'esercizio di potestà che partecipano degli attributi sovrani di ciascuna. Quanto detto rileva, in particolare, per giustificare l'astratta legittimità delle “polimorfe” collaborazioni sviluppatesi al livello degli enti territoriali decentrati, soprattutto ove, come sovente accade, il legame con i patti primari di vertice (lo si vedrà bene rispetto alla materia dei beni culturali di interesse religioso e a quella dell'assistenza religiosa e spirituale) tende a farsi piuttosto evanescente, quando non del tutto assente¹⁰⁴.

Si diceva, nel corso del precedente Capitolo, di come diversi statuti regionali contengano al proprio interno enunciati che riconoscono nelle confessioni religiose presenti nei rispettivi territori la dignità di stabili interlocutori, in vista di una armonica collaborazione (o talvolta, in modo meno preciso, “cooperazione”) vocata al perseguimento di obiettivi condivisi. Orbene, alla luce di quanto appena chiarito, il significato di quelle

¹⁰⁴ Di un «attuale progressivo assottigliarsi del filo che lega tali accordi al Concordato del 1984» ha parlato, correttamente, anche I. BOLGIANI, *Regioni*, cit. p. 163, la quale a sua volta ha considerato «opportuno cercare di percorrere anche altre strade».

formule non dovrà essere ricercato in una divisata (e illegittima) autoaffermazione di competenza, da parte delle Regioni, nella materia dei *rapporti* con le istituzioni di fede – materia riservata alla sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, c. 2, lett. c, Cost.); piuttosto la loro attitudine dovrà intendersi, ancora una volta, meramente ricognitiva (non innovativa), dacché esse si limitano a dar conto di un canone di sistema – la reciproca collaborazione tra la Repubblica e le Chiese – incaricandosi (provvidamente) di recarne un’esplicitazione. Con ciò, quand’anche non «ovvio»¹⁰⁵, si conferma vieppiù legittimo, e senz’altro pienamente armonico rispetto alle dinamiche valoriali proprie dell’ordinamento laico e democratico, che le Regioni (e gli altri enti locali) coltivino relazioni collaborative con le istituzioni religiose presenti nella realtà territoriale da esse rappresentate, in vista di un coordinamento delle rispettive (e non confondibili) prerogative.

Il riferimento agli statuti delle Regioni invita a tornare nuovamente su di un nodo concettuale che, quasi a mo’ di un fiume carsico, tende spesso a riaffiorare nel corso delle pagine di questo lavoro: il rapporto tra reciproca collaborazione (in questo caso, in sede locale) e sussidiarietà, segnatamente nella sua dimensione orizzontale (art. 118, c. 4, Cost.). Si è evidenziato, in precedenza, come tra i due valori/principi non si dia, dal punto di vista tecnico, alcuna commistione, ancorché sovente possa accadere che tra di essi si diano forme di accidentale “contestualità operativa”. Orbene, nello sviluppare quella suggestione, occorre qui ribadire con maggior chiarezza come – in misura in un certo qual modo paragonabile a quanto si è detto a proposito della teorica dell’“accordo quadro – appaia invero equivoco ricercare legittimazione e fondamento delle «nuove forme pattizie [o concertative] decentralizzate» nel canone di sussidiarietà orizzontale, quasi che tra quest’ultimo e la reciproca collaborazione ricorresse un legame di sinonimia.

La soluzione non convince. E invero la sussidiarietà orizzontale crea, sì, nuove occasioni di incontro tra le “realtà” civile e religiosa: i recenti svolgimenti normativi in materia di terzo settore ne costituiscono un’evidenza; essa, tuttavia, lo fa su di un piano che non impegna direttamente l’attività delle confessioni religiose – soggetti indipendenti e sovrani cui sono imputabili, in senso tecnico, doveri di collaborazione con le componenti della Repubblica (art. 114 Cost.) – bensì quella della variegata galassia di enti (soggetti operanti nell’ordinamento civile) che a esse, in misura più o meno intensa, fanno capo.

¹⁰⁵ In questo senso si esprime invece, con sicurezza, A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà*, cit., p. 344.

Come già s'è riferito, anche a tali enti, in armonia con il precetto costituzionale, è pacificamente garantito il diritto di concorrere allo svolgimento di *attività di interesse generale* (art. 118, c. 4, Cost.), non importa se «in nome della loro convinzione e perseguendo le loro ispirazioni ideali [giacché esse lo fanno] come qualsiasi cittadino [o ente privato] lo può fare nelle[e] propri[e]»¹⁰⁶. Al pari dei loro omologhi “secolari” anche tali enti potranno, di conseguenza, essere legittimamente coinvolti, oltre che, a monte, nella “programmazione”¹⁰⁷ degli interventi più opportuni, anche nella concreta definizione dei contenuti di tali servizi, in vista della loro più tempestiva ed efficace realizzazione.

Si tratta di istanze organizzativo-operative che, all'occorrenza, possono essere affrontate mediante forme di coinvolgimento di quegli enti nella conclusione e approvazione di atti la cui veste formale richiami invero in modo più o meno chiaro – oltre a quella già accennata della programmazione amministrativa – quella della convenzione negoziale, ovvero quella della più generica concertazione-consultazione. Ne offrono un'articolata gamma di esempi i numerosi accordi stipulati dagli enti locali con enti ecclesiastici (di solito parrocchie) in ordine alla prestazione del servizio oratoriale. Tali accordi, peraltro generalmente privi di atti formali di recepimento – ciò che concorre a escluderne la portata tecnicamente “normativa”¹⁰⁸ – rinengono la propria giustificazione unicamente all'interno di un paradigma di (pura) sussidiarietà orizzontale, ove l'attività degli enti confessionali – se del caso, religiosamente connotata – si dimostra, in concreto, suscettibile di soddisfare esigenze di interesse generale, nel più ampio quadro dei “servizi alla persona”, cui peraltro già la normativa unilaterale dello Stato provvede a recare

¹⁰⁶ Si reputa qui convincente, al riguardo, l'opinione articolata da C. MIRABELLI, *Presidenza della sessione. «Le regole della collaborazione con gli enti confessionali»*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 305: «[N]on colgo con esattezza se fare riferimento alla sussidiarietà orizzontale sposta i termini dell'autonomia della sfera temporale e della sfera spirituale. A mio modo di vedere, ma come ipotesi iniziale, no; cioè sono competenze che rimangono distinte. Allora la sussidiarietà, se riguarda la sfera delle istituzioni della vita civile, riguarda le confessioni nella parte in cui svolgono un'attività che ha questo riflesso, perciò nella parte in cui si inseriscono nel dinamismo sociale direttamente. Lo fanno in nome della loro convinzione e perseguendo le loro ispirazioni ideali, come qualsiasi cittadino lo può fare nella propria».

¹⁰⁷ Rispetto all'attività di “co-programmazione” degli interventi propri del così detto terzo settore, cui come chiarito sono chiamati a partecipare anche enti religiosi civilmente riconosciuti (o comunque realtà organizzative religiosamente connotate), si rimanda a G. D'ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario*, cit., p. 127.

¹⁰⁸ L'assenza, a livello regionale e locale, di atti di recepimento degli accordi conclusi con le autorità confessionali consentirebbe, secondo A. ROCCELLA, *Le intese regionali*, cit., p. 135, di ritenere che «le intese da loro stipulate sono sempre rimaste puri atti di bilaterali».

riconoscimento (L. n. 206/2003)¹⁰⁹.

Sennonché, come varie volte si è ripetuto, le forme e le denominazioni adottate nell'ambito della complessa casistica non devono intendersi decisive¹¹⁰ – e talvolta nemmeno indicative – al fine di concludere che la “causa” (funzione) di quegli accordi, intese, protocolli (secondo la variegata nomenclatura che li contrassegna) vada ricercata all'interno del paradigma della sussidiarietà orizzontale, ovvero in quella propria degli strumenti di reciproca collaborazione, così come in questa sede la si è ridefinita, nella sua accezione più tecnica. Tale verifica potrà allora essere operata solamente in concreto, sì da appurare se quegli strumenti si facciano carico di mere esigenze organizzativo-operative, connesse alla prestazione di *attività di interesse generale* a mente dell'art. 118, ult. cpv., Cost. (sussidiarietà orizzontale), quando non piuttosto di vere e proprie istanze di coordinamento che impegnino le prerogative dei soggetti, sovrani, collaboranti (reciproca collaborazione).

Talvolta – ecco di nuovo emergere la contestualità operativa dei due principi – quegli accordi potranno presentare, se si vuole, una “causa mista”. Ciò può avvenire in particolare nella misura in cui una delle parti sia costituita da un'autorità confessionale “decentrata”¹¹¹ non immediatamente coincidente, dunque, con gli enti “prestatori del servizio”) e la funzione dell'accordo riposi per l'appunto nel proposito di eliminare ostacoli (art. 3, c. 2, Cost.) che si frappongano, in concreto, all'ordinato svolgimento dell'attività di quei soggetti; ostacoli che possano essere rimossi attraverso un opportuno coordinamento (a monte) delle rispettive esigenze (civili e religiose), che mitighi «i rischi derivanti

¹⁰⁹ Per una recente indagine in materia, si rimanda al contributo di D. BIANCHINI, *Il ruolo educativo degli oratori, tra attuazione dei principi costituzionali e riforma del Terzo settore*, in AA.VV., *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 169 e ss.

¹¹⁰ Osserva ancora A. ROCCELLA, *Le intese regionali*, cit., p. 133, che la varietà di forme e denominazioni (intesa, intesa programmatica, protocollo d'intesa, protocollo, accordo di programma, convenzione) che contrassegna le interazioni, propriamente negoziali e non, tra confessioni e enti della Repubblica, soprattutto a livello locale, «può, forse, sorprendere, ma non sembra giuridicamente significativa», precisando in ogni caso che ciò che conta «è il contenuto degli atti, non la loro intestazione».

¹¹¹ Questo è il caso, per esempio, degli accordi siglati dalla autorità civili assieme a Province e Regioni ecclesiastiche, ovvero con le Conferenze episcopali generali. Su di essi si concentra, con particolare riguardo alla materia dei beni culturali e al rilievo spiegato dalla *recognitio* della Santa Sede, e precisando che, in linea di principio, essi «potrebbero riguardare qualunque materia di competenza regionale nella quale si manifesti l'utilità e l'opportunità di una collaborazione», G. FELICIANI, *Le intese regionali. b) profili canonistici*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, cit., pp. 137 e ss.

da un'eccessiva 'uniformazione'»¹¹² e così preservi – purché, si badi, a ordini invariati e distinti e nel rispetto di *standard* “essenziali” di prestazione (art. 117, c. 2, lett. *m*, Cost.) – le finalità e la specifica struttura degli enti coinvolti, così come rappresentate dall'autorità religiosa stipulante, la quale ne è in questo modo elevata a interprete autentica.

Talvolta, invece, le interazioni negoziali e/o concertative tra le Parti potranno rivelare, anche a livello locale, una più nitida (e pura) matrice di reciproca collaborazione, intesa nella sua accezione più stretta. Gioverà fornire un esempio, tratto di nuovo dalla materia dell'assistenza spirituale e religiosa nelle strutture segreganti, e segnatamente in quelle ospedaliere. La materia, come noto, trova un fondamentale referente normativo di diritto unilaterale già nella L. n. 833/1978, la quale prescrive alle autorità competenti di provvedere all'organizzazione di quel servizio «d'intesa con gli ordinari diocesani competenti per territorio [nonché] per gli altri culti d'intesa con le rispettive autorità religiose competenti per territorio» (art. 38). La *ratio* della norma, alla luce dell'inquadramento prospettato nelle pagine di questo lavoro, si comprende ora con maggiore consapevolezza: la Repubblica, in ossequio al suo carattere di laicità positiva, riconosce e promuove un'attività reputata indispensabile per il benessere spirituale dei degenti, ma allo stesso tempo, rispettosa dei limiti imposti dal canone di alterità delle sfere, si astiene dal pretendere di disciplinarla nel merito; ecco allora che essa impegna le autorità sanitarie a «collaborare con i gruppi rappresentativi degli interessi religiosi, perché provvedano [essi stessi ad attendere] alle necessità religiose delle persone»¹¹³, ricercandone l'insostituibile contributo all'interno di un modulo d'intesa che garantisca l'incontro e la composizione delle concorrenti esigenze di ciascuna delle autorità coinvolte.

Il principio di reciproca collaborazione – che *in subiecta materia*, come più volte s'è ribadito, è ulteriormente «suggerito»¹¹⁴ a livello pattizio di vertice (per esempio all'art. 11 dell'Accordo) – trova qui, pertanto, un'epifania particolarmente nitida della

¹¹² I. BOLGIANI, *Regioni*, cit., p. 117. Di «pericolose forme di omogeneizzazione fra realtà diverse», con specifico riguardo all'attività ospedaliera esercitata da enti ecclesiastici, ha parlato inoltre, A. MADERA, *Gli ospedali gestiti da enti ecclesiastici nella giurisprudenza amministrativa: l'equiparazione fra «consustanzialità» e complementarietà*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013/3, p. 960.

¹¹³ A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà*, p. 344.

¹¹⁴ Così, a proposito dell'art. 11 dell'Accordo, G. GIOVETTI, *La recente legislazione regionale in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture ospedaliere. Osservazioni e prospettive*, in AA.VV., *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, a cura di G. CIMBALO, Torino, Giappichelli, 2001, p. 390. Per un'attenta indagine sulla tematica, si rimanda inoltre a V. TURCHI, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/2, pp. 426 e ss.

propria funzione di coordinamento tra poteri civili e religiosi, in una chiave di armonia solidaristica che concorre a descrivere l'ordinamento costituzionale nella sua essenziale democraticità. Si tratta di una funzione che – per riferirsi ancora, e in generale, alla macroarea dell'assistenza spirituale in tutte le strutture segreganti – dimostra vieppiù l'attuale dinamismo e l'autonoma operatività del canone di reciproca collaborazione, anche in favore di gruppi confessionali che non abbiano proceduto, per volontà propria o per la contrarietà manifestata dall'Esecutivo, a una regolamentazione bilaterale dei propri *rapporti* con lo Stato, secondo il modello espressamente previsto dalla Costituzione.

Particolarmente emblematico, al riguardo, è il caso dei protocolli d'intesa sottoscritti da alcuni enti esponenti delle comunità islamiche in Italia assieme al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), il 5 novembre 2015 e il 5 giugno 2020, in materia di assistenza spirituale negli istituti di pena. Proprio sulla base della comune presa d'atto dell'esigenza concreta di ricercare uno strumento di collaborazione¹¹⁵, la materia – come noto, oggetto ricorrente di disciplina pattizia nelle intese siglate *ex art. 8, c. 3, Cost.* – è stata dunque interessata da un'efficace attività di coordinamento tra la competente autorità dello Stato (nella specie, l'articolazione di un Ministero), e un gruppo religioso che a quello strumento pattizio non ha, a tutt'oggi, avuto accesso.

Ancora, un interesse particolarmente spiccato, ai nostri fini, è rivestito dalla materia dei beni culturali di interesse religioso. Quest'ultima, in ragione della pregnanza, in un certo senso, “trasversale” delle sue forme di esplicazione, prospetta all'interprete una casistica del massimo interesse sulla quale occorre ora, seppur sinteticamente, soffermarsi.

4. UN MODELLO DI RECIPROCA COLLABORAZIONE CODIFICATO NEGLI ACCORDI APICALI: IL PARADIGMA DEI BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO

Come è accaduto per molti degli oggetti su cui si è concentrato il presente studio, anche la nozione di “beni culturali di interesse religioso” sconta difficoltà definitorie non

¹¹⁵ Così, espressamente, nelle premesse del Protocollo del 5 novembre 2015, si rappresenta l'esigenza di «avviare una collaborazione con le comunità islamiche esterne al fine di favorire l'accesso di mediatori culturali e Imam». Di profondo interesse anche l'art. 6 del medesimo documento, ove le Parti «si impegnano a far sì che il presente atto costituisca l'avvio di una collaborazione tra gli enti firmatari e che possa accrescersi con ulteriori accordi bilaterali collegati al protocollo». Di questi peculiari strumenti, inquadrati tra le «nuove proposte di collaborazione con le confessioni religiose, specie in chiave di prevenzione della radicalizzazione», ha trattato diffusamente A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci editore, Roma, 2022, pp. 116 e ss.

sottovalutabili, che ne suggeriscono un impiego scrupoloso. Dapprima “codificata” all’interno dell’art. 12 dell’Accordo, l’espressione non trova inserimento all’interno delle intese concluse *ex art. 8, c. 3, Cost.*¹¹⁶ – che pure provvedono a regolare la relativa materia – e viene infine a “riemergere” nell’art. 9 del D.lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*)¹¹⁷, caratterizzandone financo la rubrica. Ciò, se da un lato consente forse di riconoscere come la perifrasi goda oggi di una «incontestata acquisizione nel linguaggio normativo»¹¹⁸ (anche unilaterale), dall’altro non permette invece di ritenerne domata l’intrinseca «variabilità semantica»¹¹⁹, giacché il suo preciso significato non può affatto prescindere dal contesto e dalla cornice disciplinare¹²⁰ entro cui quella venga adoperata.

Del resto – come è evidente – è soprattutto la locuzione qualificativa “di interesse religioso”¹²¹, variamente interpretata in dottrina¹²², a rivestire un ruolo cruciale nel tentativo di ricercare i tratti e gli esatti confini di una reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni in materia di beni culturali. Si tratta, questa, di una *species* di collaborazione che, se pure in passato aveva destato, nell’opinione di alcuni Autori, profonde perplessità, rivela oggi, nella sua pratica implementazione, un’armonia di sistema che la erge a vero e proprio paradigma¹²³ di un modulo collaborativo conforme alle traiettorie ricostruttive che in questa sede si è cercato di tracciare.

¹¹⁶ Cfr., sul punto, G. FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici, bilanci e prospettive*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 2006, pp. 5 e ss.

¹¹⁷ La locuzione, per la verità, già figurava nell’art. 19, D.lgs. n. 490/1999 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*).

¹¹⁸ Questa è l’opinione di E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 103

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Di una non completa autonomia del concetto ha parlato M. RENNA, *Introduzione - I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di M. RENNA, V. SESSA, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3.

¹²¹ Minori difficoltà (quantomeno a livello definitorio) desta oggi invece la nozione di “beni culturali”, categoria nella quale l’art. 2 del relativo *Codice* racchiude oggi tutte le «cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

¹²² Al riguardo occorre riferire della posizione per la quale alcuni interpreti hanno ritenuto che «indicazioni utili, ma non esaurienti, si pot[essero] rinvenire nell’art. 16 delle disposizioni pattizie [di cui alla L. n. 222/1985, di modo che se ne potrebbe] dedurre che i beni culturali funzionali alle attività così qualificate [siano] senz’altro da considerarsi aventi, anche agli effetti civili, “interesse religioso”» (G. FELICIANI, *Introduzione*, in in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, cit., p. 7. Sul punto si tornerà *amplius* nel prosieguo.

¹²³ Del principio di collaborazione quale «elemento fondante la disciplina in tema di beni culturali di interesse religioso» ha parlato anche G. GIOVETTI, *Brevi osservazioni circa il nuovo statuto giuridico dei beni culturali*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1999, p. 1008.

Ciò premesso, occorre innanzitutto considerare che le preoccupazioni manifestate dagli interpreti, al cospetto del testo approvato dell'art. 12 dell'Accordo, non si prospettavano di modesto rilievo, ma investivano una questione di massima, idonea a revocare in dubbio la stessa costituzionalità della norma pattizia. E invero, come quasi unanimemente riconosciuto in letteratura¹²⁴, la materia dei beni culturali, anche laddove questi ultimi siano contraddistinti, in concreto, da una vocazione di carattere religioso, è insuscettibile di integrare un *res mixta*, secondo l'accezione tecnica del termine. Come evidenza, *in apicibus*, l'art. 9 Cost.¹²⁵, il *patrimonio storico e artistico della Nazione*, viepiù se riguardato nei suoi stretti profili di *tutela*, involge interessi di carattere apicale rispetto ai quali la Repubblica non può assolutamente deflettere e che di conseguenza – pena una patente violazione del canone di alterità delle rispettive sfere sovrane – non può esser resa oggetto, *qua talis*, di composizione pattizia assieme ad alcuna confessione religiosa.

A fronte di tale acquisizione, per converso e con una scrittura normativa della massima ampiezza, l'art. 12.1 prescrive tuttavia che le Parti, ciascuna «*nel rispettivo ordine, collabor[i]no per la tutela del patrimonio storico e artistico*». Una collaborazione che dunque, e salvo il (decisivo, come meglio si chiarirà) richiamo agli ordini di sovranità esclusiva dei paciscenti, si apre a involgere la tutela di un patrimonio culturale di una latitudine apparentemente indiscriminata, senza che alla cui individuazione concorrano rilievi di carattere dominicale (l'appartenenza dei beni agli enti della Chiesa), né che (di nuovo, apparentemente) sui beni che lo compongono si appuntino specifici interessi di natura religiosa, quale che debba intendersi il loro effettivo significato e contenuto. Ma sul punto si tornerà a breve.

Una maggiore focalizzazione dell'oggetto delle relazioni collaborative tra i soggetti contraenti si rinviene invece nel secondo comma dell'art. 12, il quale prescrive che «*[a]l fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per*

¹²⁴ A questa conclusione era addivenuto già P. BELLINI, *Come nasce una "res mixta": la tutela del patrimonio storico e artistico nelle bozze del nuovo concordato*, ne *il Mulino*, 1978, pp. 268 e ss. Conformi, di recente, A. ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 205; G. PASTORI, *L'art. 12 del nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, in *Jus*, 1989, p. 84. Tra le voci contrarie, poggiando sulla teoria delle "mobili frontiere" tra gli ordini secolare e spirituale, spicca quella di G. DALLA TORRE, *I beni culturali ecclesiastici. Appunti per una riflessione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993/1, p. 115.

¹²⁵ Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 107.

la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche». La disposizione si articola, per vero, attorno a tre poli concettuali, i quali ne descrivono l'operatività assecondando un'istanza di maggiore determinatezza.

Anzitutto, ivi si chiarisce che una disciplina attuativa di dettaglio, formalmente rimessa a futuri accordi attuativi di secondo livello, debba riguardare segnatamente beni culturali individuati giusta il criterio della loro "appartenenza" a enti e istituzioni ecclesiastiche. Si tratta di un criterio – quello dell'appartenenza – che, pur forse irriducibile a quello della mera titolarità proprietaria¹²⁶, esplica comunque un rilievo restrittivo¹²⁷ nella misura in cui postula l'individuazione, già sul piano privatistico, di un titolo di godimento qualificato in capo a enti e istituzioni della Chiesa cattolica.

Ancora, si prevede qui espressamente, e per la prima volta, che detti beni debbano rivestire un interesse connotato in termini di religiosità, qualificandosi quali *beni culturali di interesse religioso*. Da ultimo, si prescrive che lo scopo della collaborazione delle Parti altrove non debba risiedere che nel «*fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso*» che i beni culturali, eventualmente, catalizzino.

Ecco dunque, di nuovo, emergere qual rilievo cruciale giochi la caratterizzazione religiosa delle *res* culturali allorché esse vengano selezionate come oggetto della dialettica collaborativa delle Parti. Alcuni beni culturali, in forza della specifica destinazione che venga loro impressa dall'autorità religiosa o in virtù di altri fattori, si trovano infatti a rivestire – e accade sovente – un rilievo significativo non soltanto nei riguardi della Repubblica – che li ascrive a oggetto di tutela siccome parte del suo *patrimonio storico e artistico* (art. 9 Cost.) – ma anche all'interno dell'ordinamento confessionale. In quanto tali, essi si ergono a referente di una gamma eterogenea di interessi particolarmente

¹²⁶ Secondo A.G. CHIZZONITI, *Bienes Culturales eclesiasticos en Italia*, in AA.VV., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso*, a cura di A.M. VEGA GUTIÉRREZ, M. MARTÍN GARCÍA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, Comares, Granada, 2012, pp. 139 e ss., l'utilizzo del concetto di "appartenenza", giuridicamente non del tutto definito, sarebbe da «riconduire alla difficoltà che frequentemente ricorre nell'individuazione dell'esatto titolo giuridico per beni che sono nella disponibilità di un soggetto da tempo immemorabile». Ad avviso di E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 103, la categoria dell'appartenza si aprirebbe a includere, oltre alla situazione degli enti proprietari, anche «tutte le situazioni di fatto legate alla materiale disponibilità del bene culturale [tra cui quelle relative] ai possessori ed ai detentori dei beni».

¹²⁷ Cfr., sul punto, le considerazioni di A. CROSETTI, *I beni archivistici e librari d'interesse religioso*, in www.Aedon.mulino.it.

qualificati: da una parte vi è quello della Repubblica a che detti beni vengano conservati e mantenuti – in primo luogo nella loro entità materiale –, e così assicurati al godimento dei consociati, liberi di fruirne¹²⁸ come prodotti dell’umana inventiva; dall’altro, vi è quello (*interesse religioso*) della Chiesa – ma lo stesso può dirsi per le altre confessioni – a che di quegli stessi beni venga osservata la caratura fideistica, affinché questa non venga formalmente compromessa, o comunque in concreto sacrificata, sull’altare della loro concorrente vocazione (*stricto sensu*) culturale ex art. 9 Cost., laddove quest’ultima dovesse essere ritenuta prevalente.

Esigenze diverse, dunque, e pertanto ritenute bisognose di un’attività di coordinamento – o “armonizzazione”, come recita l’art. 12 dell’Accordo – tra i poteri (civile e confessionale) coinvolti. Si tratta di relazioni il cui svolgersi l’Accordo declina, segnatamente, in un’attività di armonizzazione nell’applicazione della legge italiana con le concorrenti esigenze di carattere religioso, secondo un modulo che si estende tanto alla salvaguardia quanto alla valorizzazione e al godimento dei beni coinvolti.

Senonché, occorre a questo punto procedere a due riflessioni, che si prospettano neuralgiche al fine di comprendere come le considerazioni spese poc’anzi si declinino, concretamente, nella cornice teorica del principio di reciproca collaborazione. In primo luogo, v’è da domandarsi se davvero, come da alcuni ritenuto, al primo comma dell’art. 12, norma dotata di un’indiscutibile ampiezza, debba riconoscersi un carattere meramente «programmatico»¹²⁹, ovvero se le direttrici interpretative proposte in questa sede consentano in effetti di ravvisarvi una genuina declinazione, o «svolgimento»¹³⁰ settoriale, del canone generale espresso dall’art. 1 del medesimo Accordo, secondo una chiave di lettura che si offra di valorizzarne, anche in prospettiva, i margini di operatività, all’occorrenza pure al di fuori dei più angusti confini tracciati dal successivo art. 12.1, c. 2 (beni culturali appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche).

In secondo luogo, occorrerà concentrarsi partitamente – ciò che del resto è il *focus* del presente Capitolo – sulle forme concrete nelle quali l’impegno pattizio espressamente dedotto all’interno di quest’ultima disposizione abbia trovato pratica implementazione,

¹²⁸ A mente dell’art. 3, D.lgs. n. 42/2004, «[l]a tutela [dei beni culturali] consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione [proprio] per fini di pubblica fruizione».

¹²⁹ Questa è l’opinione di E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 122.

¹³⁰ Secondo la felice espressione di E. FERRARI, *Le intese tra organi statali ed ecclesiastici in tema di beni culturali nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 2463.

cercando di evidenziare in che modo essa, come già più volte s'è ripetuto, parrebbe ostentare oggi un rilievo paradigmatico.

A questi fini occorre in primo luogo tornare a concentrarsi sulla categoria del “bene culturale di interesse religioso” e così insistere, di nuovo, sulla sua vocazione, recatagli in dote dalla sua particolare natura, ad assurgere a referente di una pluralità di interessi e diritti concorrenti, che l'ordinamento riconosce in capo a soggetti (sovente) distinti. Si tratta di posizioni giuridiche che, se su di un piano astratto, non si pongono l'un l'altra in rapporto di incompatibilità, giacché l'ordinamento ne tollera (*rectius*, ne prevede) la contestuale spettanza in capo a diversi titolari, possono talora nondimeno, nella loro concreta esplicazione, entrare in conflitto, generando esigenze di armonica composizione.

La dialettica intercorrente tra gli interessi e i diritti polarizzati attorno ai (medesimi) beni culturali di interesse religioso non è certo un concetto nuovo, come del resto dimostrano le considerazioni spese già tempo addietro da un'autorevole dottrina, la quale ne ha illustrato in maniera cristallina i profili di delicatezza¹³¹. Si pensi invero al caso, esemplificativo, di un edificio destinato all'esercizio pubblico del culto di cui i competenti organi della Repubblica (oggi *ex* D.lgs. n. 42/2004) abbiano riconosciuto il valore storico e artistico¹³². Su di esso verrà in tal modo ad appuntarsi un interesse pubblico, rilevante nell'ordinamento civile, a che tale bene venga conservato e mantenuto; un interesse pubblico che, siccome faro funzionale dell'*agere* delle autorità amministrative coinvolte, concorre peraltro a qualificare il contegno di queste ultime in chiave di doverosità.

In capo al medesimo bene, ancora, insisteranno però altresì, allo stesso tempo, le pretese del proprietario della *res*, sia esso un soggetto pubblico o privato (talora, ma non sempre, un soggetto collettivo afferente a una confessione religiosa) le cui prerogative l'ordinamento italiano – che pure incide in maniera significativa sul relativo statuto dominicale¹³³ (art. 42 Cost.) – non può certo omettere di tenere in considerazione.

Vi sarà infine da apprezzare – ed è qui che risiede il punto di maggiore criticità – quali interessi nutra nei confronti di quello stesso bene, ed eventualmente in conflitto con

¹³¹ Celebre è la fattispecie dell'immagine sacra, oggetto di venerazione collettiva, che è stata illustrata da A.C. JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di una immagine sacra*, in *Rivista di diritto pubblico*, XI, 1919, parte prima, pp. 146-169.

¹³² L'istituto della “dichiarazione di interesse culturale” trova oggi la propria disciplina negli artt. 13 e ss., D.lgs. n. 42/2004.

¹³³ Si consideri che, nel caso degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, al regime limitativo dettato dal D.lgs. n. 42/2004, si sommerà altresì un vincolo di destinazione a quell'attività «*fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano*» (art. 831 c.c.).

le pretese altrui, l'autorità confessionale, intesa quest'ultima come emanazione esponenziale di un ordinamento religioso e della pluralità di *fideles* che a esso fanno capo¹³⁴. Si tratterà in tal caso proprio di quell'autorità religiosa – si badi – che, siccome espressione di un ordinamento indipendente e sovrano in un ordine proprio, il sistema chiama a svolgere una reciproca collaborazione assieme alle omologhe autorità civili al fine di coordinare le rispettive *esigenze*.

Ecco, dunque, come è stato molto ben sintetizzato, in cosa si sostanzia la *ratio* – o lo «spirito»¹³⁵ – della reciproca collaborazione allorché essa si riferisca alla materia dei beni culturali di interesse religioso: «il patrimonio storico-artistico ecclesiastico (oggi si può dire “delle confessioni religiose”) in quanto parte del patrimonio storico-artistico nazionale *non può essere oggetto di un mero rapporto proprietario privatistico* [nemmeno, si badi, laddove il titolare sia un ente confessionale, contemplato nella sua «dimessa veste»¹³⁶ di proprietario *ex art. 832 c.c.*], *e come tale sottratto alla tutela e al godimento collettivo, e neanche può essere oggetto di interventi statali che ne ignorino il profilo religioso e l'appartenenza in qualche modo unitaria alle singole Chiese o confessioni*¹³⁷ [contemplate come ordinamenti indipendenti, sovrani e pertanto collaboranti]»¹³⁸.

Così intesa la *ratio* di questa rilevante categoria della collaborazione reciproca delle Parti – e vieppiù con l'ausilio degli strumenti concettuali che si sono affinati nel corso del precedente Capitolo – diviene in qualche modo conseguente rispondere al primo dei quesiti poc'anzi formulati, chiarendo quale debba intendersi l'esatto contenuto e la portata dell'impegno che la Repubblica e la Santa Sede hanno dedotto nel primo comma dell'art.

¹³⁴ Di nuovo, il richiamo è d'obbligo a S. LARICCIA, *L'interesse*, cit., pp. 87 e ss.

¹³⁵ Secondo l'espressione di C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, pp. 29 e ss.

¹³⁶ P. BELLINI, *I beni culturali*, cit., p. 272.

¹³⁷ Intese nelle quali, per vero, il concetto di “appartenenza” di cui all'art. 12 dell'Accordo è sostituito da un più generico richiamo alla “afferenza” dei beni culturali «al patrimonio storico, morale e materiale» delle confessioni stipulanti (cfr., per tutti, l'art. 17, L. n. 449/1984). Anche qui, tuttavia, come osservato da R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 280, «[l]a collaborazione delle confessioni per la tutela e la valorizzazione dei beni di interesse storico o artistico afferenti al loro “patrimonio culturale” appare [...] non un'indebita ingerenza in un compito costituzionalmente riservato allo Stato (art. 9 cost.), come ad eroderne spazi di competenza, bensì uno strumento di vigilanza e di impulso [...] utilizzabile dalle confessioni religiose per controllare che la tutela eventualmente apprestata non tradisca in qualche modo l'identità di cui i beni *de quibus* sono (e devono rimanere) espressione». In generale, su questa forma specifica di collaborazione, vedasi di nuovo E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 154 e ss.

¹³⁸ C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., pp. 32-33 (corsivo nel testo).

12.1 dell'Accordo. Al pari di quanto si disse, a suo tempo, nel commento dell'art. 1, anche in questo *locus* si prospetta decisivo, ai fini interpretativi, il richiamo alla necessaria contenenza dell'azione di ciascuna delle Parti (e in particolare, per quanto qui interessa, di quella confessionale) nei margini tracciati dai rispettivi ordini di sovranità esclusiva.

È pertanto evidente, in questa prospettiva, che la Chiesa non potrà pretendere di vedersi riconosciuto un ruolo compartecipativo e codecisionale per tutto quanto afferisca alla *tutela* del patrimonio storico e artistico presente in Italia, atteso che tale materia involge un gamma di interessi (e doveri) che la Costituzione affida alla sola Repubblica (art. 9 Cost.) e rispetto ai quali quest'ultima non può in alcun modo deflettere, né vedersi in concreto condizionata dalla ricerca di un obbligatorio consenso rimesso alla Parte confessionale. La Chiesa potrà infatti soltanto rivendicare una fondata pretesa di coinvolgimento collaborativo (reciproca collaborazione) ogniqualvolta l'attività di tutela delle *res* culturali coinvolga ambiti di interesse sui quali essa, siccome indipendente e depositaria di un ordine suo proprio, può reclamare l'esercizio di potestà sovrane. Ciò, tuttavia, non nell'ottica del riconoscimento normativo di poteri di veto, idonei a frustrare le concorrenti esigenze di salvaguardia fatte proprie dalla Repubblica, bensì nel segno di una collaborazione – come già s'è detto, responsabile – intesa al perseguimento di obiettivi mutuamente vantaggiosi: la conservazione e la salvaguardia del bene culturale e la sua libera fruizione da parte del *civis-fidelis*, a seconda di quale sia lo spirito – religioso o *stricto sensu* culturale – con il quale l'individuo intenda fruire della *res*.

Ecco allora che, così inteso, il primo comma dell'art. 12.1 dovrà vedersi riconosciuta a sua volta una caratura di principio, idonea ad attribuirgli un ambito di operatività, in potenza, anche più esteso di quello tracciato dal secondo comma della medesima disposizione, rigidamente e formalisticamente ancorata al profilo dell'“appartenenza” alle associazioni e alle istituzioni della Chiesa¹³⁹.

Ecco anche, però, che in questo modo meglio si chiarisce l'esatto contenuto della locuzione “di interesse religioso” di cui all'art. 12.1, c. 2, nella misura in cui tale qualifica rilevi quale fattore determinante del coinvolgimento collaborativo delle autorità religiose in materia di beni culturali. Il significato di “religioso”, nell'accezione rilevante nell'economia di una disposizione che descriva l'*an* e il *quomodo* della reciproca collaborazione

¹³⁹ Sull'opportunità, per esempio, che «gli orientamenti e le scelte operati nell'Accordo [...] possano in qualche modo essere utilizzat[i] anche in altri contesti [per esempio nell'ambito] del F.E.C. che ha la proprietà, e la disponibilità, di un gran numero di Chiese, a volte di particolare importanza storico-artistica», cfr. *ivi*, p. 40.

tra le Parti, non potrà che essere ricavato, di nuovo, attraverso il contestuale richiamo (operato dal primo comma) all'ordine della Chiesa, in quanto essenziale referente dei margini entro i quali il contributo collaborativo di essa può (ed eventualmente deve) essere accolto. È soltanto in capo all'ordinamento confessionale che è rimesso, in esclusiva il potere di affermare quando un bene culturale rivesta, per esso, un interesse di caratura "religiosa"; è parimenti l'ordinamento confessionale a vedersi attribuito il potere di rappresentare quando l'applicazione delle legge italiana possa generare profili di attrito con le connesse *esigenze di carattere religioso*¹⁴⁰ (a loro volta espressione di interessi e contenuti impermeabili alle valutazioni di merito dell'autorità civile); sarà infine dovere della Repubblica e dei suoi organi competenti riscontrare le istanze di coordinamento manifestate dalla parte ecclesiastica e – qualora esse si rivelino espressione di un genuino proposito collaborativo, modulato secondo un criterio di responsabilità – aprirsi ad accoglierne l'apporto¹⁴¹.

Per concludere sul punto, occorre qui solo fare un breve accenno all'evoluzione concettuale cui, nel diritto vivente, sembrerebbe da ultimo interessare la stessa categoria della *tutela* dei beni culturali, la quale, oltre alle rigidità connesse ai rispettivi profili di titolarità civilistica¹⁴², tende oggi sempre più a superare altresì la rigida dimensione conservativa dell'integrità materiale della *res*, per aprirsi piuttosto ad assumere una connotazione "olistica", funzionale, in definitiva, alla salvaguardia e alla promozione anche del «valore immateriale»¹⁴³ (eventualmente, anche se non solo, di segno religioso) che in

¹⁴⁰ A un'individuazione specifica di siffatte esigenze religiose hanno provato a procedere F. PETRONCELLI HÜBLER, *Attuali prospettive di tutela dei beni culturali nel sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, cit., p. 1003; L. SCALERA, *Beni culturali e "nuovo concordato"*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 68.

¹⁴¹ Apporto che dunque potrà declinarsi «in chiave informativa, propositiva, critica» (P. BELLINI, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica*, cit., p. 268), ma mai oppositiva e ostativa, giacché in tal caso esso, siccome "irresponsabile" (e dunque antisolidale), non potrebbe ricevere accoglimento.

¹⁴² Ciò in quanto, come già affermato dalle Sezioni unite in materia di beni pubblici, tali beni non soltanto si prestano a essere oggetto «non solo di diritto reale [ma tendono ad assurgere] a strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Cass. civ., S.U., n. 3811/2011).

¹⁴³ In questi termini si è espresso, recentissimamente, Cons. St., Sez. VI, ord. n. 5357/2022, il quale ha tra l'altro rimesso all'Adunanza Plenaria la questione «se, in presenza di beni culturali [...] ex art. 10, comma 3, lett. d), D. Lgs. n. 42/04, il potere ministeriale di tutela ex artt. 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, D. Lgs. n. 42/04, possa estrinsecarsi nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici; in caso affermativo, se ciò possa avvenire soltanto qualora la *res* abbia subito una particolare trasformazione con una sua specifica destinazione e un suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza ovvero ogniqualvolta le circostanze del caso concreto,

quella cosa sia incorporato. Ben si comprende allora come, in questa prospettiva, il dialogo collaborativo con l'autorità confessionale si apra a rivelare – ora anche, e soprattutto, nelle sue proiezioni future – la propria vocazione di mezzo atto a consentire il contestuale e più efficace perseguimento di finalità senz'altro diverse, siccome rimesse a ordinamenti sovrani su ordini distinti, ma in concreto condizionate dalla realizzazione di obiettivi immediati reciprocamente vantaggiosi.

In definitiva, attraverso la collaborazione con l'autorità confessionale – collaborazione necessitata dall'opportunità di tener conto delle istanze di armonizzazione che essa esprima in ordine alle proprie *esigenze religiose* – la Repubblica non assolverà soltanto a un dovere impostole da una norma-principio immanente al suo ordinamento (quella di reciproca collaborazione assieme alle confessioni religiose), ma perseguirà altresì, in via diretta, la realizzazione di un interesse che la Costituzione iscrive all'interno del suo ordine di esclusiva sovranità: quella stessa *tutela* cui si riferisce l'art. 9 della Carta.

Occorre dunque, infine, illustrare in che modo e in quali forme l'impegno collaborativo espresso dell'Accordo abbia trovato concreta implementazione nell'ambito delle relazioni tra la Repubblica e la Chiesa. L'evoluzione della disciplina in materia testimonia della progressiva presa di coscienza da parte delle autorità coinvolte delle potenzialità (e dei margini di legittimità) di una collaborazione congegnata quale meccanismo di coordinamento tra le esigenze fatte proprie dai due enti collaboranti, nel pieno rispetto della reciproca impermeabilità degli ordini esclusivi di ciascuno.

Fondati dubbi di legittimità, per vero, avevano accompagnato il primo tentativo di attuazione dell'art. 12.1, c. 2, che le Parti avevano affidato a una Commissione paritetica istituita il 13 febbraio 1987, la quale aveva licenziato una prima bozza d'intesa nel settembre del 1991. In particolare, a generare le maggiori criticità era il prospettato riferimento a strumenti di decisione pluristrutturata quali le conferenze di programma e le

secondo la valutazione (tecnico) discrezionale del Ministero, adeguatamente motivata nel provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale sulla base di un'approfondita istruttoria, giustifichino l'imposizione di un siffatto vincolo di tutela al fine di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato». È allora solo il caso di sottolineare come, a mente del medesimo art. 10, comma 3, lett. d), D. Lgs. n. 42/2004, vadano ricondotte alla categoria dei beni culturali anche «le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia [tra l'altro] delle istituzioni [...] religiose».

conferenze di servizi¹⁴⁴ per l'espletamento di «procedimenti amministrativi per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso»¹⁴⁵. Dubbi fondati, s'è detto, perché in questo modo la bozza di intesa non solo «travalicava i limiti previsti dall'articolo 12 del [nuovo] Concordato»¹⁴⁶, configurando – come inizialmente paventato dai detrattori di quella norma pattizia¹⁴⁷ – dei moduli procedurali a struttura codecisionale, nell'ambito delle quali l'autorità ecclesiastica veniva ascritta a titolare di attributi potestativi equiordinati a quelli della Parte civile, ma «soprattutto [e di conseguenza] veniva in qualche modo a collidere con l'articolo 9 della Costituzione [finendo di fatto] col creare una nuova *res mixta*, in contrasto con le disposizioni costituzionali e pattizie»¹⁴⁸.

Fu anche, forse, l'eco di queste iniziali preoccupazioni a suggerire alle competenti autorità delle Parti, allorché nel 1996 addivennero finalmente alla stipula di una prima intesa attuativa, di prediligere uno «spirito *minimalista*»¹⁴⁹. Ciò, in particolare, si tradusse nell'attribuzione a quell'intesa di un carattere quasi esclusivamente procedurale, mediante l'individuazione delle sedi e dei soggetti deputati a farsi carico, anche a livello decentrato, delle attività di collaborazione, le quali, tuttavia, non risultavano ancora adeguatamente tipizzate. Nondimeno, queste considerazioni non escludono che già in questo primo accordo principiassero a germogliare una feconda «cultura della collaborazione»¹⁵⁰,

¹⁴⁴ Sul tema, cfr. S. LARICCIA, *Tutela dei beni culturali ecclesiastici e nuovi principi in tema di procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, pp. 535 e ss. Molto critica anche la posizione di L. GUERZONI, *Nuovo concordato e beni culturali: l'improponibile intesa*, in *La tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli enti ecclesiastici, I quaderni di Italia nostra*, 1993, n. 25, p. 48, il quale osservava: «Né si vede come un regime speciale di tal fatta, che verrebbe a riguardare la più gran parte del patrimonio storico e artistico della nazione, potrebbe reggere alla prova decisiva della compatibilità costituzionale, in relazione – per tacere d'altro – ai principi enunciati sia nell'art. 9 che nell'art. 3 della vigente Carta Costituzionale».

¹⁴⁵ Questa, specificamente, la denominazione della bozza d'intesa.

¹⁴⁶ C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., p. 29.

¹⁴⁷ Ciò avrebbe infatti implicato, come già aveva ammonito P. BELLINI, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica*, cit., p. 268, il fatto di «richiedere il concorso necessario (*vincolante*) [della autorità ecclesiastica]: che sarebbe investirla formalmente di un *potere di condizionamento* inammissibile, capace (nella eventualità d'un disaccordo) di 'bloccare' la potestà decisionale della autorità italiana. La quale (si tenuta al rispetto pieno di e fermo degli altri valori costituzionalmente garantiti: a partire dal diritto di godimento delle cose d'arte e antichità che è proprio dei soggetti proprietari; e dal diritto dei medesimi, e delle Chiese, di accudire, nel modo giudicato più gradito, alle esigenze religiose) non può essere costretta a sottostare a ulteriori limitazioni e remore dipendenti da altre fonti» (corsivo nel testo).

¹⁴⁸ C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., p. 29.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 30 (corsivo nel testo).

¹⁵⁰ FELICIANI, *Introduzione*, cit., p. 6.

che cominciava a preannunciare, in alcune «forme di *coordinamento equiordinato*»¹⁵¹ (beninteso, a ordini invariati e distinti), l'«asse portante»¹⁵² destinato ad accompagnarne i suoi successivi svolgimenti.

I primi frutti di queste traiettorie evolutive, per quanto è qui d'interesse, si intravidero già nel 2000, allorché la CEI e il Ministero allora denominato “per i Beni e le Attività Culturali” sottoscrissero un'intesa attuativa dell'art. 12.1, c. 3, dell'Accordo di Villa Madama, in materia di «*conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche*»¹⁵³. Si tratta di un'intesa che, malgrado il suo carattere settoriale, ebbe il merito di superare le cennate iniziali diffidenze e di dimostrare «nei fatti che le forme e i contenuti della cooperazione [...] possono essere molteplici e possono variare con il tempo, man mano che si conseguono risultati concreti»¹⁵⁴. Ciò consentì alle Parti di valutare l'opportunità di mutuare, anche su di un piano collaborativo più generale, «tecniche [già] sperimentate»¹⁵⁵ delle quali avevano avuto modo di apprezzare le virtù.

L'occasione per intervenire di nuovo sulla disciplina, determinandone un avanzamento che si propose come un autentico «punto di svolta»¹⁵⁶, fu rinvenuta a seguito

¹⁵¹ S. AMOROSINO, *I beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003/2, p. 387 (corsivo nel testo). Interessante, in particolare, l'assonanza con quel concetto di coordinamento nell'esercizio di poteri sovrani che, come s'è argomentato nello scorso Capitolo, descrive il significato più proprio del principio di reciproca collaborazione.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Su cui qui si fa rimando alle trattazioni di AA.VV., *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura di A.G. CHIZZONITI, il Mulino, Bologna, 2003; G. BONI, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiastici*, Giappichelli, Torino, 2005. Analoghe considerazioni possono essere svolte a proposito dei musei ecclesiastici, sui quali recentemente F. COLOMBO, *I musei ecclesiastici nell'ordinamento italiano: spunti di prospettiva*, in AA.VV., *Il patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. Religioni, diritto ed economia*, a cura di G. MAZZONI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, p. 156, ha osservato: «L'articolo, in sostanza, impone alla Repubblica di instaurare una “reciproca collaborazione” con le confessioni religiose, nel «pieno rispetto» del principio di distinzione degli ordini (così come previsto, per la Chiesa cattolica, dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama). Perciò, potrebbe essere necessario, qualora i musei contengano beni ancora destinati al culto, che la Repubblica italiana coordini le sue esigenze – la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico – con quelle afferenti all'ordine religioso». Da sottolineare, in questa prospettiva, l'«Accordo di collaborazione» sottoscritto dall'Associazione dei Musei Ecclesiastici Italiani (AMEI) e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo il 25 ottobre 2016.

¹⁵⁴ C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., p. 35.

¹⁵⁵ A.G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/2, p. 388.

¹⁵⁶ E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 138.

dell'entrata in vigore del nuovo *Codice* del 2004, e in particolare del suo art. 9. Quest'ultimo, al primo comma, in relazione ai «*beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose*» si limita per la verità a ribadire un impegno tralatizio¹⁵⁷, tenendo obbligati «*il Ministero e, per quanto riguarda di competenza, le Regioni*» a provvedere, d'accordo con le rispettive autorità, soltanto «*relativamente alle esigenze di culto*»; è al secondo comma, invece, che esso determina un significativo superamento di quel «concetto funzionale [e riduttivo] di esigenze di culto»¹⁵⁸ ponendo un generale rinvio alle intese sottoscritte ai sensi dell'art. 12 dell'Accordo, oltre che delle intese *ex art. 8, c. 3, Cost.*¹⁵⁹, e quindi, di conseguenza, agli ampi strumenti di collaborazione che quegli atti si fanno carico di predisporre.

È allora su questa base che, nel 2005, la CEI e il Ministero poterono infine procedere alla stipula di una nuova intesa attuativa dell'Accordo di Villa Madama (resa esecutiva con D.P.R. n. 78/2005). L'intesa, pur nel limitato ambito dei beni culturali appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche (art. 12.1, c. 2, Acc.), prospetta un quadro di reciproca collaborazione capillare, le cui eterogenee forme di esplicazione si rivelano strumentali ad assicurare il più efficace inveroimento di quel principio.

Al riguardo, e alla luce di quanto s'è argomentato nel corso di questo Capitolo, occorre registrare come una prima forma di collaborazione, in senso proprio, già riposi nella stipula della stessa intesa tra le autorità delle due Parti competenti, a livello centrale, ad attuare la previsione dell'Accordo primario. Essa, tuttavia, non esaurisce la rilevante disciplina di attuazione, giacché a sua volta si incarica di enunciare semplici «*indirizzi*» (art. 8), la cui ulteriore specificazione normativa viene rimessa a ulteriori intese di dettaglio, da concludersi a livello regionale e locale. Ma superato il piano della disciplina bilaterale delle forme collaborative delle Parti – che non a caso abbiamo definito “normativa” – il momento in cui canone di collaborazione sembra emergere con maggiore evidenza è forse quello della concreta predisposizione degli strumenti e delle modalità di intervento, attività che si svolgono su di un piano propriamente “amministrativo”.

A breve, si avrà meglio occasione di chiarire in che modo si declini la reciproca

¹⁵⁷ Già l'art. 8, L. n. 1089/1939 prevedeva a proposito che «[q]uando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'educazione nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà per quanto riguarda le esigenze del culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica».

¹⁵⁸ Così F. MARGIOTTA BROGLIO, *sub Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. CAMMELLI, il Mulino, Bologna, 2007, p. 96.

¹⁵⁹ Per ragioni di spazio, si fa qui rimando all'analisi approfondita di E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 154 e ss.

collaborazione tra le Parti allorché essa involga il piano dell'amministrazione. Qui basterà soltanto evidenziare, nel fare rimando agli studi che più specificamente hanno approfondito la tematica¹⁶⁰, come l'intesa del 2005 ne contempra un'ampia varietà di forme di manifestazione. Il relativo spettro, in un'ottica di crescente intensità, spazia dalla garanzia della «*più ampia informazione*» (art. 4) di ciascuna delle Parti in merito alle attività che debbano riguardare i beni interessati dall'intesa, fino a includere la previsione di vere e proprie forme di programmazione amministrativa degli interventi necessari¹⁶¹. La collaborazione tra le Parti raggiunge poi un'ulteriore accentuazione di intensità attraverso la previsione dell'operatività di un organo partecipato da esponenti di entrambe le Parti – l'Osservatorio centrale per i beni di interesse religioso, già istituito nella precedente intesa del 1996 – i cui margini di operatività la nuova intesa si propone di rendere «*più incisiv[i]*»¹⁶².

Questo, pur nella necessaria sintesi, è dunque lo stato dell'arte di un settore dell'esperienza giuridica nell'ambito del quale la proposta interpretativa che a suo tempo s'è avanzata, rispetto all'autentico significato della reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose, pare, nei fatti, aver trovato un'interessante rispondenza.

5. INTERMEZZO: UN PROSPETTO SINTETICO DELLE CATEGORIE FORMALI DELLA RECIPROCA COLLABORAZIONE

Giunti a questo punto della trattazione, e prima di proseguire con l'illustrazione dell'ulteriore casistica, occorre adesso raccogliere alcune delle acquisizioni sortite dalla ricerca e riordinarle a garanzia di una maggiore chiarezza concettuale ed espositiva.

Ebbene, varie volte s'è ripetuto come il principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose, siccome insofferente a subire rigide tipizzazioni, si apra a involgere uno spettro formale ben più ampio di quello descritto dalla Carta costituzionale agli artt. 7, c. 2, e 8, c. 3. Il modello di collaborazione pattizia declinato da quelle norme – cui qui ci si è riferiti secondo le denominazioni, tra loro alternative, di bilateralità “tradizionale” o “in senso stretto” – pur contemplato nella sua eminente

¹⁶⁰ Si rinvia, in particolare, alle attente e specifiche analisi del contenuto dell'intesa raccolte nel volume di AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, cit.

¹⁶¹ Sul fatto che l'intesa del 2005 fondi autentici meccanismi di programmazione, insiste C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., p. 35.

¹⁶² Ivi, p. 37.

caratura di principio, integra infatti uno strumento di produzione normativa “a oggetto vincolato” (e conseguentemente ridotto).

I negozi di livello primario conclusi secondo le indicazioni della Carta trovano il loro naturale terreno di esplicazione nella sola regolamentazione di materie, interessi e contenuti estranei agli ordini di sovranità esclusiva di ciascuno degli ordinamenti coinvolti. Né – come s’è più ampiamente argomentato *supra* – dal rigido campo dei *rapporti* interpotestativi delle Parti potranno legittimamente esorbitare gli eventuali accordi o intese cui i patti di vertice abbiano affidato la relativa attività di attuazione e implementazione, secondo il paradigma, in questa sede in una certa misura criticato, dell’“accordo-quadro”.

Senonché, come già è emerso nelle pagine che precedono, il modello tradizionale della bilateralità pattizia ostenta una certa limitatezza, oggi accentuata vieppiù dalla caratura di “politicità” che la Consulta ha ritenuto di attribuirvi. Si tratta di una limitatezza che il canone di reciproca collaborazione si presta, tuttavia, a superare agevolmente, in vista di risultati virtuosi la cui armonia sistematica può essere apprezzata giusta la loro rispondenza a referenti di legittimità ben definiti, che nello scorso Capitolo si è colta l’occasione di individuare nel dettaglio.

L’esito di questo percorso argomentativo, in definitiva, è stata la seguente acquisizione dogmatica: il principio di reciproca collaborazione altro non rappresenta che un *genus*, una figura generale le cui forme di manifestazione possono essere piuttosto varie e articolate. Rimane ora da chiarire, finalmente in maniera esaustiva, quali esattamente siano le sue *species*.

Ebbene, dopo aver premesso quanto eterogenee possano essere siffatte forme collaborative, appare dunque evidente come, ai fini di una loro più ordinata ed efficace analisi scientifica, un metodo fecondo possa rivelarsi quello di procedere a una loro pur sommaria catalogazione attraverso la definizione di autonome categorie. Questo metodo, cui pur si accompagna il rischio di qualche inevitabile forzatura, consentirà di tracciare un affresco d’insieme e di cogliere finalmente, nella sua reale organicità, la pregnanza del principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose.

Venendo dunque a elencare quelle che nel prosieguo potranno denominarsi, nel senso chiarito dianzi, le “categorie formali della reciproca collaborazione”, si ritiene quindi di poter proporre la seguente ripartizione:

(I) bilateralità pattizia “tradizionale” o “in senso stretto” (di livello primario e “successivo”) a mente degli artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost. Su questa “collaborazione pattizia”, e

in particolare sui suoi limiti e sulle sue recenti criticità, ci si è ampiamente diffusi nella prima parte di questo Capitolo e ivi si rimanda;

(II) reciproca collaborazione nelle forme della partecipazione delle autorità confessionali alla predisposizione di atti normativi unilaterali dei competenti soggetti della Repubblica. Si tratta di quella forma di contributo cui più volte ci si è riferiti evocando la figura della “negoziatura legislativa” o della “concertazione”. Su di essa occorrerà soffermarsi analiticamente, cercando anche di evidenziare, in particolare, quali assonanze intercorrano tra il concetto, qui in analisi, di reciproca collaborazione e il modello di *dialogo* prescritto, significativamente, dall’art. 17 TFUE;

(III) reciproca collaborazione in materia amministrativa. Se ne è fatto cenno, in occasione dell’approfondimento delle forme di collaborazione Stato-Chiese nella materia dei beni culturali e di essa occorrerà trattare più diffusamente;

(IV) reciproca collaborazione in materia giudiziaria. Si tratta, probabilmente, del settore nel quale lo studio delle relazioni tra le Parti è stato intrapreso più di recente in letteratura. Nondimeno, esso prospetta oggi una casistica della massima rilevanza, che ne imporrà un’analisi adeguata.

Come emerge già a prima vista, le categorie qui proposte sono idonee ad assegnare al principio di reciproca collaborazione una pregnanza autenticamente trasversale. Nella misura in cui si prospettino esigenze di coordinamento con un altro ordinamento indipendente e sovrano su di un ordine proprio, ciascun potere della Parti, siccome espressivo della sovranità di ciascuna, dovranno infatti ritenersi avvinto, in armonia con la trama solidaristica nella quale l’ordinamento democratico ne circoscrive l’operare.

6. ATTIVITÀ NORMATIVA UNILATERALE DELLA REPUBBLICA E CONCERTAZIONE CON LE CONFESSIONI RELIGIOSE NEL SEGNO DELLA RECIPROCA COLLABORAZIONE

Il termine “concertazione” non è nuovo agli studiosi del diritto ecclesiastico. Sorto nel lessico giuslavoristico¹⁶³, ove allude alle articolate dinamiche di consultazione delle parti sociali, a opera del Governo, nella predisposizione degli atti legislativi di maggiore impatto-socioeconomico, esso è stata successivamente impiegata per riferirsi più in

¹⁶³ Sulla storia e sull’evoluzione dello strumento della concertazione nel diritto del lavoro italiano, si rimanda alle riflessioni di G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione. Conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia*, il Mulino, Bologna, 2003.

generale a tutte le pratiche di coinvolgimento, sovente anche solo informale, di soggetti “privati” interessati o dei rispettivi enti esponenziali nell’esercizio di un’attività normativa destinata a impattare nella loro sfera giuridica. Il fenomeno concertativo, talora sfumato lessicalmente nella categoria della “negoziiazione normativa”, viene ivi recepito come la concretizzazione di un’istanza di democrazia partecipativa, attuata mediante l’edificazione di forme più o meno intense di “cooperazione” con le parti interessate¹⁶⁴.

Lo sviluppo degli strumenti e delle sedi della concertazione ha trovato un ulteriore abbrivio nel consolidarsi del processo di integrazione europea e dei suoi articolati meccanismi di *governance*¹⁶⁵, i quali privilegiano la partecipazione di soggetti privati, cooptati nella qualità di “esperti”¹⁶⁶, all’interno delle procedure di produzione normativa configurate dai Trattati. Il proposito è quello di valorizzare il loro apporto propositivo e conoscitivo in vista della selezione degli obiettivi da perseguire mediante gli atti di diritto derivato e della loro composizione con gli interessi che, con essi, eventualmente si trovino a confliggere.

Queste articolate forme di partecipazione, com’è noto, si aprono a coinvolgere anche le confessioni religiose, le quali da decenni sono in effetti impegnate attivamente, pure attraverso le proprie rappresentanze lobbistiche insediate presso le Istituzioni¹⁶⁷, nello sfruttare le piattaforme di dialogo offerte dal diritto eurounitario – ivi compresa quella tratteggiata dall’art. 17 TFUE – per andare a incidere sulla sua attività di produzione normativa. Al pari di formazioni sociali di differente natura, le “confessioni religiose” (*rectius*, le loro rappresentanze) vengono così ad assumere le vesti di autentici “gruppi di pressione”¹⁶⁸, motivati a spiegare un’influenza, proporzionale al proprio

¹⁶⁴ Cfr. E. DE MARCO, *La “negoziiazione legislativa”*, cit., pp. 23 e ss.

¹⁶⁵ Sul tema, si rimanda, in generale, all’opera di S. GOZI, *Il governo dell’Europa*, nuova ed., il Mulino, Bologna, 2011.

¹⁶⁶ Lo nota, come già s’è ricordato, M.R. FERRARESE, *La governance*, cit., p. 58.

¹⁶⁷ Nonostante l’aura di opacità che spesso vi si accompagna (peraltro alimentata da alcuni recenti e gravi scandali che hanno interessato direttamente le Istituzioni eurounitarie) da un punto di vista tecnico, il termine appare scevro di connotazioni negative e vuole semplicemente indicare la rappresentanza organizzata di interessi (anche di natura religiosa) attraverso gruppi di pressione: cfr. G. PASQUINO, (voce) *Gruppi di pressione*, ne *Il dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, Utet, 2004, p. 419 ss. L’organizzazione e l’influenza del fenomeno lobbistico, con specifico riguardo all’attività delle organizzazioni confessionali e religiose, è stato indagato dalla già citata opera di G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit.

¹⁶⁸ Osserva ancora G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit., p. 60, che i gruppi di interesse (o *lobbies*), si configurano come “gruppi di pressione” nel momento in cui comincino «ad esercitare un’azione finalizzata ad influenzare le scelte politiche esercitando una *pressione* per indurre le istituzioni

“peso” concertativo, sulle politiche dell’Unione¹⁶⁹.

Invero, sarebbe anche nel progressivo consolidarsi di tali meccanismi di *governance* che risiederebbe la ragione per la quale, ad avviso di alcuni, il «metodo della concertazione, quasi le confessioni religiose, e la stessa Chiesa cattolica fossero una delle parti sociali con le quali occorre aprire un dialogo, quando si tratti di provvedimenti che possono interessarle»¹⁷⁰ avrebbe assunto anche nel nostro Paese un rilievo ormai strutturale. Ciò, attraverso un interessante «gioco di specchi»¹⁷¹, troverebbe peraltro singolare rispondenza nel canone di reciproca collaborazione – codificato dall’Accordo di Villa Madama ma oramai assunto a principio generale – il quale, marginalizzando il ruolo della bilateralità pattizia in senso stretto, presiede a quel più articolato «reticolo di contatti, rapporti formali e informali, centrali e locali, in cui si esprime la vitalità della religione e della società italiana»¹⁷² contemporanea.

Quale che sia il suo effettivo legame con gli svolgimenti appena riferiti, sta di fatto che il metodo della concertazione ha da diversi anni, anche in Italia, trovato decisa affermazione nella produzione di norme di stretto interesse ecclesiasticistico. Non è dunque a torto – anche se l’assunto potrebbe forse ritenersi in certa misura sovrastimato – che una parte della dottrina ha affermato esso involgerebbe oggi, addirittura, la parte più consistente dei provvedimenti normativi in materia di *Law and Religion*¹⁷³, condizionandone, nell’*an* come nel *quomodo*, i contenuti.

Ma a cosa si allude qui, precisamente, con il termine “concertazione”? Seppur espressione di un metodo che prende corpo nello svolgimento di trattative, nell’elaborazione partecipativa di interessi e contenuti all’interno di piattaforme di confronto, traducendosi infine nella sigla di pattuizioni di varia natura, la concertazione, nel suo senso più

di governo ad adottare – o non adottare – una determinata posizione». Sulla possibilità che i gruppi confessionali, siccome rappresentanti qualificati di interessi religiosi, potessero configurarsi come gruppi di pressione, già aveva riflettuto S. LARICCIA, *La rappresentanza*, cit., p. 144, nt. 27.

¹⁶⁹ Al riguardo, nel senso che verrà a breve meglio chiarito, M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un’applicazione efficace dell’art. 17 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2014, p. 22, auspica «la fattiva partecipazione delle organizzazioni religiose, filosofiche e non confessionali al dialogo che si svolge, influenzandolo, in parallelo al processo di definizione e attuazione delle politiche europee»

¹⁷⁰ R. ASTORRI, *Politica ecclesiastica e Chiesa cattolica*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013/2, p. 12.

¹⁷¹ M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama*, cit., p. 75. Cfr. anche, nello stesso senso, M.L. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”*, cit. p. 6.

¹⁷² M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama*, cit., p. 75.

¹⁷³ Lo osserva G. CIMBALO, *Leggi e provvedimenti regionali*, p. 255.

proprio, non dà luogo una fenomenologia di carattere propriamente negoziale. Il prodotto finale della “negoziante normativa”, anche se talora contrassegnato da denominazioni che richiamano la categoria dell’accordo giuridico (“protocolli di intesa”, “protocolli”, ecc.), non si risolve mai, infatti, nella conclusione di atti dotati di efficacia vincolante in capo alle parti che vi partecipano.

La concertazione assieme alle “parti sociali”, come qualcuno ha rilevato, marcanone le differenze con il diverso fenomeno della contrattazione collettiva, si muove infatti su di uno «sdruciolevole crinale tra “giuridico” e “meta-giuridico”»¹⁷⁴, rispondendo a ragioni di opportunità politica, piuttosto che di autentica prescrittività. La qualificazione politica del metodo si riflette, conseguentemente, su quella del suo prodotto: agli accordi raggiunti all’interno delle piattaforme di concertazione si tende infatti a negare natura giuridicamente obbligatoria, poiché essi riflettono soltanto un proposito di coinvolgimento partecipativo che si esaurisce, con ampi margini di flessibilità operativa, nella fase preparatoria di un emanando atto normativo di caratura unilaterale.

L’assunto è stato recepito, in maniera condivisibile, anche da una parte dottrina ecclesiasticistica, la quale ha tratteggiato una nitida *distinctio* tra la dogmatica della bilateralità pattizia e il «metodo della bilateralità (non concordataria o necessaria ma) concertativa e solo opportunamente vincolante, pure nella disciplina del generico fattore religioso (cosiddetto diritto ecclesiastico comune), può contribuire a realizzare un dialogo più aperto e libero delle istituzioni civili con tutte le agenzie di senso»¹⁷⁵. Per dirla altrimenti, la concertazione assieme alle confessioni religiose non impegna il piano interordinamentale della regolamentazione dei *rapporti* (né a livello apicale, né a livello sub-apicale), ma si limita ad assecondare istanze di partecipazione dei gruppi religiosi all’elaborazione di precetti i quali, ancorché per essi rivestano un interesse più o meno intenso, saranno sempre imputabili all’attività normativa unilaterale della sola Repubblica.

Come si comprende, tuttavia, al fenomeno della concertazione del contenuto di norme dell’ordinamento secolare assieme alle rappresentanze delle confessioni religiose si accompagnano alcuni profili di problematicità. Occorre domandarsi, segnatamente, quali limiti possano predicarsi rispetto alla partecipazione dei gruppi di fede

¹⁷⁴ Così secondo F. CARINCI, *La concertazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, vol. III, a cura di F. LUNARDON, Cedam, Padova, 2011, p. 912. Ciò sarebbe peraltro a ribadirsi «ad maiora nel caso in cui un accordo sia stato raggiunto e sottoscritto» (ivi, p. 970).

¹⁷⁵ F. FRENI, *I “nuovi accordi”*, cit., p. 30.

all'elaborazione di contenuti normativi che, siccome afferenti all'ordine proprio della Repubblica, dovrebbero ritenersi astrattamente non negoziabili. Ci si domanda altresì, e di conseguenza, se nel metodo della concertazione debba ricercarsi un'ulteriore forma del principio generale di reciproca collaborazione e, dunque, se quest'ultimo possa legittimamente e orientarne, in concreto, le modalità di svolgimento.

Il problema non riveste soltanto un interesse teorico, giacché interseca traiettorie trasformative che, anche attraverso lo sviluppo del metodo della concertazione, hanno investito, da qualche tempo, la stessa categoria confessionale. Già si è riferito di come il ruolo assunto dalle confessioni nel dialogo con le autorità secolari porti le prime, sempre più spesso, a prediligere approcci e temi di caratura genericamente "sociale", che li induce a obliterare la propria vocazione istituzionale (indipendente e sovrana), per venire piuttosto ad accomunarsi agli attori della sussidiarietà orizzontale. Ciò, tende a disancorare il baricentro delle loro relazioni con la Repubblica dal piano interordinamentale, per traslarlo a quello, più generale, del «dialogo con le forze sociali»¹⁷⁶.

Esiste però, oggi, anche un fenomeno distinto in forza del quale le confessioni religiose dotate del maggiore peso concertativo non solo non rinunciano a invocare con fermezza le proprie prerogative sovrane, ma addirittura, talora, le «proiettano oltre: indicando scelte legislative, riproponendo collateralismi, agendo da soggetti politici a tutto tondo»¹⁷⁷. Le confessioni, in questo modo, conservano sì, intatta, la propria caratura istituzionale dal rischio insito in una generica "socializzazione", ma tendono ad assumere, per riflesso, il rango di interlocutori «semi-pubblici»¹⁷⁸. Si tratta di un approccio che tuttavia, come ben si comprende, tende ad attribuire loro un ruolo che esorbita dal proprio ordine di competenza – un ruolo, come qualcuno anche ha detto, «preterconfessionale»¹⁷⁹ – e al quale si accompagnano evidenti rischi di ingerenza nel

¹⁷⁶ Osserva R. ASTORRI, *Stato e Chiesa in Italia: dalla revisione concordataria alla "seconda repubblica"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 43, che «la deconcordatizzazione di molte materie, intervenuta con l'accordo del 1984, le ha liberate dal vincolo derivante dalla copertura costituzionale garantita dall'art. 7, ma ha anche avuto come effetto, quello di affievolire i confini delle materie concordatarie, spostando il baricentro dei rapporti tra Stato e Chiesa dall'area dei rapporti tra ordinamenti a quella dei rapporti dello Stato con le forze sociali. Un tale fenomeno è stato ultimamente accentuato, oltre che dalla dilatazione dei soggetti della bilateralità, anche dal diritto europeo che vede la Chiesa e le altre confessioni come uno dei soggetti che devono intervenire nel processo di governance, quali interlocutori essenziali della Commissione».

¹⁷⁷ N. COLAIANNI, *Intervento*, cit. p. 290

¹⁷⁸ G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose*, cit., pp. 238 e ss. Cfr. anche G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale*, p. 23.

¹⁷⁹ N. COLAIANNI, *Intervento*, cit. p. 291.

campo di materie, interessi e contenuti riservati all'autodeterminazione sovrana dell'ordinamento secolare.

Un esempio particolarmente efficace delle potenzialità distorsive insite nella "politicizzazione" delle relazioni tra la Repubblica e le confessioni religiose è stato offerto da una recente *querelle* diplomatica, di rilevante impatto mediatico, che ha visto coinvolti la Santa Sede e il legislatore italiano in relazione al discusso d.d.l. (c.d. "Zan") recante «[m]isure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità». Il caso ha visto la Sede Apostolica depositare presso l'Ambasciata d'Italia, per mezzo della Segreteria di Stato, una nota verbale contenente doglianze in merito all'assunta violazione di una pluralità di impegni concordatari, e in particolare dell'art. 2 ove, come già s'è diffusamente ricordato, l'Accordo del 1984 declina le sue *libertates* sovrane. La nota auspicava, in particolare, che la Parte italiana potesse «tenere in debita considerazione le argomentazioni [dell'autorità ecclesiastica] e trovare una diversa modulazione del testo normativo continuando a garantire il rispetto dei Patti Lateranensi, che da quasi un secolo regolano i rapporti tra Stato e Chiesa e ai quali la stessa Costituzione Repubblicana riserva una speciale menzione»¹⁸⁰.

Non è questa la sede per soffermarsi sul merito della doglianza, che la maggior parte dei commentatori, con argomenti condivisibili, ha peraltro reputato mal posta¹⁸¹. Ciò che qui importa sottolineare è piuttosto come alla luce del principio di reciproca collaborazione il contegno serbato dall'autorità ecclesiastica si esponga, almeno su di un piano formale, a fondate critiche. In forza della sua matrice solidaristica *ex art. 2 Cost.*, il canone collaborativo che governa le relazioni tra la Repubblica e la Chiesa chiama le Parti a osservare, in termini di massima generalità, un dovere di mutua correttezza, il cui rispetto non può quindi che presiedere anche alla cernita degli strumenti giuridici adottati per sollecitare un confronto sui contenuti di un atto legislativo di natura unilaterale.

Adottando questa chiave di lettura, genera riserve il fatto che la Santa Sede abbia optato per l'adozione di uno strumento proprio del diritto internazionale, con la gravità e la solennità che ciò comporta, laddove avrebbe più correttamente potuto scegliere di dialogare nella sua veste di «formazione sociale che può legittimamente agire come gruppo

¹⁸⁰ Il testo integrale della Nota è reperibile all'indirizzo <https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2021-06/testo-integrale-nota-verbale-segreteria-stato-ddl-zan.html>.

¹⁸¹ Si rimanda, per più ampie considerazioni, agli scritti di N. COLAIANNI, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan*, cit.; P. CONSORTI, «*Note verbali*» e *discriminazioni di genere*, cit.

di pressione, al pari di altri, sul Parlamento per la rappresentanza degli interessi religiosi e la loro tutela nella legge *in itinere*»¹⁸².

Invero, non sembra convincente affermare, come pure qualcuno ha ritenuto, che la nota *de qua* abbia costituito «un atto proiettato alla ricerca della reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica per garantire a quest'ultima – e non solo – il diritto di essere se stessa»¹⁸³. Alla prova della sua conformità con il principio collaborativo appare vero, anzi, proprio il contrario. Nel proporsi come interlocutore “pubblicistico”, forte dei suoi attributi potestativi, la Chiesa-istituzione ha nei fatti tradotto «una [peraltro legittima, in un ordinamento democratico] richiesta di emendamenti accomodanti in relazione alla posizione della Chiesa cattolica sulla relazione esclusivamente uomo-donna» (quantomeno) dell'aspetto di una sostanziale ingerenza *in re aliena*¹⁸⁴, ciò che indotto il Governo italiano a reagire immediatamente, con una recisa riaffermazione della sovranità esclusiva della Repubblica nel suo ordine di appartenenza¹⁸⁵.

Occorre considerare da ultimo che anche qualora la Chiesa, attraverso i propri enti esponenziali¹⁸⁶, si fosse proposta come un semplice interlocutore concertativo, adottando – come detto, più correttamente – «i diritti di libertà connessi alla partecipazione democratica [e] attivando varie forme possibili coerenti con l'impianto democratico»¹⁸⁷ della Repubblica, cionondimeno sarebbe stato egualmente inesatto ascrivere il suo contributo partecipativo a una forma di espressione del principio di reciproca collaborazione.

Al pari di qualsiasi altra formazione sociale, e nel pieno rispetto del canone di alterità delle sfere, la Chiesa cattolica (e così tutte le altre confessioni religiose) può

¹⁸² Così N. COLAIANNI, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan*, cit., p. 5.

¹⁸³ In questo senso si esprime R. SANTORO, *La “Nota verbale” della Segreteria di Stato sul D.d.l. Zan: un atto alla ricerca della reciproca collaborazione*, in *dirittifondamentali.it*, p. 10, aderendo alle posizioni già manifestate da C. MIRABELLI, *Intervista*, in *Corriere della Sera*, 24 giugno 2021, p. 5, e di P. PAROLIN, *Intervista*, in *Vatican News* (edizione digitale www.vaticannews.va), 24 giugno 2021.

¹⁸⁴ Secondo F. MARGIOTTA BROGLIO, *Intervista*, in *La Repubblica*, 22 giugno 2021, «[è] la Chiesa che in questo caso, come fu per l'aborto e il divorzio cerca di fermare una legge dello Stato. Dunque supera i confini previsti dagli accordi».

¹⁸⁵ In questi termini si esprimeva il Presidente del Consiglio: «Senza voler entrare nel merito della questione, rispetto agli ultimi sviluppi voglio dire che il nostro è uno stato laico, non è uno stato confessionale. Quindi il Parlamento è libero di discutere».

¹⁸⁶ In merito al diretto coinvolgimento della Santa Sede nella vertenza, così si esprime il Card. P. PAROLIN, *Intervista*, cit.: «La Conferenza episcopale italiana ha fatto tutto il possibile per far presenti le obiezioni al disegno di legge. Ci sono state due dichiarazioni in proposito e il quotidiano dei cattolici italiani, *Avvenire*, ha seguito con molta attenzione il dibattito. Anche la CEI, con la quale c'è piena continuità di vedute e di azione, non ha chiesto di bloccare la legge, ma ha suggerito delle modifiche. Così anche la Nota Verbale, si conclude con la richiesta di una diversa ‘modulazione’ del testo. Discutere è sempre lecito».

¹⁸⁷ P. CONSORTI, «*Note verbali*» e *discriminazioni di genere*, cit., p. 5.

concorrere, nell'esercizio (e nei limiti) delle sue prerogative di partecipazione democratica, al processo di formazione di atti normativi della Repubblica.

Ciò non significa, tuttavia, che ogni propositivo di coinvolgimento concertativo delle autorità confessionali di volta in volta interessate sottenda delle esigenze di *coopero-ratio*. Secondo l'inquadramento teorico proposto in questa sede, il principio di reciproca collaborazione viene sollecitato, nel suo significato più tecnico, solo quando le dinamiche delle relazioni tra gli ordinamenti coinvolti richiedano di procedere a un'attività di coordinamento, a ordini invariati e distinti, delle rispettive potestà sovrane.

Ebbene, come meglio si vedrà appresso, nulla esclude che, all'occorrenza, questo proposito possa essere realizzato anche mediante l'utilizzo degli strumenti propri della concertazione. La verifica richiede, tuttavia, un'attenta analisi delle particolarità delle fattispecie di interazione coinvolte, ciò che ora ci si appresta a fare mediante l'analisi di due casi "paradigmatici".

6.1. *Un'inedita forma di reciproca collaborazione concertativa: i "protocolli sanitari" per la ripresa delle funzioni religiose coram populo durante l'emergenza pandemica*

La pandemia che ha afflitto (tra gli altri) il nostro Paese nel corso dell'anno 2020 ha indotto le autorità italiane ad adottare misure eccezionali per tutelare beni giuridici "fondamentali" – la vita e la salute pubblica, *ex art. 32 Cost.* – dal pericolo attuale di una grave offesa. L'urgenza di contenere la diffusione del contagio ha interessato, come noto, anche la libertà di religione, la quale s'è vista limitata in alcune delle sue manifestazioni essenziali¹⁸⁸, e in particolare nell'esercizio, sia pubblico che privato, del culto e delle pratiche religiose, attinti nella loro «dimensione fisica collettiva»¹⁸⁹.

La *ratio* dei divieti, che, come si inferisce dalla contingenza della loro emanazione

¹⁸⁸ Il diritto di esercitare il culto «individualmente alla presenza occasionale di più soggetti e collettivamente, sotto forma di riunioni, sia in pubblico sia in privato» (questo pare essere stato precisamente l'oggetto delle limitazioni introdotte dalle norme emergenziali, come già ho sottolineato nel mio A. CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, pp. 2-3) rappresenta una componente «essenziale» della libertà religiosa, come sottolinea C. CARDIA, *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 9.

¹⁸⁹ Così A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, 6 aprile 2020.

riposava nello scongiurare qualsiasi “assembramento”¹⁹⁰ di persone, suscettibile di accelerare la trasmissione del virus, è stata realizzata mediante un autentico «profluvio»¹⁹¹ di fonti del diritto, per vero non sempre convincenti quanto a chiarezza e inserite all’interno di una “catena normativa”¹⁹² caratterizzata da un certo grado di opacità.

Per quanto qui interessa, inoltre, parte della letteratura non ha lesinato critiche in ordine allo spazio che è stato riservato ad atti dell’Esecutivo di natura formalmente amministrativa – in particolare, Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – nell’introduzione di misure limitative rispetto all’esercizio di un diritto costituzionalmente garantito. Come altri hanno più convincentemente ricordato, tuttavia, l’esercizio di un potere normativo *extra ordinem* da parte dell’Amministrazione non costituisce un fenomeno estraneo all’ordinamento costituzionale, il quale tollera invero che specifiche situazioni emergenziali, imprevedibili nel loro manifestarsi come nel loro evolversi, siano fronteggiate mediante l’impiego di atti amministrativi eccezionali (legislativamente nominati, ma) di contenuto atipico¹⁹³: ciò è quanto caratterizza, del resto, lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti¹⁹⁴. La legittimità di simili provvedimenti, che rispondono

¹⁹⁰ L’espressione, particolarmente ricorrente nelle disposizioni normative dell’emergenza per intendere qualsiasi raggruppamento di persone, indipendentemente dal suo carattere organizzato o quantomeno volontario. L’utilizzo del termine avrebbe potuto generare confusione in sede interpretativa (e conseguentemente applicativa), atteso che il legislatore, in passato l’ha utilizzata per riferirsi a fenomeni aggregativi con caratteristiche ben definite (cfr. A. PACE, *sub Art. 17*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di C. BRANCA, *Artt. 13-20*, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, pp. 149 e ss.). Rispetto alle differenze che intercorrono tra un ‘assembramento’, inteso nella sua accezione più tecnica, e un semplice ‘agglomeramento’ di persone, privo del requisito della volontarietà, si rimanda a M.S. OLMSTED, *I gruppi sociali elementari*, il Mulino, Bologna, 1963.

¹⁹¹ Così, criticamente, I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche ai giuristi)*. Fiat iustitia et pereat mundus *oppure* fiat iustitia ne pereat mundus?, in *Questione Giustizia*, 18 marzo 2020.

¹⁹² Per un’analisi del concetto di “catena normativa”, si rinvia a B.H. BIX, *Teoria del diritto. Idee e contesti*, traduzione italiana a cura di A. PORCIELLO, P. CHIARELLA, I. VADIA, C. ATZENI, Torino, Giappichelli, 2016, p. 80.

¹⁹³ Come recentemente ricordato da Cons. St., n. 953 del 2019, l’atipicità di una determinazione amministrativa risiede nel fatto che «il legislatore si limita a “nominare” il provvedimento da adottare, prevedendo generali presupposti legittimanti, quali la necessità e l’urgenza, e demandando, per la definizione del suo contenuto, al potere determinativo della stessa amministrazione». L’esigenza di fronteggiare situazioni d’emergenza o necessità giustifica, invero, una parziale deroga al principio di legalità sostanziale, il cui rispetto richiederebbe che i provvedimenti dell’Amministrazione coniughino le caratteristiche della nominatività e della tipicità: cfr. S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 9.

¹⁹⁴ In accordo con parte della dottrina costituzionalistica (cfr., fra gli altri, E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in in *Forum di Biolaw Journal*, 18 marzo 2020) ancora in A. CESARINI, *I limiti all’esercizio del culto*, cit., p. 7, avevo ritenuto che anche i D.P.C.M. fossero riconducibili alla categoria delle ordinanze contingibili e urgenti emanate sul presupposto formale della dichiarazione dello stato di emergenza, nella cornice normativa del *Codice della*

dunque a un'istanza conservativa del sistema¹⁹⁵, deve apprezzarsi secondo i principi generali di ragionevolezza e di proporzionalità, avendo ben chiaro il loro rapporto causale con l'emergenza in corso, in ossequio a quel criterio di temporaneità che concorre a definire lo statuto dogmatico delle norme eccezionali¹⁹⁶.

A questi fini, inoltre, concentrare l'indagine sulle sole limitazioni alla sfera religiosa potrebbe risultare fuorviante. Se è vero che ciò è a dirsi già in linea generale, è però soprattutto in una situazione di emergenza che i diritti umani andrebbero considerati, nel loro insieme, comuni espressioni del valore unitario della "libertà", anche al fine di evitare rivendicazioni di specialità, o di privilegio, tali da scheggiare la loro coesistente «trama solidaristica»¹⁹⁷ ex art. 2 Cost., in questo senso, nemmeno alla libertà religiosa potrebbe riconoscersi allora un primato assiologico, tale da legittimare un esercizio "tirannico"¹⁹⁸ dei diritti attraverso i quali la Costituzione la esprime.

Quanto considerato consente di approcciare con maggior disinvoltura un ulteriore

protezione civile (D.L. n. 1/2018). Quest'opzione ricostruttiva è stata disattesa da Corte cost. n. 198/2021, la quale ha evidenziato la distinzione teorica tra ««atti» necessitati» e ««ordinanze» necessitate», aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, «ma [essendo] i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni» (sentenza n. 4 del 1977)». Quella delle ordinanze di protezione civile, ad avviso del Giudice delle leggi, non costituirebbe invero l'unica possibile forma di attuazione della *profilassi internazionale*, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, c. 2, lett. q, Cost. Di talché – prosegue la Corte – «la legislazione sulle ordinanze contingibili e urgenti e lo stesso codice della protezione civile non assurgono al rango di leggi "rinforzate", sicché il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati».

¹⁹⁵ Secondo M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1173 e ss., il fondamento costituzionale dei poteri normativi *extra ordinem* andrebbe ricercato nei principi del *primum vivere* e della *salus Reipublicae*, che indefettibili ragioni di conservazione renderebbero immanenti al sistema costituzionale.

¹⁹⁶ In tal senso depone la lettera dell'art. 14 Prel. Lo stesso è a dirsi per le leggi eccezionali rilevanti in materia penale, previste dall'art. 2 c.p.

¹⁹⁷ Mutuo qui la felice espressione di G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 37

¹⁹⁸ Secondo un oramai consolidato orientamento del Giudice delle leggi, «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (Corte cost. n. 85/2013).

nodo problematico, attorno al quale si è consumato un acceso dibattito tra gli studiosi del diritto ecclesiastico. E invero, le restrizioni che hanno interessato le espressioni pluri-individuali o propriamente associate del culto si sono rivelate, per alcuni gruppi confessionali, particolarmente gravose. Ciò, non solo perché l'attività cultuale partecipa di un'insopprimibile vocazione "comunitaria", funzionale al rafforzamento dei legami identitari che si creano attraverso la condivisione di un comune patrimonio di fede¹⁹⁹, ma anche perché in alcuni ordinamenti confessionali la partecipazione a certi atti del culto è resa oggetto di specifici obblighi giuridici, suscettibili di generare, in capo ai fedeli, accessi conflitti di lealtà²⁰⁰. Questo è il caso, per esempio, delle Chiese cristiane, che a causa della sospensione delle celebrazioni eucaristiche *coram populo* hanno patito una significativa contrazione della propria attività sacramentale²⁰¹.

Orbene, il carattere unilaterale delle restrizioni ha indotto parte della dottrina a dolersi di un'asserita violazione del principio di bilateralità pattizia *ex artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost.*, il cui rispetto avrebbe implicato, a detta di alcuni Autori, l'esperimento di soluzioni concordate con le diverse autorità confessionali²⁰². Il *vulnus* del principio di

¹⁹⁹ La vocazione comunitaria della libertà di culto (e del correlato diritto soggettivo) è talmente intensa da aver indotto parte dottrina, in passato, a postulare che essa collimasse con la generale libertà religiosa collettiva, o quantomeno a ritenere che gli atti di culto presuppongano in ogni caso «la appartenenza a una collettività»: cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, il Mulino, Bologna, (ristampa del) 1992, pp. 278 e ss.

²⁰⁰ Rispetto alla questione dell'assolvimento del precetto festivo previsto dal diritto canonico si sono interrogati specificamente M. D'ARIENZO, *Is the suspension of Mass in public form legitimate*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, a cura di P. CONSORTI, in *DireSom*, maggio 2020, p. 251 ss.; N. FIORITA, *Libertà religiosa e solidarietà civile nei giorni della grande paura*, in *Olr.it*, 10 marzo 2020.

²⁰¹ Profonda preoccupazione per le difficoltà incontrate nell'attività sacramentale durante la fase di emergenza è stata espressa da V. PACILLO, *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*, in *Olr.it*, 6 aprile 2020. In senso contrario, G. DALLA TORRE, *Coronavirus. Gli ordini dati dallo Stato e gli ordini interni della Chiesa*, in *Avvenire*, 22 marzo 2020, ha ricordato tuttavia, come anche nell'ordinamento canonico il diritto a ricevere i sacramenti dovrebbe ritenersi soggetto a determinate condizioni. In particolare, l'avverbio "opportunitamente" espresso dal can. 843, § 1, CIC potrebbe legittimare, in ragione della grave emergenza sanitaria, una limitazione all'esercizio del diritto dei fedeli a ricevere i beni spirituali (cfr. anche il can. 213 CIC), oltre che dell'obbligo corrispondente posto in capo ai pastori.

²⁰² Così T. DI IORIO, *La quarantena dell'anima del civis-fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2020, *passim*; V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Olr.it*, 16 marzo 2020; ID., *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2020, p. 85 ss. Si veda anche, nello stesso senso, il Comunicato diramato dall'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA CAMPANIA-LUIGI VANVITELLI, *In difesa della bilateralità pattizia nell'equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa*, del 29 aprile 2020.

bilateralità si sarebbe manifestato, precisamente, su due piani distinti. In primo luogo, il mancato coinvolgimento delle confessioni nella definizione delle misure avrebbe impedito di modularne i contenuti a seconda delle «specificità teologiche e istituzionali»²⁰³ dei singoli gruppi.

Ancor più in particolare, poi, l'iniziativa dell'Esecutivo, avrebbe integrato una violazione di specifici obblighi di matrice negozial-concordataria. Tale sarebbe il caso della libertà di *pubblico esercizio del culto* prevista dall'art. 2.1 dell'Accordo di Villa Madama²⁰⁴, la quale sarebbe stata oggetto, in tesi, di una sospensione unilaterale, la cui legittimità avrebbe dovuto essere vagliata alla luce della clausola di "forza maggiore" prevista dal diritto internazionale dei trattati (di matrice consuetudinaria e convenzionale)²⁰⁵.

Una lettura di sistema delle disposizioni costituzionali d'interesse induce però a reputare infondate simili doglianze. E invero, per quanto necessario ai fini di una tutela *magis ut valeat* della libertà religiosa, il diritto pattizio non può certo rivendicare un ambito di operatività coincidente con la disciplina di interessi che partecipano di un rilievo generale, siccome afferenti all'ordine di competenza della Repubblica: è questo il caso della vita e della salute pubblica, oggetto di un fondamentale *interesse della collettività* a mente dell'art. 32 Cost.

In altre parole, siccome finalizzati a valorizzare i soli profili di specificità espressi dagli ordinamenti confessionali²⁰⁶, gli strumenti pattizi non si addicevano quindi a contrastare un fenomeno che nella sua «cruda secolarità»²⁰⁷, imponeva l'adozione di misure celeri e uniformi, incompatibili con la disciplina a «geometria variabile»²⁰⁸ tipica della normazione bilaterale. Tutto ciò anche a prescindere, poi dall'evidente frizione che una simile disciplina avrebbe generato rispetto ai principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di eguale libertà confessionale (art. 8, c. 1, Cost.), che nel godimento di diritti assicurati a *tutti* (art. 19 Cost.) non tollerano discriminazioni.

²⁰³ V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 87.

²⁰⁴ «La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del ministero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica».

²⁰⁵ Ha evocato la questione, ancora, V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., pp. 89 ss. Sul tema ha riflettuto inoltre anche F. BOTTI, *Bagattelle per una epidemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2020, p. 8 ss.

²⁰⁶ Secondo la dogmatica già illustrata *supra*, nt. 17.

²⁰⁷ Si mutua qui la felice espressione di A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

²⁰⁸ N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, p. 33.

Parimenti infondata è sembrata poi rivelarsi la dedotta violazione dell'art. 2.1 dell'Accordo con la Chiesa. Il canone di eguale libertà *ex art. 8, c. 1, Cost.*, dissuade dall'accordare a tale disposizione pattizia un'efficacia prescrittiva autonoma, in chiave privilegiaria rispetto a diritti che la Costituzione garantisce a tutte le confessioni in pari misura²⁰⁹. Di conseguenza, non è nel diritto internazionale (o internazionale-concordatario²¹⁰) che andava ricercato un sostegno ai provvedimenti emergenziali. La loro legittimità riposava piuttosto, come già s'è detto, su quei principi generali che nell'ordinamento laico e democratico presiedono al bilanciamento tra diritti e interessi equiordinati.

Diverse confessioni, per la verità, hanno accolto le restrizioni in maniera generalmente positiva, condividendo le istanze espresse dal Governo e “traducendo” le relative misure con atti di diritto interno²¹¹. E coglie nel segno, a questo proposito, lo stimolo ermeneutico di chi ha colto già in questa condotta di “astensione”²¹², operata mediante l'accettazione di un provvedimento unilaterale dello Stato, un'espressione di un intento di reciproca collaborazione²¹³ che, nell'evoluzione della situazione pandemica, avrebbe trovato forme di manifestazione ancor più pregnanti.

E sì, perché se l'apporto collaborativo delle confessioni, nella fase più aspra della pandemia, non poteva che limitarsi a un mero accoglimento delle prescrizioni governative, la cui urgenza ne postulava una predisposizione rapida, il mitigarsi dell'emergenza ha tuttavia consentito di esperire peculiari moduli di concertazione – i “protocolli sanitari” – nell'ambito dei quali i gruppi confessionali potessero finalmente rappresentare le loro

²⁰⁹ Nessun profilo di negoziabilità potrebbe infatti invocarsi anche rispetto al riconoscimento di altre libertà – quali quella *educativa*, quella di *santificazione* e quella di *giurisdizione in materia ecclesiastica* – che afferiscono al cuore stesso dell'ordine proprio della Chiesa e che la Costituzione già pone al riparo da indebite intromissioni dell'ordinamento statale.

²¹⁰ In tal caso, l'impiego analogico delle categorie internazionalistiche andrebbe comunque operata con cautela e non potrebbe «essere spinta oltre un certo segno» (S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 464).

²¹¹ Sul tema si è specificamente concentrata M.L. LO GIACCO, *In Italy the Freedom of Worship is in Quarantine too*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, cit., pp. 37 e ss.

²¹² Nel senso che un contegno collaborativo possa essere evinto anche da una condotta “omissiva” di astensione, come già ricordato, si è espressa G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, cit., p. 201.

²¹³ Così, nel richiamarsi testualmente all'art. 1 dell'Accordo, F. BALSAMO, *The loyal collaboration between State and religions at the testing bench of the Covid-19 pandemic. A perspective from Italy*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, cit., pp. 47 e ss. Più critico, invece, F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020, p. 3, che parla di una semplice acquiescenza ottenuta «*obtorto collo*». Cfr. anche R. SANTORO, G. FUSCO, *Diritto canonico e rapporti Stato-Chiesa in tempo di pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 49 e ss.

esigenze rispetto alla partecipazione al culto dei propri fedeli.

Nel dettaglio, il modello è stato inaugurato con il protocollo «circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo», sottoscritto dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'Interno assieme al Presidente della CEI. Lo stesso modulo formale ha successivamente condotto all'adozione di strumenti analoghi con alcune delle confessioni diverse dalla cattolica²¹⁴.

Il richiamo alla categoria della concertazione, per descrivere la natura giuridica di questi strumenti non è casuale. Diversi indici suggeriscono invero che i protocolli sanitari per la celebrazione delle funzioni religiose *coram populo* non abbiano costituito una trama di *rapporti* riconducibile alle forme e ai contenuti della bilateralità pattizia, quanto piuttosto uno strumento di collaborazione di natura concertativa.

Depongono in questo senso il coinvolgimento del Ministro dell'Interno e della CEI²¹⁵ – in mancanza di una disposizione “quadro” contenuta in accordi di vertice e comunque senza la consultazione del Parlamento²¹⁶ – così come l'imprecisa identificazione degli enti esponenziali delle confessioni coinvolte²¹⁷, indici che portano a escludere che questi strumenti abbiano rivestito natura tecnicamente interordinamentale.

Ancora, bisogna sottolineare che, dal punto di vista formale, i protocolli sono stati pubblicati solo come allegati di un successivo decreto governativo (D.P.C.M.), che a essi fa espresso rinvio. Si tratta di un procedimento di una qualche analogia con quello precedentemente adottato dal Governo, di concerto con le parti sociali per la rideterminazione – attraverso, appunto, specifici “protocolli” – delle misure di contenimento del contagio nell'ambito di diversi settori produttivi.

²¹⁴ Il primo di questi documenti è stato siglato il 7 maggio 2020 assieme alla Conferenza Episcopale Italiana (CEI). Il 15 maggio 2020 sono stati sottoscritti protocolli con i seguenti gruppi confessionali: Comunità ebraiche italiane; Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane; Comunità ortodosse; Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikh; Comunità Islamiche; Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni. Il 25 maggio 2020 è stata diramata la bozza di un protocollo riguardante la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, peraltro mai acclusa tra gli allegati dei successivi D.P.C.M.

²¹⁵ La natura dei soggetti stipulanti marca una differenza tra questi strumenti e i “protocolli concordatari” di carattere apicale, ai quali si riferisce P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, pp. e 6 ss.

²¹⁶ Come già opinato da G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo*, cit., pp. e 237 ss., il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di produzione degli accordi tra Repubblica e confessioni costituisce oggetto di una convenzione costituzionale

²¹⁷ Si pensi al protocollo sottoscritto assieme alle “Comunità ebraiche italiane”, invece che con la rispettiva Unione. Discorso analogo potrebbe farsi per le “Comunità ortodosse” e per le “Comunità islamiche”.

In questo senso, il solo fatto della loro reciproca sottoscrizione, non sembrerebbe elemento sufficiente per affermare che i protocolli siano stati resi oggetti di una vera e propria “emanazione”²¹⁸. Invero, come già osservato, la prassi della concertazione sociale offre diversi esempi di documenti redatti nella forma di accordi sottoscritti dalle parti, cui nondimeno si tende negare una natura giuridicamente obbligatoria²¹⁹. Tale rilievo porta di conseguenza a escludere che i protocolli sanitari abbiano acquisito natura di autonome fonti del diritto. Nella misura in cui sono fatti oggetto di rinvio, essi si rivelano piuttosto semplici mezzi di integrazione delle fonti che li richiamano.

Ma decisivo, ai fini della riconduzione dei protocolli sanitari alla natura di “semplici” strumenti di partecipazione concertativa nella predisposizione dei contenuti di atti normativi di matrice unilaterale si rivela l’analisi dei loro contenuti. A questo proposito, da una lettura dei testi emerge come essi riguardino nell’ottica della piena libertà delle parti di darvi una regolamentazione indipendente. È questo il caso delle misure di contenimento previste per limitare le occasioni di contagio, le quali, come chiarito poc’anzi, non possono che essere statuite *ex parte Reipublicae*.

Ma è sicuramente anche il caso, speculare, degli accorgimenti di carattere liturgico che emergono dai singoli articolati, poiché la loro sicura appartenenza allo “specifico religioso” ne ostacola qualsiasi tipo di regolamentazione concordata. A questi fini giova però compiere un rilievo di carattere sostanziale. Il contenuto dei diversi protocolli, nella disciplina delle misure dirette a tutelare la salute dei fedeli appare privo di visibili differenze, atteso che ha sottoposto tutte le confessioni a una disciplina, nel complesso, uniforme. Quanto invece agli aspetti di carattere liturgico, dalle dinamiche concertative emerge che essi sono stati oggetto (non già di un’autentica negoziazione quanto) di una previa determinazione da parte delle autorità confessionali, di cui l’Esecutivo si è limitato a prendere atto²²⁰.

²¹⁸ In questo senso si è espresso, invece, A. TIRA, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell’Interno e Conferenza Episcopale Italiana*, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020.

²¹⁹ Lo stesso Giudice delle leggi, nell’evidenziare le differenze che intercorrono tra concertazione e contrattazione collettiva, si era trovato a riconoscere che gli accordi di natura concertativa possano essere solo fonte di «una serie di impegni politici» (Corte cost., n. 34/1985).

²²⁰ Convince, sotto questo profilo, la posizione di M.L. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”*, cit., p. 109, la quale, riferendosi specificamente al protocollo siglato con la CEI, sottolinea che «[n]on si tratta quindi di un protocollo concordato fra le parti, ma della presa d’atto governativa della plausibilità delle precauzioni adottate autonomamente dalla Chiesa cattolica». Dall’altro lato, i protocolli hanno invece rappresentato «una spontanea forma di adesione delle

L'approvazione dei protocolli sanitari non è rimasta avulsa da profili di criticità. In dottrina²²¹, s'è adombrato in particolare il sospetto che la reale giustificazione di questi strumenti sarebbe stata da ricondurre, dapprima, alle rivendicazioni individuali della CEI, piuttosto che a un corale proposito collaborativo espresso dalla generalità delle confessioni. L'iniziativa, mossa *ab origine* dalla Conferenza dei Vescovi, ha in effetti dato luogo a un'interlocuzione che si è svolta su due binari distinti: uno per la Chiesa e l'altro per tutti i rimanenti gruppi confessionali, i quali ambivano a un'estensione soggettiva delle aperture già concesse alla prima²²².

Senza scendere nel merito delle critiche, basti qui rappresentare come la «tentazione corporativa»²²³ rimproverata all'Esecutivo e alla CEI quanto alla genesi dei protocolli sanitari non scalfisce l'interesse sistematico che essi si prestano a rivestire, quali strumenti (non di negoziazione, ma) di coordinamento tra ordinamenti indipendenti e sovrani nel pieno rispetto della reciproca alterità. Emancipandosi dalla contingenza emergenziale all'interno della quale hanno trovato la luce, essi si ergono infatti a paradigma di una politica ecclesiastica incline a favorire la diffusione di modalità concertative di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose, le quali, purché rimangano estranee a qualsiasi logica privilegiaria, siano occasione per perseguire obiettivi comuni di solidarietà tra i consociati.

6.2. *Rapporti e distinzioni tra il principio di reciproca collaborazione e il modello di dialogo (art. 17 TFUE) prescritto nell'ordinamento eurounitario*

Già più volte si è riferito del rapporto di affinità, quando non addirittura di

autorità confessionali alle regole precauzionali dettate dalla prevenzione del contagio», come opportunamente argomenta P. CONSORTI, in L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti, ordinario all'Università di Pisa e presidente dell'Adec*, in *Diresom Papers*, 20 maggio 2020 (www.diresom.net), pp. 2 e ss.

²²¹ A. FERRARI, *CEI: un'occasione mancata*, in *Settimana News*, 29 aprile 2020 ha evidenziato, in particolare, come un'accelerazione nel processo di graduale ripresa delle funzioni religiose in presenza sia stata impressa da una nota del 26 aprile 2020, con cui la CEI rappresentava al Governo che «la Chiesa esige di poter riprendere la sua missione pastorale».

²²² Sul punto, criticamente, ancora G. MACRÌ, *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2020, p. 72.

²²³ La stessa contro la quale già metteva in guardia C. CARDIA, *Laicità dello Stato e nuova legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987, p. 146.

“discendenza ereditaria”²²⁴, che una parte della dottrina ha ravvisato tra la scrittura normativa dell’art. 17 TFUE – laddove esso impegna le istituzioni dell’Unione europea, «[r]iconoscendone l’identità e il contributo specifico» a mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con [le] chiese», oltre che le «organizzazioni filosofiche e non confessionali» – e il modello di collaborazione di natura concertativa, ritenuto estraneo alla tradizionale dinamica pattizia, che sarebbe stato inaugurato dall’Accordo di Villa Madama (assieme, nel loro complesso, ai concordati successivi al Concilio Vaticano II). In questo senso, ancora, taluno ha opinato che il valore/principio della «cooperazione fra stato e confessioni [il quale tende] ad imporsi come atteggiamento trasversale a diversi sistemi nazionali di relazione fra confessioni e poteri pubblici»²²⁵ sarebbe oggi da annoverare, addirittura, tra le *tradizioni costituzionali comuni* afferenti alla libertà religiosa, a mente dell’art. 6.3 TUE.

Lo stimolo ermeneutico induce a verificare la tenuta di questo parallelismo alla luce della struttura dogmatica del principio di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose, così come la si è definita nel corso del presente lavoro. Occorre anticipare fin d’ora, tuttavia, che tra il modello di *cooperatio* “reciproca” qui in analisi e quello di *dialogo ex art. 17.3 TFUE* parrebbero delinearsi non secondari profili di alterità.

Comprendere quale sia l’esatto significato della disposizione del Trattato eurounitario, in effetti, è operazione nient’affatto semplice. Nella varietà delle proposte interpretative elaborate dalla letteratura, così come dalle Istituzioni europee²²⁶, un consenso diffuso si registra oggi, perlomeno, attorno a due punti di fermi di importanza essenziale, entrambi debitori dell’indagine, operata dalla dottrina, in ordine rapporti tra il terzo paragrafo dell’articolo e la “clausola di salvaguardia”²²⁷ dedotta, nel primo, a presidio dello

²²⁴ Secondo M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama*, cit., p. 75, l’art. 17.3 TFUE sarebbe «parte dell’eredità di Villa Madama, in cui coesistono nuova bilateralità cattolica e bilateralità multireligiosa».

²²⁵ M. VENTURA, *La laicità dell’Unione europea*, cit., p. 105. Nel riferirsi a un «tratto, di ancora difficile determinazione ma senz’altro caratteristico di tutte le esperienze europee in materia, della cooperazione (più o meno selettiva rispetto agli interlocutori confessionali) fra stato e chiese» (ivi, p. 104). Si tratterebbe in particolare di un «metodo della cooperazione [che implica le forme del] dialogo, consultazione, concertazione, negoziazione, contrattazione, bilateralità» (ivi, p. 110). L’Autore richiama a sostegno anche il pensiero di S. FERRARI, *Church and State in Europe, common pattern and challenges*, in *European Journal of Church and State Research*, 1995, pp. 149 e ss.

²²⁶ Come si dirà a breve, la Commissione europea ha pubblicato delle *Linee guida* in merito all’applicazione dell’art. 17.3 (consultabili all’indirizzo http://ec.europa.eu/bepa/pdf/dialogues/guidelines-implementation-art-17_en.pdf).

²²⁷ La formula “clausola di salvaguardia” è stata impiegata, tra gli altri, da S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2002/1, p. 1314, and M. VENTURA, *La laicità dell’Unione*

«status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale»; status che l'Unione si impegna a “rispettare” e “non pregiudicare”²²⁸.

È indiscusso, infatti, che l'incompetenza dell'ordinamento sovranazionale rispetto alla disciplina dei «rapporti con le Chiese e le associazioni o comunità religiose»²²⁹ esclude che tra l'Unione e le istituzioni di fede possa instaurarsi «un sistema formale di produzione del diritto di carattere concordatario o para-concordatario»²³⁰. Da ciò consegue la considerazione preliminare che, quali debbano intendersi le sue modalità di svolgimento e i suoi contenuti, da un punto di vista formale il *dialogo* non evoca sicuramente procedimenti di negoziazione doverosa finalizzati all'elaborazione di atti normativi bilaterali, ma piuttosto un sistema di consultazione concertativa degli interlocutori confessionali in vista della produzione di fonti del diritto (derivato) di matrice unilaterale.

Sempre con riferimento ai suoi legami con il primo paragrafo dell'art. 17, inoltre, si sono progressivamente diradati i dubbi di chi leggeva nel predetto *dialogo* una contraddizione, o quantomeno un fattore di discrasia, capace di limitarne in concreto l'oggetto e i contenuti²³¹. Come noto, invero, attraverso una sostanziale «eterogenesi dei fini»²³² l'incompetenza eurounitaria in punto di *status* delle confessioni, ha nei fatti procurato lo

europa, cit., p. 239; C. HONORATI, *sub Art. 17 TFUE*, cit., pp. 198 e ss.; A. LICASTRO, *Unione europea*, cit., p. 144.

²²⁸ Non si tratta, come sottolinea F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011, p. 135, di un'endiadi, atteso che gli impegni di rispettare («trattare con riguardo») e di non pregiudicare («non-compromettere, non-danneggiare»), partecipano di accezioni distinte. Ancora diverso appare il contenuto della locuzione «pieno rispetto» di cui all'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama, il cui significato, nell'ottica del giustapposto impegno di reciproca collaborazione parrebbe risiedere, se si vuole, in una sintesi di quei referenti.

²²⁹ Questa l'accezione selezionata da CGUE, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, § 58.

²³⁰ L'assunto è pressoché pacifico in dottrina: cfr. per tutti, M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi - modelli - giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2012. Esprime una posizione più articolata, invece, I.C. IBÁN, *Concordati e accordi con la Chiesa cattolica nell'Unione europea*, in *Europa, diritto e religione*, a cura di I.C. IBÁN, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 272 e ss., il quale ritiene che, almeno in alcune materie, sarebbe utile accordarsi con le confessioni per disciplinare aspetti che le riguardino in maniera diretta.

²³¹ È quanto provocatoriamente osservava F. MARGIOTTA BROGLIO, *Sussidiarietà e confessioni religiose nella prospettiva di un nuovo diritto ecclesiastico per l'Europa*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà*, cit., p. 467: «[A]llora se tutta la materia “ecclesiastica” rimane di competenza degli Stati, il dialogo su cosa è? È mia opinione che in questo caso a furia di almanaccare [i] giuristi [...] hanno messo insieme due principi contrastanti».

²³² Di una vera e propria “eterogenesi dei fini” ha parlato, sotto questo specifico profilo, M. VENTURA, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/2, p. 302.

sviluppo di un vero e proprio sistema di “diritto ecclesiastico europeo”, ove il legislatore dell’Unione si trova sistematicamente a incidere, ancorché «in via mediata [, sul] regime giuridico di cui godono le organizzazioni negli Stati membri»²³³, precisamente «nella misura in cui le loro attività vengono a contatto con ambiti [questi, sì] di competenza dell’Unione europea»²³⁴. In tale prospettiva, il *dialogo ex art. 17.3 TFUE* si presta a offrire a quei soggetti, com’è stato detto «una sede e uno strumento di discussione e di segnalazione delle proprie posizioni»²³⁵; un’interlocuzione che potrebbe dispiegarsi, almeno astrattamente e in difetto di qualsiasi ulteriore specificazione, ogniqualvolta essi ritenessero opportuno rendere le Istituzioni partecipi delle proprie ragioni, di modo da influenzare, in maniera più o meno intensa, a seconda del “peso” concertativo di ciascuno, i contenuti delle politiche dell’Unione.

Ecco allora che, per richiamare le espressioni di alcuni Autori, il *dialogo* tra Unione europea e confessioni religiose²³⁶, stemperando l’apparente “staticità”²³⁷ della clausola di salvaguardia di cui all’art. 17.1, verrebbe a porsi, financo nell’ordinamento eurounitario, a fondamento di un principio di «laicità dialogante o cooperativa»²³⁸ il quale andrebbe a formalizzare «il ruolo pubblico delle Chiese e delle loro istituzioni [sancendo] forme di collaborazione e cooperazione tra istituzioni comunitarie e religiose»²³⁹, o comunque sarebbe «riferibile in linea di principio ad una logica di utile e feconda cooperazione delle chiese con le pubbliche istituzioni»²⁴⁰.

Le affermazioni richiamate, pur dotate di una certa pregnanza evocativa, non consentono ancora di rispondere, tuttavia, all’interrogativo che si è posti, in ordine all’accezione secondo la quale debba essere recepito il riferimento alla categoria della

²³³ M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013*, cit., pp. 22-23.

²³⁴ R. PUZA, *Effetti dell’ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei paesi dell’Unione europea*, in *Le Confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 53.

²³⁵ D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa*, cit., p. 316.

²³⁶ Da qui in seguito, per riferirsi al *dialogo* di cui all’art. 17.3, si utilizzerà per ragioni di comodità espositiva il termine “confessione religiosa” pur tenendo a mente che quello strumento di interlocuzione coinvolge pure «organizzazioni intraconfessionali, interconfessionali, non confessionali e filosofico umanistiche» (M. VENTURA, *La laicità*, cit., p. 195).

²³⁷ Così P. ANNICCHINO, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell’Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013/3, p. 748.

²³⁸ S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull’art. 17 TFUE*, cit., p. 27.

²³⁹ M.C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell’art. 17 del TFUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2013, p. 11.

²⁴⁰ A. LICASTRO, *Unione europea*, cit., p. 222.

“collaborazione” quando essa, accostata allo strumento formale del *dialogo*, venga a impegnare le interazioni tra le confessioni religiose e le istituzioni dell’Unione.

Al riguardo, un inquadramento della genesi dell’art. 17.3 TFUE, attraverso il richiamo dei suoi noti antecedenti, pare sottrarre l’evocato *dialogo* dal piano delle relazioni interpotestative tra poteri sovrani – quel piano, per intendersi, che attinge il canone di “reciproca collaborazione” sul quale ci si è concentrati nel corso di questo studio –, ma lo colloca più propriamente all’interno di una cornice generale (e per certi versi generica) di *governance*. Ivi anche i gruppi di fede istituzionali, dismettendo la propria tipica veste “potestativa”, concorrono, in modo non dissimile dalle altre strutture organizzative della “società civile”, al «processo di collaborazione della società alla formazione degli atti di governo per il bene comune»²⁴¹. In aderenza, tra gli altri, al principio di sussidiarietà orizzontale, il *dialogo* in parola si presta infatti, più semplicemente, a «recepire eventuali valutazioni di stampo etico-politico provenienti dai soggetti confessionali e/o dalle organizzazioni filosofiche provenienti dai soggetti confessionali e/o dalle organizzazioni filosofiche, di accordare a questi ultimi canali informativi [...] nonché rendere maggiormente trasparente l’agire comunitario»²⁴².

Un primo anelito di realizzazione di un modello di dialogo mediante la configurazione di momenti di concertazione con gli attori della società civile è stato da alcuni individuato, invero, già nella Dichiarazione n. 23 annessa al Trattato di Maastricht. In quella proposizione, dedicata, con formula altamente evocativa e comprensiva, alla «cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale», in letteratura, pur in modo non univoco²⁴³, sono state ravvisate le premesse di una «collaborazione dialogica tra le istituzioni comunitarie e [tra le altre anche] le organizzazioni religiose»²⁴⁴.

Un altro svolgimento di rilievo, ancora, è risieduto nell’approvazione, nel 2001, del così detto *Libro Bianco sulla governance* europea. Ivi, prospettandone l’appartenenza al

²⁴¹ G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit., p. 146.

²⁴² S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull’art.17 TFUE*, cit., p. 23.

²⁴³ Perplexità sono state espresse, al riguardo, da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, il Mulino, Bologna, 2000, p. 164.

²⁴⁴ Questa è l’opinione di M. PARISI, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell’Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2003/1, pp. 340-341, il quale vi coglie le premesse di una «collaborazione dialogica tra le istituzioni comunitarie e le organizzazioni religiose».

genus sfaccettato e pluralista della “società civile”²⁴⁵, la Commissione promosse esplicitamente la centralità del dialogo assieme «[al]le chiese e [al]le comunità religiose [considerando che esse] hanno un particolare contributo da apportare». Siccome inserita nella cornice generale della *governance* europea, tuttavia, la “particolarità” del loro contributo al dialogo non veniva recepita – ed è questo il punto dirimente – secondo la qualifica di «“valori di base” [e dunque specifici] dei diversi gruppi, bensì [più genericamente] come espressione di valori ispiratori della convivenza civile»²⁴⁶, secondo un paradigma di sovranità non ripartita, bensì condivisa, paradigma espressivo, tra gli altri, del canone di sussidiarietà, segnatamente nella sua dimensione orizzontale.

Ebbene, la medesima *ratio* di democrazia partecipativa sembrerebbe essere da ultimo venuta ad animare, dopo il naufragio del progetto di Costituzione europea²⁴⁷, proprio l’art. 17.3. Non è secondario registrare, invero, che laddove chiamata a indagare lo sfuggente significato del *dialogo* evocato dalla disposizione, la maggior parte degli interpreti abbia convenuto sul fatto che essa non sottenderebbe un’istanza di coordinamento tra poteri sovrani, bensì una più semplice declinazione del principio di partecipazione democratica sancito *in apicibus* dall’art. 11.2 TUE²⁴⁸ ed espressione di un assetto di sovranità condivisa ispirato – ecco di nuovo il punto – al principio di sussidiarietà orizzontale²⁴⁹.

L’inquadramento del *dialogo* con le organizzazioni confessionali entro un paradigma di “generica” partecipazione democratica, ove il loro apporto concorre assieme a quello di tutti gli altri attori della società civile all’edificazione della “casa comune”

²⁴⁵ «La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le “parti sociali”), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che coinvolgono i cittadini nella vita locale e comunale, *con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose*» (§ 9, enfasi aggiunta).

²⁴⁶ G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit., p. 142.

²⁴⁷ Progetto che conteneva una prescrizione di analogo tenore nel suo art. I-51.

²⁴⁸ L’assunto è condiviso, tra gli altri, da F. ALICINO, *Costituzionalismo*, cit., p. 139; N. COLAIANNI, *Intervento*, cit. p. 289; C. HONORATI, *sub Art. 17 TFUE*, cit., p. 201; F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *sub Art. 17 TFUE*, cit., p. 461; S. MONTESANO, *Brevi riflessioni* cit., pp. 9 e ss.

²⁴⁹ Il principio di sussidiarietà orizzontale è stato invocato, in questo specifico contesto, da F. BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell’Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011; R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell’Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2014, p. 3; M. VENTURA, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell’Unione Europea*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. pp. 206 e ss.

europea²⁵⁰ si è ripercosso però sullo svolgimento concreto della loro interlocuzione, la quale è apparsa sovente sfumata nei suoi contenuti²⁵¹ e comunque incapace, nel complesso, di produrre «effetti di rilievo [rimanendo relegata], per così dire, in ambito burocratico assai ristretto»²⁵².

Alla scarsa vitalità del *dialogo* con le confessioni e con le organizzazioni filosofiche e non confessionali, la quale induce a individuarvi i contorni di un «un autentico work in progress di cui [...] non si riesce ancora a comprendere la reale portata pur intuendone le potenzialità innovative»²⁵³ ha contribuito, tra l'altro, una certa diffidenza manifestata dalle Istituzioni europee, rispetto alle istanze di coinvolgimento manifestate dagli interlocutori *ex art. 17.3*. Questo contegno, talora ostruzionistico, è stato come noto stigmatizzato da parte del Mediatore europeo, il quale, con decisione del 25 gennaio 2013, vi ha ravvisato una vera e propria forma di *maladministration*, invitando tra l'altro la Commissione a stabilire con maggiore precisione le regole e le prassi per lo svolgimento del *dialogo* futuro.

Anche le successive *Linee guida* emanate dall'Esecutivo dell'Unione per rispondere le puntuali osservazioni dell'*Ombudsman*, tuttavia, non paiono aver affrontato in maniera soddisfacente i profili di criticità individuati dagli interpreti, essendosi risolte in un riscontro meramente formale, e a tratti elusivo, «sul modo in cui la stessa intende gli attributi del dialogo “aperto, trasparente e regolare” di cui all'art. 17.3 TFUE e all'art. 11 TUE, quale strumento di realizzazione della democrazia partecipativa»²⁵⁴. Inoltre, nel ribadire come con lo strumento del *dialogo* possano essere esaminate tutte le materie rilevanti dell'agenda europea (§ 1.2), senza diffondersi in una loro più precisa caratterizzazione, la Commissione pare di nuovo aver condannato lo strumento del *dialogo* a ricoprire

²⁵⁰ Si tratta di un'assimilazione che è stata vivacemente criticata da una parte della dottrina, ad avviso della quale essa non risponderebbe «all'esigenza di rispettar[e] l'identità [delle confessioni religiose] e di valorizzare il contributo particolare che possono offrire allo sviluppo della “casa comune” europea» (V. MARANO, *La condizione e il contributo delle Chiese nell'Unione europea*, in AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. BONI, E. CAMASSA, P. LILLO, V. TURCHI, II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1113).

²⁵¹ Una silloge interessante dei contenuti di tale interlocuzione è stata compiuta da F. PERICO, *L'attività del Bureau of European Policy Advisers nel dialogo con le comunità religiose e le organizzazioni non confessionali (2004-2014)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015/2. Si osservi, peraltro, che si tratta di un interesse generale, tipicamente afferenti al campo d'azione della sussidiarietà orizzontale.

²⁵² C. CARDIA, *Libertà religiosa e occidente [a proposito del volume di Schoupe, J.P., La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme]*, in *Ius Ecclesiae*, 2015/3, p. 666.

²⁵³ R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose*, cit., p. 3.

²⁵⁴ M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013*, cit., p. 6.

una posizione, per un verso, soltanto marginale, e comunque, per altro verso, non compiutamente distinta dall'attività di *lobbying* che i suoi attori già si trovano da decenni a esercitare.

In definitiva, sorto in un quadro generale (e generico) di *governance*, caratteristico della forma ordinamentale dell'Unione, il *dialogo* con le confessioni religiose sembra ivi esaurire la propria operatività, ostentando in tal guisa una *ratio* irriducibile a quella del principio reciproca collaborazione, secondo la configurazione dogmatica proposta nel corso di questo studio. La "specificità" del contributo offerto dalle istituzioni di fede, che pure l'art. 17.3 TFUE espressamente riconosce, non intende infatti evocare l'esercizio di pretese di caratura sovrana, bisognose di forme di coordinamento in chiave solidaristica. Il loro apporto "collaborativo" all'elaborazione delle politiche europee, pur singolarmente caratterizzato, sotto il profilo dei contenuti, rispetto a quello prestato dalle altre formazioni sociali, si trova infatti a condividere con quest'ultimo una vocazione genericamente "partecipativa", secondo un modello di sovranità condivisa che già l'art. 11 TUE impegna l'Unione a coltivare senza poter opporre discriminazione alcuna.

A fronte dello "stato dell'arte" dell'applicazione eurounitaria dello strumento, tuttavia, suscita interesse richiamare una diversa interpretazione dottrinale che, postulando la necessità di una lettura "integrale" dell'art. 17 TFUE, tale da riconoscere al suo terzo paragrafo un significato maggiormente definito e pregnante, propone di ravvisare nella "specificità" evocata da quest'ultimo, contestualmente, l'oggetto della clausola di salvaguardia di cui al paragrafo primo nonché quello del *dialogo* con le confessioni religiose. Quest'ultimo, superando la sua generica vocazione partecipativa, potrebbe in questo modo farsi strumento di identificazione, e di conseguenza di garanzia, delle discipline ecclesiastiche nazionali, nella misura in cui esse accordino tutela alle "specificità confessionali"²⁵⁵.

Ecco allora che, così ridefinito, il *dialogo ex art. 17 TFUE* potrebbe davvero ostentare profili di affinità con il principio di reciproca collaborazione, configurandosi come uno strumento di coordinamento²⁵⁶ tra le prerogative dell'Unione (pure esse sovrane, ancorché derivate) e quelle delle confessioni religiose, intenzionate a preservare le guarentigie di specificità che il legislatore nazionale abbia loro eventualmente accordato.

²⁵⁵ Si muove in questa direzione il più recente studio di F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU*, pp. 6 e ss.; nello stesso senso, cfr. già A. LICASTRO, *Unione europea*, cit., pp. 208 e ss.

²⁵⁶ Sottolinea ancora F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU*, in particolare p. 25, come la funzione del dialogo «*could be to coordinate EU's activities with the ones of denominational subjects*».

Si tratta, allo stato, di una semplice proposta interpretativa. Una sua eventuale concretizzazione avrebbe però il pregio di estendere al sistema eurounitario l'operatività di un canone – quello della reciproca collaborazione – che nell'ordinamento interno ha già avuto modo di dimostrarsi fecondo.

7. LA RECIPROCA COLLABORAZIONE IN MATERIA AMMINISTRATIVA. MODELLI TIPIZZATI E MODELLI ATIPICI

L'analisi condotta finora ha permesso di sgombrare il campo da un equivoco che, nel corso dei decenni, ha in una certa misura condizionato i tentativi di definire la portata del canone di reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose. Il principio, come varie volte si è ripetuto, non esaurisce la propria operatività nel campo della regolamentazione dei *rapporti Stato-Chiese* (“reciproca collaborazione pattizia”). Tanto meno, si deve ritenere che le sue manifestazioni concrete abbiano a esaurirsi nella sola dimensione della nomopoiesi, da intendersi come attività – se del caso negoziata, ovvero più semplicemente “concertata” (nel senso chiarito *supra*) – di produzione di norme giuridiche, ossia di precetti generali e astratti.

Nell'ambito delle relazioni tra la Repubblica e le confessioni, invero, a essere attratta dal canone di collaborazione reciproca è altresì la materia amministrativa, considerata quest'ultima come l'insieme delle funzioni²⁵⁷ che ciascuno degli ordinamenti collaboranti²⁵⁸ svolge nel perseguimento di interessi qualificati come “pubblici”, secondo le rispettive tavole di valori, e realizzati mediante l'esercizio di potestà autoritative (e in questo senso sovrane²⁵⁹) nella cornice di fattispecie singolari e concrete.

Quello della materia amministrativa costituisce oggi, per vero, un punto di

²⁵⁷ Sul concetto di “funzione” nell'ambito del diritto amministrativo della Chiesa, vedasi I. ZUANAZZI, *Amministrativa [función]*, in *Diccionario general de derecho canónico*, vol. I, a cura di J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO, Pamplona 2012.

²⁵⁸ Numerose sono, come naturale, le opere che hanno indagato i principi e le regole del diritto amministrativo della Chiesa cattolica. Senza alcuna pretesa di esaustività, si fa qui rimando alla recente e completa opera di P. GHERRI, *Diritto amministrativo canonico. Attività codiciali*, Giuffrè, Milano, 2021.

²⁵⁹ Ancora oggi pregnante, nella specifica prospettiva dei rapporti tra sovranità e amministrazione dello Stato, la ricostruzione teorica di O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Luigi Pierro, Napoli, 1912, pp. 279-280.

osservazione privilegiato²⁶⁰ per cogliere, con l'immediatezza che è propria delle sue evidenze "quotidiane"²⁶¹, quale livello di garanzia concretamente appresti l'ordinamento democratico alle variegate pretese di libertà espresse dai consociati nella materia religiosa²⁶². All'interno di un quadro la cui fenomenologia, in effetti, appare assai articolata, gli individui (*fideles*) e i gruppi cui essi danno vita si trovano a interfacciarsi con un'Amministrazione non sempre, e non ovunque in eguale misura²⁶³, disposta a prestare ascolto alle loro istanze, viepiù quando venga chiamata all'impiego di un potere discrezionale²⁶⁴ che sovente, quando non già posto in frontale violazione di delle regole che lo disciplinano e finalizzano, pare piuttosto attratto dai poli patologici dello sviamento di potere e dell'arbitrio.

A temperare queste difficoltà, in simili casi più che mai "pratiche"²⁶⁵ e concrete, offrono tuttavia sempre più spesso sostegno moduli di coinvolgimento partecipativo, che consentono agli interessati di farsi parte attiva (collaborante) in procedimenti le cui determinazioni conclusive siano destinate a incidere nella loro rispettiva sfera giuridica soggettiva. Nulla esclude dunque che, talora, proprio siffatte forme di coinvolgimento si

²⁶⁰ Ciò, almeno, all'interno di un ordinamento che, pur con la consapevolezza della tendenziale transizione verso una *welfare community* (su cui v. ancora C. FOLLIERO, *Enti religiosi*, cit.), presenta ancora per larghi tratti la forma dello Stato sociale. Sul punto, si rimanda alle considerazioni già compiute da P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 99 e ss.

²⁶¹ Che il piano amministrativo sia quello sul quale si giochi il «quotidiano del diritto ecclesiastico», è opinione di A.G. CHIZZONITI, *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giapichelli, Torino, 2010, p. 104

²⁶² Un'immagine dell'articolato panorama cui qui ci si riferisce, è tracciata dal lavoro monografico di F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase, 2013. Con specifica attenzione al piano delle amministrazioni locali e della disciplina degli spazi urbani, cfr. R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stati, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010. Fin troppo note, del resto, sono le gravi forme di limitazione cui può essere sottoposta la libertà religiosa, tra l'altro, attraverso un utilizzo irragionevole e arbitrario dello strumento delle ordinanze sindacali. Sul punto, v. G. CASUSCELLI, *La farsa del burquini: ma c'è un giudice a Parigi!*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27/2016.

²⁶³ Di una rilevante variabilità nei livelli di tutela, tale da dar luogo a una vera e propria «laicità a "zigzag"», ha parlato P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 8. L'espressione è ripresa da J. BAUBÉROT, *Le tante laicità del mondo*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 7.

²⁶⁴ Sulle possibili disarmonie, rispetto alle garanzie costituzionali degli interessi religiosi, dovute a un utilizzo distorto della discrezionalità amministrativa, già poneva l'attenzione F. FINOCCHIARO, *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1960/1, pp. 4 e ss.

²⁶⁵ Un richiamo è qui d'obbligo – è appena il caso di dirlo – al classico di A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961.

prestino a fornire uno strumento di coordinamento che, se riguardato sul piano delle relazioni tra la Repubblica e i gruppi confessionali, assuma le tinte di uno strumento di reciproca collaborazione, secondo l'accezione, che oramai è stata chiarita, di coordinamento tra le prerogative sovrane di enti indipendenti e sovrani su di un ordine di esclusivo.

Una conferma sistematica di questi assunti può essere tratta dalla distinzione contenutistica che, come già s'è ricordato, intercorre tra le intese di carattere normativo e le intese di carattere procedimentale. Quest'ultime si inseriscono invero, a mo' di anelli di una catena, collocati nel cuore di una successione di atti finalizzata all'emissione di una determinazione provvedimento che, nell'ordinamento italiano, si vede attribuire un valore (e dunque un regime giuridico) di natura propriamente amministrativa²⁶⁶.

Alcune di queste fattispecie sono già state descritte e, in questa sede, basterà solo farvi richiamo. Si ricorderà quanto già è stato detto a proposito dell'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama e del contributo collaborativo che esso affida alle competenti autorità ecclesiastiche al fine di individuare, all'interno degli emenandi strumenti urbanistici, di aree destinate alla realizzazione di nuovi edifici di culto²⁶⁷. Sempre in materia urbanistica, della medesima esigenza di raccogliere espressioni di interesse manifestate da gruppi confessionali in ordine all'assegnazione di aree idonee all'edificazione di nuovi fabbricati cui imprimere una destinazione al pubblico culto, si dovrebbero altresì fare carico le competenti normative regionali (segnatamente, in materia di governo del territorio).

È noto, tuttavia, come spesso questi ultimi strumenti normativi vengano concretamente impiegati – come la casistica, anche di recente, purtroppo evidenzia – per perseguire non già virtuose istanze di coordinamento, bensì più o meno fondate istanze securitarie²⁶⁸. Emblematico, al riguardo, è l'esempio della Legge lombarda n. 2/2015, che ha introdotto (modificando la precedente Legge n. 12/2005) la discussa figura del Piano delle Attrezzature Religiose (PAR)²⁶⁹. Non è un caso, del resto, che lo sviamento dal fine

²⁶⁶ Si pensi all'atto di nomina dell'Ordinario militare, avente forma di D.P.R., che secondo l'art. 4, L. n. 512/1961 avviene su designazione dell'autorità ecclesiastica.

²⁶⁷ Previsioni analoghe sono contenute in cinque delle intese stipulate *ex art.* 8, c. 3, Cost.: cfr. art. 16.3, L. n. 516/1988; art. 11.4, L. n. 126/2012; art. 15.4, L. n. 127/2012; art. 8.5, L. n. 130/2016; art. 12.4, L. n. 240/2021.

²⁶⁸ Sull'argomento rimando, in generale, all'opera di N. MARCHEL, *Il «diritto al tempio»*, cit.

²⁶⁹ La disciplina di questo strumento era contenuta nell' art. 72, comma 1, l. cit., il quale stabiliva che «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70». Il comma 2 disponeva inoltre che «[l]'installazione

promozionale che gli sarebbe potuto (e in un certo senso dovuto) essere proprio, ha condotto a una recisa declaratoria di incostituzionalità di questo strumento²⁷⁰.

Considerazioni analoghe potrebbero essere sviluppate a proposito dei settori dei beni culturali di interesse religioso e dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, dei quali già si è diffusamente riferito. Qui basterà soltanto meglio lumeggiare come, a valle, e dunque in attuazione, delle descritte e articolate fonti regolatorie di carattere bilaterale (di primo come di successivo livello), di regola si prefigurino, sul piano operativo, l'adozione di atti di natura genuinamente amministrativa il cui contenuto dispositivo appaia il frutto di un dialogo collaborativo. È questo certamente il caso degli atti d'intesa che la normativa – ivi già compresa, come osservato, quella di fonte unilaterale *ex* D.lgs. n. 42/2004 – prescrive nei casi di manutenzione di beni culturali di interesse religioso, al fine di coordinare le concorrenti istanze secolari e fideistiche che si appuntano su quelle *res*. Ma è il caso altresì dei già citati strumenti di collaborazione operanti in materia di assistenza spirituale, i quali consentono, attraverso un previo recepimento procedimentale del contributo offerto dalla parte confessionale – che è interprete autentica degli interessi a esso sottesi – di assicurare un servizio pienamente soddisfacente, siccome efficacemente ritagliato sulle esigenze religiose dei suoi fruitori.

L'esigenza di un coordinamento è spesso impellente e non è certo un caso che siffatti moduli di coinvolgimento collaborativo vengano in certi casi prefigurati anche all'interno di atti convenzionali di carattere "atipico", nella misura in cui questi ultimi appaiono sicuramente estranei alla dogmatica della bilateralità in senso tecnico. Non si potrà che insistere di nuovo, in questa sede, sul rilievo sistematico che hanno assunto i protocolli d'intesa siglati da alcune associazioni esponenti dell'Islam italiano e il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Anche tale accordo, che come già si è argomentato può essere descritto a pieno titolo come uno strumento di reciproca collaborazione, delinea i tratti di un articolato procedimento amministrativo, il quale conduce, mediante la comunicazione all'Amministrazione dello Stato dei nominativi dei volontari impiegati

di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70». La declaratoria di incostituzionalità del primo comma di tale disposizione ha eliminato il requisito della necessaria inclusione nel PAR al fine della realizzazione di nuove attrezzature religiose.

²⁷⁰ Alludo alla recente pronuncia della Corte costituzionale, n. 254/2019, commentata, tra gli altri, da N. MARCHEI, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020; S. MONTESANO, *L'edilizia di culto regionale (di nuovo) alla prova della giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2020.

nell'attività di assistenza spirituale, al successivo rilascio – esercizio di una potestà autoritativa discrezionale – dei relativi “nulla osta”, necessari per accedere a numerose Case circondariali. Un sano esercizio di collaborazione, dunque, prestato al servizio di una delicata attività di carattere amministrativo. Non sarà il caso di soffermarsi, inoltre, su altri esempi virtuosi che la casistica evidenzia e che la letteratura ha già ampiamente approfondito²⁷¹.

La chiave di lettura per meglio interpretare questi fenomeni, esempi tutti di una reciproca collaborazione prestata alla materia amministrativa, riposa nell'inquadramento delle confessioni religiose – e, per esse, dei rispettivi enti esponenziali – come soggetti rappresentanti di interessi, collettivamente propugnati dal loro formante comunitario²⁷². Ciascuno degli appartenenti di una confessione religiosa, per vero, agisce di regola, allorché lo faccia *uti singulus* o in forma genericamente plurisoggettiva, forte di pretese di libertà strutturate nella forma del diritto soggettivo (addirittura di un diritto inviolabile *ex art. 2 Cost.*). Ciò non impedisce tuttavia che, quando si interfaccino con la P.A., i gruppi esponenziali delle confessioni religiose si facciano carico, in via generale e indiscriminata, della sommatoria di quelle pretese, la cui sintesi concorre a strutturare situazioni giuridiche di vero e proprio interesse collettivo, le quali, al cospetto dell'interesse pubblico espresso dalla P.A., reclamano efficaci forme di «composizione»²⁷³. Si tratta invero di interessi che, all'occorrenza, potranno essere soppesati e bilanciati dall'Amministrazione procedente, nell'ambito di moduli di partecipazione procedimentale che – pur, si intende, nell'indefettibile perseguimento dell'interesse pubblico primario (espressivo dell'ordine proprio della Repubblica) – potranno assicurare una tendenziale soddisfazione di quelli.

Del resto, la reciproca collaborazione, come ormai varie volte s'è ripetuto, non conosce soltanto moduli di espressione stereotipati, ma contempla anche modalità espressive in un certo senso “atipiche”. Il principio, infatti, non conosce soltanto modelli rigidi preformati, ma scaturisce dalla “causa concreta” che anima gli strumenti (di per sé

²⁷¹ Sul tema ha concentrato la propria attenzione I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso*, cit., pp. 166 e ss., la quale richiama – quali esempi particolarmente significativi – il Protocollo d'intesa del 19 giugno 2007 tra l'ospedale Le Molinette di Torino e i rappresentanti (in tutto sedici) delle confessioni maggiormente diffuse sul territorio nazionale, nonché la convenzione del 26 gennaio 2005 tra l'Azienda ospedaliero-universitaria di Careggi e la comunità islamica di Firenze.

²⁷² Il richiamo è opportuno, ancora, all'opera di S. LARICCIA, *La rappresentanza*, cit. Considerazioni in parte analoghe sono state sviluppate da A.G. CHIZZONITI, *Il rapporto*, cit., pp. 106 e ss.

²⁷³ Così, correttamente, G. PASTORI, *I profili amministrativistici*, cit., p. 195.

causalmente “neutri”) nei quali, di volta in volta, esso prende corpo. Anche gli istituti di partecipazione procedimentale di cui alla L. n. 241/1990, pertanto, potranno a loro volta “colorarsi”, all’evenienza, di una *ratio* collaborativa e prestarsi a coordinare istanze concorrenti ed espressive, addirittura, di prerogative sovrane su ordini propri e distinti. È indicativo, al riguardo, che in letteratura si sia suggerito – pur con un inquadramento che non collima con la soluzione che si è proposta in questa sede – di ricondurre il modello collaborativo dei protocolli sanitari per la riapertura alle funzioni religiose alla presenza del pubblico, al *genus* degli strumenti di partecipazione procedimentale descritti dalla L. n. 241/1990²⁷⁴.

Ciò chiarito, l’occasione si rivela allora propizia per dirimere, una volta per tutte, un ulteriore equivoco. Il fatto che la reciproca collaborazione possa talora esprimersi anche attraverso le forme del coinvolgimento di soggetti confessionali (attraverso i propri enti esponenziali) all’interno di moduli di partecipazione amministrativa, non deve indurre ad affermare automaticamente che, ogni volta che ciò avvenga, ci si trovi di fronte a una fattispecie di *cooperatio* in senso tecnico. Perché ciò possa affermarsi, in contemplazione della *ratio* del canone di reciproca collaborazione, occorre che le istanze rappresentate *ex parte Ecclesiarum* siano espressive di materie e contenuti – meglio, come s’è detto, di interessi – rimessi alla sovranità esclusiva della parte confessionale e che dunque reclamino un coordinamento, anche, se del caso, attraverso strumenti “neutri” come quelli di cui alla L. n. 241/1990.

Diversamente è a dirsi nel caso in cui gli interessi dedotti all’interno della dinamica procedimentale amministrativa ostentino tutti – non solo quello pubblico “primario”, espresso dall’Amministrazione, ma anche quelli concorrenti dedotti dai partecipanti al procedimento – un rilievo *generale* (nell’accezione dell’art. 118, c. 4, Cost.), che li cali in una prospettiva di assorbente competenza secolare. Si tratta del terreno, del quale già s’è ampiamente riferito, della sussidiarietà orizzontale e delle forme di coinvolgimento organizzativo ed esecutivo il cui pratico funzionamento sovente reclama²⁷⁵. Ma sul tema non occorre qui insistere ulteriormente.

Ebbene, una volta chiarito quale spazio di operatività debba riconoscersi alla

²⁷⁴ F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2020, p. 20.

²⁷⁵ È su questo genere di interazioni che sembrano specificamente indirizzarsi le riflessioni di C. FOLLIERO, *Enti religiosi*, cit. (in particolare, p. 124), e di G. D’ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario*, cit., il cui interesse pare focalizzarsi specificamente sulle nuove sfide della sussidiarietà orizzontale e sul relativo coinvolgimento degli enti religiosi.

reciproca collaborazione esplicitandosi in materia amministrativa, occorre qui almeno fare un breve cenno ad alcune ulteriori e rilevanti sue forme di manifestazione – a loro volta, in diversi casi, atipiche siccome non richiamate preventivamente da alcuno strumento normativo²⁷⁶ – le quali, con un’efficace espressione sintetica, una voce dottrinale ha in passato proposto di riunire nella categoria delle «strutture di collaborazione»²⁷⁷. Si tratta di un’ampia e articolata gamma di enti, “organi-enti”²⁷⁸, ed organi a composizione mista²⁷⁹, ove esponenti delle autorità secolari ed ecclesiastiche sono chiamati a ricercare un punto di incontro mediante l’esercizio di poteri strutturalmente complessi e, nei contenuti, spesso delicati.

Non è questa la sede per soffermarsi singolarmente su ciascuna di tali figure²⁸⁰. Qui basti soltanto chiarire che la chiave per valutare la loro legittimità e compatibilità all’interno di un ordinamento che si professi laico, riposa ancora una volta su di un’applicazione tecnica del principio di reciproca collaborazione. Siccome piattaforme di armonico coordinamento – e non di privilegio – queste figure trovano «un punto di unità e di equilibrio nel dato funzionale [...] di essere delle strutture di servizio alla migliore

²⁷⁶ Costituisce una figura particolare, e di grande interesse, il Comitato per l’ostensione solenne della Sindone di Torino, il cui statuto ne definisce il fine nel promuovere la «collaborazione della Diocesi di Torino e di soggetti pubblici e privati» (art. 4) nei riguardi di quella particolarissima Reliquia. Cfr. ancora, sul punto, I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso*, cit., p. 171.

²⁷⁷ Si mutua qui di nuovo la felice espressione di G. PASTORI, *I profili amministrativistici*, cit., p. 195. L’Autore fa richiamo a una varietà di figure, tutte espressive delle relazioni tra la Repubblica e la Chiesa cattolica. Tra di esse figurano gli istituti per il sostentamento del clero, il Fondo edifici di culto (FEC) e anche le fabbricerie (su cui, di recente, cfr., AA.VV., *Le fabbricerie. Natura giuridica di un’istituzione secolare*, a cura di M. CROCE, Giappichelli, Torino, 2021).

²⁷⁸ È il caso del FEC. Sulla natura giuridica e sul funzionamento di questa particolare “struttura di collaborazione”, si rimanda G. DALLA TORRE, (voce) *Fondo edifici di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1989.

²⁷⁹ Ne sono esempio le Commissioni miste in materia di beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle confessioni diverse dalla cattolica, menzionate da talune intese *ex art.* 8, c. 3, Cost. Sul ruolo di questi organi, cfr. G. LONG, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. FELICIANI, il Mulino, Bologna, 1989, p. 89.

²⁸⁰ Rispetto a strutture più particolari, che figurano nella normativa in materia dei beni culturali di interesse religioso, cfr. D. MILANI, *La tutela*, cit., pp. 214-215.

esplicazione delle attività di religione e di culto²⁸¹»²⁸², ma ciò nella garanzia di una necessaria continenza – meglio, di un provvido coordinamento – rispetto a finalità proprie dell’ordinamento secolare.

Gli strumenti finora descritti trovano il proprio momento essenziale – il cuore del loro esplicarsi – in manifestazioni di immediata rilevanza statale. La locuzione “reciproca collaborazione in materia amministrativa” è stata impiegata, infatti, per descrivere modalità di coinvolgimento collaborativo di autorità confessionali a monte di determinazioni provvedimentali imputabili all’Amministrazione dell’ordinamento italiano. In maniera ancora più accentuata, il *genus* delle “strutture della collaborazione”, cui si è appena fatto riferimento, allude a figure organizzative (o a organi di esse) la cui soggettività giuridica – e, per riflesso, il regime dei relativi atti – rileva su di un piano di assorbente qualificazione secolare.

Vi è però anche un diverso modo in cui la reciproca collaborazione in materia amministrativa, pure intesa *stricto sensu*, sembra poter essere correttamente declinata. Già si è illustrato, invero, come l’esercizio delle prerogative sovrane delle confessioni religiose possa esplicarsi anch’esso attraverso gli schemi di vere e proprie funzioni amministrative, le quali prendono corpo mediante statuizioni autoritative incidenti su fattispecie individuali e concrete, nella realizzazione di interessi classificati come “pubblici” secondo le loro rispettive tavole valoriali. Ebbene, in tali casi, un’attitudine collaborativa potrà essere apprezzata anche alla luce del riconoscimento che la Repubblica appresta, in talune cornici disciplinari, a simili determinazioni confessionali, pur nel dovuto ossequio al principio di alterità delle rispettive sfere sovrane.

L’ordinamento italiano, siccome incompetente *ratione ordinis*, si impegna dunque a prestare riconoscimento ad alcune manifestazioni autoritative di origine confessionale e a tenerne conto nel nome di un’«ordinata colligatio»²⁸³ che – si badi, a ordini

²⁸¹ Diverso e più delicato, anche per l’oggettiva difficoltà di assicurare a ciascun credo un’adeguata rappresentanza, sarebbe il caso della partecipazione di esponenti confessionali nella struttura dei “comitati etici”. Sul punto, in effetti, F. FRENI, *Biogiuridica e pluralismo etico-religioso. Questioni di bioetica, codici di comportamento e comitati etici*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 275, osserva che «sorge un dubbio sulla effettiva rappresentatività morale dei comitati etici [nella misura in cui essi assegnino] all’esponente di una confessione religiosa [...] la tutela dal punto di vista etico-religioso di più gruppi» (corsivo nel testo). Sul tema, vedasi anche, in precedenza, G. DALLA TORRE, *Bioetica e diritto. Saggi*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 141 e ss.

²⁸² G. PASTORI, *I profili amministrativistici*, cit., p. 197.

²⁸³ Cfr., sul punto, il già richiamato studio di P. LO IACONO, *L’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, p. 298.

impregiudicati e distinti – consente di assicurare una piena garanzia degli interessi religiosi che quei poteri sono intesi a realizzare. Ciò non depone, come meglio si dirà, nel senso di una camuffata riproposizione dell’antico “braccio secolare”²⁸⁴ a favore delle istituzioni religiose, gravemente incompatibile con il canone costituzionale di separazione delle sfere. Si tratta piuttosto di un’ulteriore forma di presidio (nel senso qui chiarito, “doveroso”) della sfera di libertà dei *cives-fideles*, nella misura in cui essi, attraverso il riconoscimento di un rilievo in sede civile ad atti di potestà sorti all’interno dei loro ordinamenti confessionali di appartenenza, potranno beneficiare di una tendenziale coincidenza tra qualificazioni rilevanti *in facie Ecclesiae* e quelle (mediante l’operatività di forme, tipizzate o atipiche, di riconoscimento) rilevanti *in facie Status*.

Si pensi, sotto quest’ultimo profilo, all’indiscusso ruolo dispiegato nel nostro ordinamento dalle così dette “certificazioni confessionali”, sulle quali in letteratura si è approfonditamente riflettuto²⁸⁵. Ma lo stesso è a dirsi anche per i casi nei quali la legge accorda rilievo, anche in sede civile, a determinazioni rimesse all’esclusiva discrezionalità dell’autorità confessionale. Gli esempi rimandano a istituti caratteristici del diritto ecclesiastico italiano. Si pensi al caso degli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico, rispetto ai quali un provvedimento canonico di *deputatio ad cultum*²⁸⁶ è ascritto quale fatto idoneo a incidere in misura significativa sul relativo statuto domenicale, fintantoché «*la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano*» (art. 831, c. 2, Cost.)²⁸⁷. Ma istituti di grande interesse sono disciplinati

²⁸⁴ Ciò perché, come efficacemente espresso da C. CARDIA, *Rilevanza giuridica delle sentenze e dei provvedimenti ecclesiastici di cui all’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970, p. 387, il riconoscimento dell’esecutività coattiva, nell’ordinamento civile, dei provvedimenti (oltre che, come si dirà, delle sentenze) dell’autorità ecclesiastica, «degraderebbe da una parte la Chiesa medesima a branca dello Stato e lederebbe dall’altra la sovranità dello Stato che porrebbe la sua forza coattiva ad esecuzione di un diritto non suo».

²⁸⁵ La materia, sulla quale si era in passato cimentato P. GISMONDI, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, è stata di recente oggetto del più aggiornato studio di A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., che ha sottolineato le intersezioni tra l’esercizio del potere certativo della Chiesa cattolica e il principio di reciproca collaborazione.

²⁸⁶ Sulla rilevanza dell’istituto all’interno del diritto italiano, vedasi, in generale, P. FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 57 e ss.

²⁸⁷ Per un’analisi approfondita dell’istituto, oltre che per rimandi alla più recente casistica, si rimanda al lavoro di A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretto da F.D. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2013. Nel senso della rilevanza conformativa delle determinazioni canoniche *in subiecta materia*, si veda anche l’*Istruzione in materia amministrativa* della CEI (2005), la quale prevede che «[l]a tutela della destinazione al culto e la riserva delle relative facoltà all’autorità ecclesiastica competente per territorio costituisce una costante della legislazione statale,

anche dalla normativa di derivazione bilaterale. Si pensi, a titolo di esempio, ai provvedimenti di idoneità²⁸⁸ rilasciati dagli ordinari diocesani (punto 5, lett. a, Prot. add.) – anch’essi, per vero, espressione di una potestà discrezionale amministrativa –, che sono assunti a presupposto necessario per la conclusione di un contratto di pubblico impiego da parte dei docenti di religione cattolica nella scuola pubblica.

Ancora una volta, la chiave giustificativa di simili fattispecie non dev’essere ricercata in una forma di privilegio, bensì in una reciproca collaborazione pienamente rispettosa del principio di distinzione degli ordini. Lo strumento tecnico adottato per realizzare tali forme di collaborazione è, in tutti questi casi, quello del rinvio, formale o per presupposizione²⁸⁹, a norme confessionali, le quali trovano applicazione mediante determinazioni di caratura amministrativa. Quest’ultime, in tal guisa, sono elevate a vero e proprio presupposto di operatività in concreto di fattispecie normative astratte destinate a esplicare i propri effetti all’interno dell’ordinamento secolare. Tali effetti, in particolare, non potranno essere infirmati attraverso un’impugnazione del provvedimento religioso innanzi all’autorità secolare, la quale sarà tenuta a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione, laddove chiamata a operare un sindacato sulla loro legittimità. Specularmente, però, lo Stato non potrà deflettere dal proprio *munus* di garantire situazioni giuridiche che trovano collocazione nel suo ordine di competenza. Una lesione di quelle posizioni, anche qualora operata mediante un atto confessionale, insuscettibile per le ragioni anzidette di esser rimosso con provvedimento statale, potrà nondimeno integrare il presupposto per coltivare una pretesa risarcitoria, secondo il paradigma consolidato dell’art. 2043 c.c., o addirittura un’azione penale²⁹⁰.

Ancor più emblematica, proseguendo lungo questa linea di indagine, si rivela

che garantisce l’immodificabilità della destinazione al culto [...] fino a quando non sia disposta dall’autorità ecclesiastica la riduzione a uso profano dell’edificio di culto, a norma del can. 1222».

²⁸⁸ Un’ispirazione analoga anima anche l’istituto del “gradimento” ex art. 10.3 dell’Accordo di Villa Madama.

²⁸⁹ Sull’applicazione di tali categorie internazionalprivatistiche alla materia delle relazioni tra la Repubblica e la Chiesa, è ancora preziosa l’opera di L. DE LUCA, *Rilevanza dell’ordinamento canonico nel diritto italiano*, Cedam, Padova, 1943.

²⁹⁰ Come osserva J. PASQUALI CERIOLI, *Fatto giuridico «civile» e fatto giuridico «religioso»: qualificazione statale e indipendenza confessionale*, in AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini*, cit., p. 45, «fatto giuridico civile e fatto giuridico religioso coesistono su piani paralleli e indipendenti, senza reciproche commistioni. In virtù del divieto di ingerenza nell’ordine religioso, lo Stato laico non potrà mai impedire o riprovare la libera qualificazione confessionale di un dato comportamento, ma sarà a propria volta libero e indipendente di qualificarlo *in re temporali* e, quindi, di applicare il diritto (civile, penale, amministrativo) conseguente alla sua qualificazione».

peraltro l'attuale configurazione normativa del riconoscimento – non solo delle sentenze (su cui si dirà a breve) – ma anche dei provvedimenti di natura amministrativa emanati da autorità ecclesiastiche, nei confronti di chierici e religiosi, in materia spirituale e disciplinare, previsto dall'art. 23, cpv., del Trattato del Laterano. Invero, la disciplina dell'istituto, a seguito dei chiarimenti dedotti dalle Parti in occasione della stipula dell'Accordo di Villa Madama, configura oggi un'armonica forma di esercizio del canone di reciproca collaborazione, segnatamente prestato al riconoscimento civile di determinazioni confessionali: quest'ultimo non potrà essere accordato se non «*in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*» (punto 2, lett. c, Prot. add.). Una volta per tutte, le Parti prendono dunque atto che qualsiasi forma di collaborazione reciproca tra loro, per quanto pervasiva, non potrà determinare alcun arretramento rispetto ai confini segnati dagli ordini di sovranità esclusiva di ciascuna, i quali reclamano un *pieno rispetto*²⁹¹.

Ma sul punto si rimanda a quanto verrà esposto, più approfonditamente, qui appresso.

8. LA RECIPROCA COLLABORAZIONE IN MATERIA GIUDIZIARIA

Le confessioni religiose, quando strutturate nella forma di ordinamenti giuridici indipendenti, sono titolari di una varietà di poteri sovrani. La loro sovranità può declinarsi nel potere di produrre, in modo indipendente, norme giuridiche di organizzazione e di condotta, così come in quello di darvi applicazione mediante determinazioni amministrative, nel senso che s'è appena riferito, o propriamente giudiziarie, come ora meglio si dirà. L'idea alla base dell'evocazione di una "giustizia interna" alle formazioni sociali organizzate diverse dallo Stato non è certo esclusiva della categoria confessionale, giacché è anzi comune al più generale fenomeno associativo, ove essa si presta all'elaborazione degli studiosi delle discipline civilistiche²⁹².

Ciò che integra la specificità della giustizia interna alle confessioni religiose²⁹³, per

²⁹¹ Sulle più recenti traiettorie interpretative di questo controverso istituto, si rimanda a M. TOSCANO, *L'art. 23 del Trattato lateranense: l'efficacia civile dei provvedimenti a carico di ecclesiastici e religiosi*, in AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini*, cit., pp. 203 e ss.

²⁹² Riveste ancora profondo interesse, al riguardo, lo studio di M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Giuffrè, Milano, 1975.

²⁹³ Ha riflettuto sul punto, confrontando la "giustizia interna" confessionale con quella di altre formazioni sociali, e in particolare di quelle riconducibili al *genus* associativo, F. GALGANO, *La tutela negli*

riflesso dell'aseità e sovranità che contraddistingue quest'ultime, è tuttavia la sua rispondenza a «un principio di *competenza* (tendenzialmente) *illimitata*»²⁹⁴ prestata alla realizzazione degli interessi fideistici che le funzionalizzano. Siccome prive di una dimensione territoriale ove esplicarle in maniera esclusiva, tuttavia, nell'esercizio delle proprie potestà giurisdizionali le confessioni vanno a incidere nella sfera di soggetti legati da un rapporto di contestuale appartenenza con l'ordinamento secolare. Quest'ultimo si trova, almeno in astratto, sollecitato a operare una qualificazione delle condotte sottoposte al vaglio della competente autorità religiosa «in forza di un autonomo apprezzamento di meritevolezza degli interessi umani sottesi»²⁹⁵, operato secondo le proprie (non negoziabili) tavole valoriali. È nel cuore di questa articolata dialettica che si colloca il problema, che qui ci accingiamo a indagare, di quale ruolo e quali spazi ricopra la reciproca collaborazione tra i due ordinamenti allorché venga prestata alla “materia giudiziaria”.

La qualificazione *in facie Status* delle fattispecie concrete sottoponibili al vaglio del giudice religioso potrà sortire esiti differenti. Talora il diritto secolare si troverà a compiere una valutazione di giuridica indifferenza rispetto a rapporti giuridici destinati a esaurirsi all'interno dell'ordinamento confessionale e conseguentemente rimessi, in via esclusiva, alle valutazioni dell'autorità competente *ratione ordinis*. Tutt'al più, l'attenzione del giudice statale potrebbe rivolgersi, in simili casi, alle modalità di esercizio della funzione giudiziaria religiosa – si pensi al caso di un procedimento sanzionatorio avanti all'autorità confessionale, tra cui quello diretto all'emanazione di un provvedimento di espulsione²⁹⁶ – la quale, come chiarito poc'anzi, laddove cagioni effetti lesivi di posizioni giuridiche fondamentali protette dall'ordinamento secolare (e in particolare del diritto di difesa), potrà generare un credito risarcitorio invocabile dal fedele danneggiato innanzi all'autorità giudiziaria civile²⁹⁷.

In altri casi, come accennato, l'opportunità di intessere un'*ordinata colligatio*

ordinamenti delle formazioni sociali e delle confessioni religiose. Principi costituzionali e “giustizia interna”, in AA.VV., *Giurisdizione canonica e giurisdizione civile. Cooperazione e concorso in materia matrimoniale*, a cura di S. BERLINGÒ, V. SCALISI, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 21 e ss.

²⁹⁴ Così A. LICASTRO, *Contributo allo studio della giustizia interna alle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 6.

²⁹⁵ J. PASQUALI CERIOLI, *Fatto giuridico “civile” e fatto giuridico “religioso”*, cit., p. 43.

²⁹⁶ Al riguardo, cfr. in generale P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 115. Rispetto al problema dell'espulsione di un fedele dal gruppo religioso di appartenenza, v. anche C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 61 e ss.

²⁹⁷ Per una recente applicazione di questo principio di diritto, cfr. Trib. Trieste, 22 gennaio 2015.

assieme agli ordinamenti religiosi²⁹⁸ ha suggerito al legislatore, e segnatamente a quello pattizio, di accordare espressa rilevanza civile a statuizioni giudiziarie rese dall'autorità confessionale, così da garantire una tendenziale coincidenza tra le qualificazioni operate dal diritto religioso e quelle rilevanti nell'ordinamento italiano. Essenziale referente sistematico per apprezzare la legittimità di simili previsioni e per vigilare che loro operatività concreta non si risolva nella compromissione di interessi irrinunciabili per l'ordinamento italiano risiederà ancora, ovviamente, nel principio di distinzione degli ordini, il quale pone un argine insuperabile a qualsiasi pretesa confessionale che esoriti dalla propria sfera di competenza sovrana, ingerendosi in quella secolare. Lo spirito di collaborazione delle Parti, in questa prospettiva, emerge nell'accettazione, da parte della confessione contraente, dei limiti che l'ordinamento secolare si riserva di opporre al riconoscimento delle determinazioni religiose e dunque, per riprendere l'accezione "nucleare" del principio di reciproca collaborazione tratteggiata nel corso del precedente Capitolo, attraverso un rafforzamento bilaterale del canone di separazione delle sfere.

Esempi di questo genere di coordinamento si ricavano di nuovo da istituti classici del *Church and State* italiano, soprattutto alla luce della rimeditazione che ne ha interessato lo statuto normativo in occasione della revisione del Concordato²⁹⁹. È il caso, per quanto riguarda l'istituto del matrimonio canonico trascritto, della riforma del giudizio di "delibazione"³⁰⁰ delle sentenze di nullità rese dai tribunali ecclesiastici, operata dall'art. 8.2 dell'Accordo del 1984. E invero, laddove un tempo dominava un regime di ufficiosità

²⁹⁸ Fenomeni in certo senso analoghi interessano oggi anche alcuni ordinamenti stranieri. Sull'opportunità di interessare, tra le istituzioni britanniche e le così dette *Sharia court* «una proficua collaborazione, finanche a livello informale, con le seconde, non osteggiando il loro agire ma al tempo stesso riaffermando la necessità di onorare i diritti fondamentali di ciascuno», cfr. A. NEGRI, *Le Sharia Court in Gran Bretagna. Storia ed evoluzione dei tribunali islamici nel Regno Unito*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, p. 39.

²⁹⁹ Un proposito analogo anima anche l'impianto del *Codex* del 1983, ove «la Chiesa tiene ancor oggi a ribadire una *propria competenza sulla dimensione spirituale del matrimonio*, a tutela dei principi di diritto divino e della realtà del sacramento; ma tende altresì a qualificare sempre meno la propria giurisdizione in termini contrapposti a quella dello Stato, nei cui riguardi apre spazi sempre più ampi di concorso o di possibile *cooperazione*» (E. VITALI, S. BERLINGÒ, *Il matrimonio canonico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2017, p. 150 (corsivo nel testo).

³⁰⁰ Sull'improprietà tecnica del termine "delibazione" per alludere al procedimento di riconoscimento degli effetti civili alle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale, cfr. G. DALLA TORRE, *Riconoscimento di sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio*, in AA.VV., *Diritto internazionale privato*, a cura di R. BARATTA, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 405 e ss.

e automatismo, ispirato al criterio dell'“uniformità degli *status*”³⁰¹, si attribuisce oggi³⁰² al giudice statale il potere di verificare, *inter alia*, che la statuizione ecclesiastica non contrasti con l'ordine pubblico italiano³⁰³ (art. 797, n. 7, c.p.c.³⁰⁴), inteso come un nucleo di principi (e delle regole che ne sono espressione) «posto a presidio della sovranità dello Stato, e, come tale, inderogabile»³⁰⁵. Si tratta questa di una nozione di ordine pubblico che, come è stato osservato, esprime un significato, quand'anche non del tutto omogeneo, «intimamente conness[o]»³⁰⁶ a quello di “ordine” *ex art. 7, c. 1, Cost.*, del quale la controparte confessionale si impegna a osservare un *pieno rispetto*.

Ancora, come già s'è riferito, profondo interesse riveste ai nostri fini l'art. 23 del Trattato lateranense, nella misura in cui il punto 2, lett. c, del Protocollo addizionale gli assegna un significato armonizzato con la forma di Stato delineata dalla Costituzione. La storia interpretativa e applicativa dell'istituto, uno dei più controversi tra quelli disciplinati all'interno dei Patti del 1929, offre un interessante punto di osservazione per apprezzare la portata del principio di reciproca collaborazione, laddove prestato alla materia giudiziaria.

Atteso che l'art. 1 del Concordato riconosceva alla Chiesa «il libero esercizio [...] della sua giurisdizione in materia ecclesiastica», si ritenne inizialmente, da parte dei più, che quella disposizione non facesse altro che specificare e integrare un impegno generale, assunto dallo Stato, di attribuire immediata rilevanza civile alla *potestas iurisdictionis*

³⁰¹ Sulle contraddizioni sottese a tale criterio, si veda A.C. JEMOLO, *Il matrimonio*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. VASSALLI, 3^a ed., Vol. III, tomo I, fasc. 1, Cedam, Torino, 1961, p. 17.

³⁰² Come noto, già con la sentenza n. 18 del 1982, la Corte costituzionale aveva ascritto l'inderogabile tutela dell'ordine pubblico alla categoria dei principi supremi dell'ordinamento. Con “ordine pubblico”, la Corte aveva allora inteso riferirsi alle «regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società, è imposta soprattutto a presidio della sovranità dello Stato, quale affermata nel comma secondo dell'art. 1, e ribadita nel comma primo dell'art. 7 della Costituzione».

³⁰³ Sulla clausola di ordine pubblico, come limite al riconoscimento di effetti civili alle sentenze di nullità matrimoniale emanate dai Tribunali della Chiesa, vedasi, in generale, S. DOMIANELLO, *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e delibazione matrimoniale*, Giuffrè, Milano, 1989. Cfr. anche, più di recente, N. MARCHEI, *Ordine pubblico “internazionale” e ordine pubblico così detto “concordatario”: il contenuto del limite alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2021.

³⁰⁴ Norma dotata, secondo la dottrina maggioritaria, di un'autentica ultrattività, in ragione del rinvio materiale operato dal Punto 4, lett. b), del Protocollo addizionale all'Accordo di revisione del 1984: cfr. N. MARCHEI, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 80.

³⁰⁵ N. MARCHEI, *Ordine pubblico “internazionale”*, p. 3.

³⁰⁶ Si rimanda qui ancora all'intuizione di J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 129.

della Gerarchia.

Questo comportava, in concreto, che i provvedimenti e le sentenze di questa – ivi compresi quelli in materia penale canonica, in certi casi limitativi della libertà personale (si pensi alle pene espiatorie dell'ingiunzione o della proibizione di dimorare in un determinato luogo³⁰⁷) – in forza di un rinvio formale, non solo allo *ius Ecclesiae*, ma anche alle determinazioni che lo applicavano, configurassero manifestazione di un potere corredato di forza cogente e capace di realizzarsi, all'occorrenza, addirittura «con la collaborazione degli organi statali»³⁰⁸.

L'orientamento fu abbracciato dalla giurisprudenza maggioritaria³⁰⁹, la quale non esitò talora a riconoscere efficacia esecutiva alle statuizioni ecclesiastiche. Problemi in parte analoghi aveva suscitato l'art. 5, c. 3, del Concordato – dai più ritenuto mera specificazione della predetta norma del Trattato³¹⁰ – la cui *ratio* veniva ricondotta di nuovo a una forma di «collaborazione tra la potestà civile e la religiosa [che] rende necessario che esse agiscano in ogni campo in piena armonia»³¹¹. La collaborazione Stato-Chiesa, con l'eco di certe categorie del passato sulle quali ci si è intrattenuti a suo tempo, tendeva in questo modo ad assumere un'accezione profondamente diversa da quella che oggi gli è propria, finendo per tradursi – almeno secondo un orientamento – addirittura nella messa a disposizione, *ex parte Status*, dei propri mezzi terreni per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica.

La situazione non poté che mutare con l'entrata in vigore della Carta costituzionale. L'affermazione del principio di distinzione degli ordini nel primo comma dell'art. 7 evidenziò l'incompatibilità di un assetto che degradava la Chiesa a «branca dello Stato»³¹² e allo stesso tempo ledeva la sovranità di quest'ultimo, poiché costretto a impiegare «la

³⁰⁷ Pene espiatorie oggi previste dal Can. 1337 CIC.

³⁰⁸ Così E. PIGA, *La giurisdizione sui chierici e sui religiosi in materia spirituale e disciplinare*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1933 p. 561; Dello stesso avviso anche F. DELLA ROCCA, *L'art. 23 del Trattato lateranense e i limiti della sua applicazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1943, I, 1, pp. 337 e ss. 1943, G. MERLINI, *Sindacabilità dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica da parte dell'autorità civile*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1943, pp. 198 e ss.; *contra*, isolata, la voce di O. GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 1937).

³⁰⁹ Cfr. Cass., SS.UU., n. 671/1943.

³¹⁰ Di questo avviso, tra gli altri, F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 341; V. ROVERA, *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 184.

³¹¹ In questo senso si esprimeva, almeno, la Relazione Mussolini-Rocco sul Disegno di legge di esecuzione dei Patti, richiamata da C. MIRABELLI, *L'articolo 5 del Concordato*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, P.A. D'AVACK, Cedam, Padova, 1970, pp. 445.

³¹² C. CARDIA, *Rilevanza civile*, cit., p. 387.

propria forza coattiva ad esecuzione di un diritto non suo»³¹³. L'aporia venne registrata dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, pur non senza contrasti³¹⁴, ripudiò la tesi che predicava l'immediata esecutività delle determinazioni ecclesiastiche *ex art. 23 – e a fortiori* la loro attuabilità coattiva mediante il braccio secolare –, e come detto fu infine positivamente ricomposta in sede di revisione del Concordato³¹⁵.

Non più strumento di privilegio ma *pactum libertatis et cooperationis*, infatti, l'Accordo del 1984 reca sì, ancora, una garanzia delle tradizionali *libertates* della Chiesa-istituzione – tra le quali figura quella della «*giurisdizione in materia ecclesiastica*» (art. 2) – ma nel fare ciò si limita a svolgere una funzione “ricognitiva” di prerogative sovrane che la Costituzione già le riconosce³¹⁶ e che essa si impegna a esercitare nel *pieno rispetto* (art. 1) dell'ordine secolare.

È in questa luce che va letto il chiarimento con il quale il Protocollo addizionale vincola l'interpretazione dell'art. 23 del Trattato a una condizione di compatibilità con «*i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*» (punto 2, lett. c., Prot. add.), presidio “essenziale”³¹⁷ della sovranità dello Stato avverso pretese confessionali esorbitanti dalla rispettiva sfera di competenza. E va da sé che tale limite sarebbe violato in modo palmare qualora le sanzioni della Chiesa potessero oggi essere eseguite forzosamente, vieppiù se mediante atti di coazione fisica³¹⁸. In questo modo, al pari dei provvedimenti di natura propriamente amministrativa, anche le sentenze richiamate dall'art. 23, cpv., del Trattato assurgono oggi a semplice presupposto fattuale (fatto giuridico) per valutare gli effetti nella sfera giuridica, anche civile, dei chierici e dei religiosi attinti da una sanzione ecclesiastica, o comunque da una misura che incida sul loro *status*³¹⁹. Il provvedimento confessionale, qualora frutto di una condotta lesiva di un diritto rilevante

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ Il *revirement* si è realizzato con le pronunce Cass. civ., SS.UU., n. 2919/1980 e Cass. civ., SS.UU., n. 2920/1980.

³¹⁵ Così, infatti, il punto 2, lett. c., Prot. add.: «*La Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'articolo 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*».

³¹⁶ Sul punto, anche se in altro contesto, cfr. N. COLAIANNI, *La libertà di culto*, cit., p. 34.

³¹⁷ “Essenziale”, di nuovo, secondo l'accezione di Corte cost. n. 334/1996.

³¹⁸ A. NEGRI, *Distinzione degli ordini e bis in idem tra giurisdizione canonica e statale. Riflessioni a partire dalla sentenza Cass. pen. n. 34576/2021*, in *Diritto e religioni*, n. 2 del 2021, p. 839.

³¹⁹ Così già P. BELLINI, *Rilevanza giuridica dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, v. I, t. I, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 17 e ss.

nell'ordinamento civile potrà fondare invece, di nuovo, una pretesa risarcitoria azionabile davanti al giudice italiano, il quale assicurerà un saldo presidio di interessi irrinunciabili poiché strutturanti l'ordine di competenza della Repubblica. Questo dovrà avvenire ancora, ovviamente, *senza pregiudizio dell'ordinamento canonico*, all'interno del quale la sentenza (o il provvedimento) persisterà in ogni caso a dispiegare tutti i propri effetti.

Ma fin qui, si potrebbe dire, nulla di nuovo. Nei casi presi in analisi, invero, la reciproca collaborazione rileva ancora quale un "semplice" rafforzamento o conferma del principio di distinzione degli ordini, canone oggi indiscusso, almeno nella sua configurazione teorica. Casi di maggiore interesse – e oggi di grande attualità – si verificano invece allorché di fronte a condotte umane oggetto di disvalore secondo il diritto religioso, l'ordinamento italiano si trovi a sua volta un giudizio di riprovazione, il quale, sommandosi a quello eventualmente manifestato dall'autorità confessionale, potrà generare profili di duplicazione sanzionatoria e conseguenti esigenze di coordinamento.

Occorre infatti accennare, in conclusione di questo di lavoro, a un'ulteriore traiettoria operativa che la reciproca collaborazione sta oggi percorrendo nel segno di un coordinamento sempre più pervasivo tra i sistemi giudiziari secolare e confessionale. La *cooperatio*, nel senso che appresso si dirà, cessa di farsi mero fattore di raccordo tra giurisdizioni parallele e prive di momenti di interazione. A mo' di «enzima catalizzatore»³²⁰ delle relazioni tra gli enti che coinvolge, la reciproca collaborazione procura oggi il maturare anche di forme di intensa «permeabilità»³²¹ tra i due sistemi, la quale, pur nel pieno ossequio delle rispettive sfere di sovranità esclusiva, si presta a dispiegare riflessi financo in materia procedimentale e probatoria.

Il settore sul quale occorre qui focalizzarsi è, in particolare, quello della reciproca collaborazione in materia giudiziaria tra l'autorità secolare e la Chiesa cattolica, indirizzata a contrastare la piaga degli abusi commessi da chierici ai danni di minori. Alla luce della centralità che noti e tristi fatti di cronaca le hanno negli ultimi tempi assegnato, la materia è stata fatto oggetto di recenti riforme promulgate in ambito ecclesiale, le quali paiono muovervi una vera e propria battaglia impostata su coordinate di collaborazione

³²⁰ G. BONI, *Sigillo sacramentale e segreto ministeriale. La tutela tra diritto canonico e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2019, p. 81.

³²¹ In questo senso, C. CARDIA, *Prefazione*, in M. CARNÌ, *La responsabilità civile della diocesi per i delitti commessi dai presbiteri. Profili canonistici e di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. XIV-XV.

in materia giudiziaria con l'autorità secolare³²².

Ebbene, il concetto di “materia giudiziaria” qui rilevante evoca soltanto uno dei profili nei quali si articola la *potestas iurisdictionis* canonica, comprensiva come noto, oltre che della funzione giudiziaria in senso stretto, anche di quelle legislativa ed esecutiva. Ai fini di un'analisi delle sue relazioni con la corrispondente potestà italiana, particolare attenzione va rivolta in particolare alla potestà giudiziaria “penale”, che l'ordinamento della Chiesa, ancor'oggi, esercita *iure nativo*³²³ quale attributo «corrispondente e adeguato alla sua autonomia»³²⁴.

La condotta di abuso integra un tipico caso di delitto di “foro misto”, oggetto di riprovazione da parte di entrambi i sistemi coinvolti. Per quanto riguarda l'ordinamento canonico, essa può essere sussunta nella fattispecie del *delictum gravius* contro il sesto comandamento del Decalogo, commesso da un chierico ai danni di una persona minore di anni diciotto, o comunque di una *persona vulnerabile*³²⁵. Si tratta di una fattispecie incriminatrice posta a presidio di beni giuridici che – pur non immediatamente espressivi dell'«identità della Chiesa stessa e [del]la sua missione»³²⁶– costituiscono entità cariche di valore cui anche il diritto ecclesiale intende assicurare, con gli strumenti che gli son propri, una protezione di particolare intensità. L'opzione di “politica criminale” si traduce nella previsione edittale di gravi sanzioni, oltre che in una qualificazione di “maggiore gravità” che ne giustifica l'attribuzione alla competenza riservata della Congregazione per la Dottrina della Fede. Nel diritto penale dello Stato, invece, la medesima condotta potrà essere perseguita a titolo di «[a]tti sessuali con minorenne», a mente dell'art. 609-*quater*, c. 1, n. 2, c.p.

In materia, come si anticipava, dove fino a non molto tempo fa si registrava un'opacità intensa, o secondo alcuni addirittura un «silenzio assordante»³²⁷, lo *ius Ecclesiae* impegna invece oggi la Gerarchia a coltivare una collaborazione feconda, in armonia con i

³²² Al riguardo, diffusamente, cfr. D. MILANI, *Responsabilità e conversione: la via di Francesco contro gli abusi del clero*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2020/2, p. 431 ss.

³²³ In questo senso si esprime oggi il Can. 1311 CIC.

³²⁴ R. BERTOLINO, *Lezioni di diritto canonico*, raccolte a cura di M.C. RUSCAZIO, Giappichelli, Torino, 2007, p. 149.

³²⁵ Il delitto di specie è oggi contemplato dall'art. 6 § 1, c. 1, *Normae de delictis Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis seu Normae de delictis contra fidem necnon de gravioribus delictis*.

³²⁶ D. MILANI, *Delicta reservata seu delicta graviora: la disciplina dei crimini rimessi alla competenza della Congregazione per la Dottrina della Fede*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 32, 2013, p. 9.

³²⁷ Si mutua qui l'espressione di P. CONSORTI, *La reazione del diritto canonico agli abusi sessuali sui minori. Dal silenzio assordante alle «Linee guida»*, in *Daimon*, XII, 2012, p. 165 ss.

principi che conformano, *in apicibus*, le sue relazioni con l'ordinamento secolare.

Un primo riferimento deve esser fatto alla *Lettera circolare* del 3 maggio 2011 con la quale la Congregazione per la Dottrina della Fede ha invitato le Conferenze episcopali nazionali, in vista della predisposizione di Linee guida per il trattamento di casi di abuso di minori da parte di chierici, a tener conto che «*l'abuso sessuale di minori non è solo un delitto canonico, ma anche un crimine perseguito*» dalle autorità civili, evidenziando l'importanza di «*cooperare con esse nell'ambito delle rispettive competenze*».

Il proposito è stato sviluppato dalla Conferenza episcopale italiana (CEI) con l'adozione delle suddette *Linee guida*, dapprima più timidamente, almeno ad avviso di alcuni³²⁸, e quindi in maniera più decisa, nella loro versione aggiornata al 24 giugno 2019. Ivi i vescovi italiani contemplano la collaborazione con l'autorità civile come un mezzo con cui la Chiesa «*ricerca la verità e mira al ristabilimento della giustizia*», articolato in una gamma di istituti che prospettano un coordinamento ad ampio spettro. Al punto 8, specificamente dedicato ai «*rapporti con l'autorità civile*», dopo aver opportunamente ribadito la «*reciproca autonomia degli ordinamenti ecclesiastico e civile*» le *Linee guida* precisano che «*nel caso in cui per gli illeciti in oggetto siano in atto indagini o sia aperto un procedimento penale secondo il diritto dello Stato, risulterà importante la cooperazione del Vescovo con le autorità civili, nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto della normativa concordataria e civile [tanto che] il Vescovo o il Superiore competente potranno valutare l'opportunità di sospendere le attività di indagine canonica per evitare inutili sovrapposizioni*» (§ 8.4). Ancora, si prospetta che «*il Vescovo o il Superiore competente potrà far riferimento ad atti o conclusioni definitive o non definitive del procedimento statale, senza che questo gli impedisca o lo esoneri da una propria valutazione, ai sensi della legge canonica*» (§ 8.5).

In armonia con il principio generale di reciproca collaborazione, la Chiesa dismette così ogni pretesa di autosufficienza nella repressione di questi gravi abusi e consente a una reciproca collaborazione pervasiva, prestata al servizio di funzioni sovrane distinte ma opportunamente coordinate in vista del loro più efficace assolvimento. E non si potrà

³²⁸ In questo senso, riferendosi alle *Linee guida* approvate inizialmente nel 2012, poi riviste nel 2014 alla luce delle osservazioni e dei suggerimenti della Congregazione per la Dottrina della Fede, M. VENTURA, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Einaudi, Torino, 2014, p. 225. Di contrario avviso, invece P. LO IACONO, *La Conferenza Episcopale Italiana ed il delictum gravius contra mores: salvaguardia dell'indipendenza della comunità ecclesiale e leale collaborazione con la comunità politica*, in *Diritto e religioni*, IX, 2014, 1, pp. 36 e ss.

qui che accennare come questa forma di *cooperatio* risulti viepiù potenziata³²⁹ dal *Rescriptum ex audientia* (e dall’Istruzione che vi è allegata) del 6 dicembre 2019, il quale ha abolito il segreto pontificio³³⁰ che ammantava i procedimenti canonici (tra l’altro) in materia di pedofilia e ha di conseguenza aperto la strada a una collaborazione «realmente bidirezionale»³³¹.

Si è insistito ormai in più occasioni sulla necessità che la reciproca collaborazione si svolga nel pieno rispetto delle sfere proprie delle Parti. In altre parole, essa mai potrà contraddire le finalità che funzionalizzano le loro potestà sovrane. Sotto questo profilo, in letteratura s’è evidenziato³³² un potenziale attrito tra la disciplina della collaborazione in materia giudiziaria e la materia del segreto ministeriale, in particolare laddove venga a essere coinvolto il *sigillum* sacramentale³³³, espressione di interessi che, tra l’altro, strutturano l’ordine esclusivo della Chiesa-istituzione. L’attenzione si è rivolta in particolare alle disposizioni contenute nelle Linee guida della CEI – nonché, per il diritto universale, nel *Motu proprio Vos estis lux mundi* del 2019 (art. 3) – che configurano in capo ad alcuni soggetti obblighi, rispettivamente giuridici o più tenuemente “moralì”, di segnalazione delle condotte delittuose alle competenti autorità ecclesiastiche e da parte di queste alle autorità civili. Dubbi sono sorti, tra l’altro, rispetto all’incidenza di queste riforme sull’applicazione della normativa italiana, unilaterale e pattizia, in materia di segreto ministeriale.

La soluzione del problema potrebbe essere rinvenuta, oltre che nell’espressa riserva di rispetto della «*della reciproca autonomia e della normativa canonica, civile e concordataria*» – ivi compresa quella sul segreto³³⁴ – nella vocazione solidaristica (art. 2 Cost.) della reciproca collaborazione, la quale, nel senso già argomentato, ne descrive oggi lo statuto costituzionale. Il principio, in particolare, non dovrà intendersi implicare «forme di cooperazione coattiva [...] eccessivamente invasive per l’autonomia e la libertà di

³²⁹ Sul punto, cfr. P. CAVANA, *Il diritto canonico nell’età secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2020, pp. 84 e ss.

³³⁰ La cui introduzione risale all’istruzione *Secreta continere* del 1974.

³³¹ P. LO IACONO, “*Chierici pedofili, esercizio della giurisdizione penale e inapplicabilità del ne bis in idem: l’ordinata colligatio Stato/Chiesa a tutela dei minori*”, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2022/2, p. 511.

³³² Cfr. G. BONI, *Sigillo sacramentale e segreto ministeriale*, cit., pp. 41 e ss.

³³³ La cruciale importanza del quale è stata sottolineata dalla *Nota della Penitenzieria Apostolica sull’importanza del foro interno e l’inviolabilità del sigillo sacramentale* del 29 giugno 2019.

³³⁴ In questo senso, v. M. CARNÌ, *La responsabilità civile della diocesi per i delitti commessi dai presbiteri. Profili canonistici e di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 80.

giurisdizione della Chiesa»³³⁵. In nome di un'«equilibrata relazione dialettica»³³⁶, nel segno consentito dall'imperativo di distinzione degli ordini, esso assicura invece forme di coordinamento di prerogative sovrane che sono (e devono rimanere) pienamente distinte.

Questa ricostruzione ha ricevuto un importante avallo applicativo in un recente arresto della Corte di cassazione³³⁷, che ha affrontato il problema della duplicazione della risposta sanzionatoria, secolare e canonica, in relazione a condotte di abuso sessuale commesse da un chierico nei confronti di un minore. Per quanto d'interesse, l'imputato, già incorso nell'inflizione di gravi pene espiatorie avanti la giurisdizione ecclesiastica – e in particolare in quella dell'ingiunzione di dimora *ex can. 1337 CIC*, che egli assumeva «equiparabile alla detenzione domiciliare» – deduceva che la sottoposizione a procedimento penale, per i medesimi fatti, da parte dell'autorità civile, integrasse un illegittimo *bis in idem*. Il Giudice delle legittimità, dopo aver proceduto a un'accurata rassegna delle fonti canonistiche sulle quali ci si è appena focalizzati, ha respinto il ricorso.

L'esito decisorio del Collegio appare convincente. Le ragioni del coordinamento tra i due sistemi giudiziari, invero, non risiedono in uno sterile proposito di duplicazione sanzionatoria, né in una sorda rivendicazione del primato punitivo di ciascuna. Alla base della *cooperatio* riposa invece una considerazione differente, la quale impegna «principi che definiscono e strutturano la nostra forma di Stato a livello costituzionale»³³⁸.

La giustizia italiana e quella canonica, infatti, integrano *munera* reciprocamente infungibili, giacché rispondono a finalità espressive di ordini distinti *ex art. 7 Cost*, che non tollerano arretramenti. Da una parte, infatti, si pone la giustizia ecclesiastica, con le «istanze di perseguimento di finalità ultraterrene che ne costituiscono la caratteristica distintiva»³³⁹. E non deve indurre in errore la circostanza che, nell'impiego della flessibilità della quale l'equità canonica correda la *potestas iurisdictionis*, l'autorità ecclesiastica

³³⁵ A. LICASTRO, *Il whistleblowing e la denuncia degli abusi sessuali a danno dei minori nella Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2019, p. 141.

³³⁶ P. LO IACONO, «Chierici pedofili», cit., p. 510.

³³⁷ Si tratta di Cass. pen., Sez. III, n. 34576/2021. In senso conforme, già Cass. pen., Sez. III, n. 21997/2018.

³³⁸ A. NEGRI, *Distinzione degli ordini e bis in idem*, p. 833.

³³⁹ G. D'ANGELO, *La "irriducibile tipicità" del diritto canonico nella dinamica delle attuali relazioni interordinamentali. Brevi note (problematiche e di prospettiva) a partire dalla riforma dei delicta graviora*, in *Revista crítica de Derecho Canónico Pluriconfesional*, 2014/1, 105. Sulle funzioni della pena nel diritto ecclesiale, si veda anche, più in generale, R. BOTTA, *La norma penale nel diritto della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2001; G. LO CASTRO, *Responsabilità e pena nel diritto della Chiesa. Premesse antropologiche*, in *ID., Il mistero del diritto*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2012; M. VENTURA, *Pena e penitenza nel diritto canonico postconciliare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996.

possa anche determinarsi a non infliggere alcuna sanzione qualora ritenga “sufficienti” le pene inflitte al responsabile *in facie Status*³⁴⁰. Una simile scelta, invero, costituisce pur sempre esercizio discrezionale di una potestà sovrana, orientata al rispetto della legge suprema di quell’ordinamento: la salvezza delle anime.

Dall’altro lato dello spettro si pone invece lo Stato, il quale non può tollerare abdicazioni rispetto a una potestà – quella punitiva in materia penale – che marca uno dei tratti irrinunciabili della sua sovranità³⁴¹. Solo lo Stato, in un ordinamento laico conformato “nell’essenziale”³⁴² al principio di alterità delle sfere civile e religiosa, può legittimamente infliggere sanzioni assistite da *enforcement* coattivo. Questa constatazione rende ultronea ogni indagine che si appunti sul carattere di “afflittività” della sanzione religiosa³⁴³, giacché un’eventuale risposta positiva trascurerebbe invece il dato – decisivo – che l’assoggettamento del chierico a una sanzione il cui contenuto pure richiami, esteriormente, quello di una misura limitativa della libertà personale non può che avvenire con il consenso di questi, configurandosi, nella sostanza, come un atto di esercizio della sua libertà religiosa³⁴⁴.

Il caso ha prospettato, in definitiva, una dialettica tra sanzioni coesenzialmente distinte, siccome rimesse ad autorità indipendenti. È solo su queste basi, infatti, che esse possono impegnarsi a coltivare una collaborazione reciproca, idonea a coordinare le rispettive pretese sanzionatorie nel segno di una feconda armonia solidaristica, a ordini invariati e distinti.

9. CONCLUSIONI

La proposta interpretativa che è stata illustrata nel corso di questo studio emancipa la reciproca collaborazione dalla sua puntuale emersione di diritto positivo, che la ascrive a impegno negoziale operante sul piano dei *rapporti* con la sola Chiesa cattolica (art. 1,

³⁴⁰ Così oggi il Can. 1344 CIC.

³⁴¹ Cfr. di nuovo J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza*, cit., p. 111.

³⁴² “Essenziale” secondo la nota e già più volte richiamata espressione di Corte cost. n. 334/1996.

³⁴³ Su cui, con riferimento specifico ai così detti “*Engel criteria*” N. GALANTINI, Bis in idem *per il cittadino già giudicato dalla giurisdizione ecclesiastica per un fatto contemplato dal codice canonico e sottoposto a giudizio in Italia per lo stesso fatto previsto dal codice penale*, in *Sistema Penale*, Rivista telematica (www.sistemapenale.it), 2 novembre 2021.

³⁴⁴ Così, correttamente, A. LICASTRO, *La repressione degli abusi sessuali dei chierici e il principio del ne bis in idem nei rapporti tra giurisdizione canonica e giurisdizione penale statale*, in *La legislazione penale*, 9 febbraio 2022, p. 15.

Acc.), per elevarla piuttosto alla dignità di un principio di caratura generale, atto a orientare lo svolgersi delle relazioni tra la Repubblica e tutte le istituzioni di fede nel segno di una doverosità costituzionale matura, fedele alla matrice solidaristica (art. 2 Cost.) ove essa assiologicamente si iscrive. Il canone di reciproca collaborazione, nell'assicurare un rispetto pieno delle prerogative sovrane di ciascuno dei suoi attori, ne postula infatti un coordinamento responsabile, che si pone al servizio di quella persona umana della quale l'ordinamento democratico si propone di curare una promozione integrale, coerente alla (irriducibile) duplicità dei suoi *status* di *civis* e *fidelis*.

L'esigenza di verificare la "tenuta" di questa ipotesi di ricerca, in modo da testarne l'effettiva spendibilità nella congerie giuridica che la contemporaneità prospetta, ha motivato un'analisi delle forme di manifestazione concrete del principio. Per ragioni di ordine sistematico, e pur nella consapevolezza dei limiti che si accompagnano a un'eccessiva categorizzazione, si è optato dunque di analizzare le relazioni tra la Repubblica e le confessioni religiose secondo lo spettro di poteri nel quale, tradizionalmente, si trova a essere declinata la categoria della sovranità: nomopoiesi, amministrazione e giurisdizione.

La riflessione si è quindi avviata dalla presa d'atto, per il vero oramai difficilmente controvertibile, della progressiva perdita di centralità della bilateralità pattizia "tradizionale", considerata, nella sua accezione più tecnica, come spazio di regolamentazione negoziale dei *rapporti* tra la Repubblica e le istituzioni di fede, a mente degli artt. 7, c. 2, e 8, c. 3, Cost. Essa, derubricata a mero *metodo* operativo, vede oggi la propria operatività condizionata, in concreto, dall'esercizio di un potere discrezionale dell'Esecutivo cui la Corte costituzionale ha ritenuto di riconoscere un attributo di politicità (e di conseguente insindacabilità). Per l'effetto, ne risulta significativamente frustrata quella funzione trainante che il Costituente le aveva affidato, al fine di assicurare un'eguale libertà di tutte le confessioni (art. 8, c. 1, Cost.), ciò che ne postula un trattamento opportunamente specificato, all'occorrenza, in contemplazione del canone generale della ragionevolezza (art. 3 Cost.).

A questo fenomeno non è affatto corrisposta, tuttavia, un'analogia contrazione degli altri momenti di confronto che le componenti della Repubblica (art. 114 Cost.) – lo Stato così come gli enti locali – intrattengono con le confessioni religiose, ivi comprese quelle (tra cui l'Islam) che non hanno avuto accesso allo strumento dell'intesa *ex* art. 8, c. 3, Cost. Il quadro che la casistica offre all'interprete, invero, è piuttosto quello di una proliferazione vivace, capillarmente diffusa, tipologicamente variegata (e talora disordinata),

di forme di interazione cui in letteratura si è teso sovente a riconoscere una *ratio* “collaborativa”. Un analogo proposito di “collaborazione”, quasi alla stregua di un “minimo comune denominatore” che lo accomunasse alle fattispecie proprie del diritto nazionale, è stato da taluno prospettato, peraltro, rispetto al modello di *dialogo* (tra l’altro) con le *chiese* e le *associazioni* o *comunità religiose* evocato dall’art. 17.3 TFUE.

L’occasione si è allora rivelata propizia per cimentarsi in un’attività di riordino concettuale.

Uno snodo obbligato dell’indagine risiedeva, in primo luogo, nell’esigenza di attribuire al principio di reciproca collaborazione una portata autonomamente legittimante, in ordine allo svolgersi di relazioni che – in presenza ma così pure nel difetto di specifiche previsioni pattizie “di vertice” – assumano la veste formale di pattuizioni negoziali, ovvero anche, più latamente, di un confronto di carattere “concertativo” tra le istituzioni coinvolte. A un’attenta analisi sistematica, infatti, la dogmatica tratteggiata dell’“accordo-quadro”, nella cui programmatica “incompletezza” si teso a ricercare, in passato, una forma di giustificazione delle predette interazioni, si rivela, a questi fini, per certi versi inappagante.

E invero, di nuovo, occorre avere riguardo, da un lato, alla categoria dei *rapporti* interordinamentali, la cui disciplina, in effetti, gli accordi successivi al 1984 – l’Accordo di Villa Madama così come le intese *ex art. 8, c. 3, Cost.* – tendono in effetti ad affidare in larga parte a una normativa “a formazione progressiva”, che affianca a una regolamentazione *per principia*, rimessa a un negozio “apicale”, un’articolata attività di integrazione-attuazione attraverso pattuizioni di natura “successiva”, demandate alle autorità competenti designate dalle Parti.

Dall’altro lato dello spettro, tuttavia, si dipana un ambito giuridico più vasto, insuscettibile di qualsivoglia tipizzazione *a priori*, che coincide con lo spazio di fioritura – per dirla con l’art. 13.2 dell’Accordo – di tutte altre *esigenze di collaborazione* tra gli enti indipendenti e sovrani a confronto. Ivi, seppur di fronte a interessi e contenuti insuscettibili, poiché propri degli ordini di sovranità esclusiva dei soggetti coinvolti, di una composizione tecnicamente “pattizia”, le Parti possono a ogni modo avvertire l’esigenza di intessere un dialogo che, nella misura in cui non determini un arretramento rispetto a contenuti “irrinunciabili”, offre nondimeno l’occasione di assicurare un fecondo coordinamento delle prerogative esclusive proprie di ciascuna.

Ecco allora che una “causa” tecnicamente collaborativa potrà essere riscontrata, all’occorrenza, anche nello svolgimento delle dinamiche proprie della “concertazione”,

le quali assecondano di frequente anche istanze di coinvolgimento dei gruppi religiosi, mediante le rispettive proiezioni esponenziali, nell'elaborazione di precetti generali e astratti imputabili infine, tuttavia, all'attività normativa unilaterale dei soli enti della Repubblica. Ciò con l'avvertenza che il contributo dell'autorità confessionale potrà trovare accoglimento soltanto qualora si faccia espressione di un contegno responsabile, di collaborazione genuina, e non sottenda invece un intento di sostanziale ingerenza *in re aliena*. In questa prospettiva, al netto del proposito "collaborativo" che taluno ha ritenuto di potervi ravvisare, la vertenza diplomatica occasionata dal così detto "d.d.l. Zan" ha ostentato, come s'è visto, notevoli profili di criticità.

Quello di una collaborazione responsabile sviluppata attraverso un'interazione concertativa, per converso, è proprio l'inquadramento teorico che meglio sembra descrivere il particolarissimo strumento dei protocolli sanitari per la riapertura alla celebrazione delle funzioni religiose *coram populo*, elaborati con l'allentarsi delle fibrillazioni ordinali che nel periodo della pandemia così intensamente avevano attinto l'esercizio della libertà religiosa, contemplata nella sua manifestazione "essenziale" del culto pluri-individuale. In quanto strumenti (non propriamente di negoziazione, bensì) di coordinamento tra ordinamenti indipendenti e sovrani, nel pieno rispetto della rispettiva alterità, i protocolli ostentano peraltro una portata paradigmatica, i cui riflessi sullo sviluppo della politica ecclesiastica saranno, negli anni a venire, da indagare attentamente.

Una natura tecnicamente distinta si è invece qui riscontrata in ordine al *dialogo* menzionato dall'art. 17.3 TFUE, il quale, per il vero, pare risolvere la propria pregnanza in un quadro di *governance* partecipativa (art. 11 TUE), all'interno del quale la "specificità" del *contributo* offerto dalle confessioni religiose non evoca istanze di coordinamento tra pretese sovrane indipendenti, bensì, più propriamente, una generica *ratio* di "sovranità condivisa", che caratterizza le relazioni tra l'ordinamento eurounitario e tutte le formazioni sociali, intese nel loro complesso.

Come già acquisito al termine della prima parte di questo studio, una volta ricondotto alla cornice dogmatica della solidarietà *ex art. 2 Cost.*, si comprende inoltre come il campo di operatività del principio di reciproca collaborazione non possa considerarsi esaurito nel solo piano della nomopoiesi. La sua vocazione, infatti, si rivela ben più pervasiva, non mancando di caratterizzare le relazioni delle Parti in tutti i profili che descrivono la sovranità di ciascuna, siccome bisognosi anch'essi di essere affidati a un canone di coesistente coordinamento. Questa consapevolezza ha animato la parte finale del lavoro, la quale ha indagato, specificamente, le forme della reciproca collaborazione nelle

materie amministrativa e giudiziaria.

A ogni buon conto, si tratta di categorie la cui proposizione intende rispondere a un'esigenza eminentemente descrittiva, piuttosto che rigidamente tassonomica, giacché le loro specificazioni appaiono a loro volta piuttosto variegate. È questo il caso della collaborazione nella materia amministrativa, alla quale ben possono ricondursi fattispecie di coinvolgimento delle autorità confessionali nei procedimenti funzionali all'emissione di provvedimenti individuali e concreti, ma anche, più in generale, una varietà di istituti funzionali ad assicurare un'*ordinata colligatio* tra gli ordinamenti civile e religiosi, nell'interesse precipuo e assorbente del *civis-fidelis*, referente ultimo dell'attività di governo di tutti gli enti coinvolti.

Un proposito di *ordinata colligatio*, come s'è visto da ultimo, tende oggi ad animare con sempre maggiore ricorrenza pure le relazioni interordinamentali tra la Repubblica e le autorità confessionali nella materia giudiziaria. Ivi, dove un tempo la categoria della *cooperatio* si prestava ad alludere alla messa a disposizione delle strutture statuali al servizio delle finalità della Chiesa cattolica, le fonti di rilievo descrivono oggi una dialettica equiordinata tra prerogative irriducibili, rimesse ad autorità indipendenti, ma vocate egualmente a coordinare le rispettive pretese sanzionatorie secondo uno spirito di responsabile collaborazione.

Il lavoro giunge così, almeno per il momento, al suo approdo. Non rimane che da compiere, in coda, una notazione conclusiva. Lo spirito ri-definitorio con il quale si è tentato di condurre l'indagine ha indotto ad assegnare al principio di reciproca collaborazione un ambito di operatività soggettiva ben definita, che lo ascrive a un piano di relazione proprio di enti dotati di specifiche caratteristiche, siccome contrassegnati da attributi di sovranità e indipendenza.

La complessità del panorama religioso contemporaneo, che quella forma istituzionale sovente "trascura", suggerisce tuttavia all'interprete di adoperarsi con attenzione al fine di evitare – come una voce autorevole ha in passato ammonito – un fatale «urto tra la struttura sociale e la forma giuridica»³⁴⁵. L'elaborazione teorica, in altre parole, non presterebbe un buon servizio qualora pretendesse di imbrigliare, nelle maglie di uno sterile dogmatismo, la complessità di un fenomeno che, soprattutto nella società contemporanea pluralista, sfugge a ogni rigida pretesa di categorizzazione.

³⁴⁵ S. PUGLIATTI, *Crisi della scienza giuridica*, in ID. *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 203. Il passo è citato, in chiusura, anche da G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo*, cit., p. 247.

Al pari di quanto è a dirsi per altre grandi categorie del diritto, la cognizione dei confini – e dunque della non integrale esaustività – della reciproca collaborazione tra la Repubblica e le confessioni religiose integra, infatti, un passaggio necessario per comprenderne la più autentica pregnanza.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011
- AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. PARISI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003
- AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. FELICIANI, il Mulino, Bologna, 1989
- AA.VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di G. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015
- AA.VV., *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1985
- AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. TOZZI, Pironti, Napoli, 1984
- AA.VV., *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. NAVOLINI, G. DI NUCCI, Presidenza Consiglio dei Ministri, Roma, 2004
- AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. MARCHEI, D. MILANI, J. PASQUALI CERIOLI, il Mulino, Bologna, 2014
- AA.VV., *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. MIÑAMBRES, Giuffrè, Milano, 2008
- AA.VV., *Diritto internazionale privato*, a cura di R. BARATTA, Giuffrè, Milano, 2010
- AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula Edizioni, Tricase, 2018
- AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005
- AA.VV., *Giurisdizione canonica e giurisdizione civile. Cooperazione e concorso in materia matrimoniale*, a cura di S. BERLINGÒ, V. SCALISI, Giuffrè, Milano, 1994
- AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008
- AA.VV., *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021
- AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- AA.VV., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di

A. MAZZACANE, Liguori, Napoli

AA.VV., *I simboli religiosi nella società contemporanea*, a cura di A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L.P. VANONI, *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2022

AA.VV., *Il fedele laico. Realtà e prospettive*, a cura di L. NAVARRO e F. PUIG, Giuffrè, Milano, 2012

AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987

AA.VV., *Il nuovo Codice di diritto canonico. Aspetti fondamentali della codificazione postconciliare*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1983

AA.VV., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Vita e Pensiero, Milano, 1993

AA.VV., *Il principio di laicità nello stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996

AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, a cura di A. BARTOLINI, Giappichelli, Torino, 2018

AA.VV., *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. SACCHI, Giuffrè, Milano, 2021

AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, a cura di A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1973

AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994

AA.VV., *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, a cura di A. PEREGO, Vita e Pensiero, Milano, 2015

AA.VV., *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019

AA.VV., *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Roma, 1986

AA.VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2012

AA.VV., *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura di A.G. CHIZZONITI, il Mulino, Bologna, 2003

AA.VV., *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. DE GREGORIO, il Mulino, Bologna, 2012

AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978

AA.VV., *Le intese viste dalle confessioni religiose*, a cura di M. TEDESCHI, Jovene, Napoli, 1999

- AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015
- AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1990
- AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007
- AA.VV., *Percorsi in tema di fonti del diritto*, a cura di G. D'ALESSANDRO, G. ZORZETTO, Giappichelli, Torino, 2017
- AA.VV., *Principi Costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Giuffrè, Milano, 2015
- AA.VV., *Principio pattizio e realtà religiosa minoritaria*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995
- AA.VV., *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010
- AA.VV., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso*, a cura di A.M. VEGA GUTIÉRREZ, M. MARTÍN GARCÍA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, Comares, Granada, 2012
- AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. BONI, E. CAMASSA, P. LILLO, V. TURCHI, II, Giappichelli, Torino, 2014
- AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Vol. III, Mucchi Editore, Modena, 1989
- AA.VV., *Studi in onore di Piero Bellini*, vol. I, Rubbettino, Soveria, Mannelli, 1999
- AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, P.A. D'AVACK, Cedam, Padova, 1970
- AA.VV., *Vitam impendere vero*, *Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. SCHULZ, G. FELICIANI, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986
- ADERNÒ F., *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008
- ALICINO F., *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 19 del 2020
- ALICINO F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011
- ALICINO F., *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013
- ALICINO F., *Laicità e bilateralità a trent'anni dalla sentenza madre. I test dell'Islam italiano e dell'ateismo militante*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 1 del 2021
- AMATO G., *Introduzione*, in AA.VV., *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A.

- NAVOLINI, G. DI NUCCI, Presidenza Consiglio dei Ministri, Roma, 2004
- AMOROSINO S., *I beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003/2
- ANELLO G., *Modelli di scrittura normativa e dinamica concordataria*, CEDAM, Padova, 2004
- ANGELETTI S., *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 24 del 2018
- ANNICCHINO P., *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013/3
- ANZON DEMMIG A., *I poteri delle Regioni: lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2016/71
- ASTORRI R., *Gli Accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999/1
- ASTORRI R., *Politica ecclesiastica e Chiesa cattolica*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013/2
- ASTORRI R., *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di relazione*, in AA.VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2012
- ASTORRI, *Stato e Chiesa in Italia: dalla revisione concordataria alla "seconda repubblica"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1
- BALLADORE PALLIERI G., *Il diritto internazionale ecclesiastico*, in *Trattato di diritto internazionale*, a cura di FEDOZZI P. e ROMANO S., Vol. XII, Cedam, Padova, 1940, p. 8
- BALSAMO F., *Enti religiosi e tutela dell'ambiente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 7 del 2015
- BALSAMO F., *The loyal collaboration between State and religions at the testing bench of Covid-19 pandemic. A perspective from Italy*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, a cura di P. CONSORTI, in *DireSom*, maggio 2020
- BARBERINI G., *Appunti e riflessioni sull'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento della Chiesa*, in *Ephemerides iuris canonici*, 36, 1980
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971
- BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Giuffrè, Milano, 1975
- BAUBÉROT J., *Le tante laicità del mondo*, Luiss University Press, Roma, 2008
- BELLINI, *Come nasce una "res mixta": la tutela del patrimonio storico e artistico nelle*

bozze del nuovo concordato, ne il Mulino, 1978

BERTI, *sub Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di C. BRANCA, Artt. 13-20, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975

BELLINI P., *Del primato del dovere: introduzione critica allo studio dell'ordinamento generale della Chiesa cristiana cattolica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

BELLINI P., *Dell'idea di laicità nelle relazioni fra privati*, in AA.VV., *Il principio di laicità nello stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996

BELLINI P., *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1

BELLINI P., *La coscienza del principe. Prospettazione ideologica e realtà politica delle interposizioni prelatizie nel Governo della cosa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2000

BELLINI P., *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, Pellegrini, Cosenza, (ristampa del) 2006

BELLINI P., *Principi di diritto ecclesiastico*, Cetim, Bresso, 1972

BELLINI P., *Rilevanza giuridica dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, v. I, t. I, Giuffrè, Milano, 1963

BELLINI P., *Respublica sub Deo. Il primato del Sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista*, Le Monnier, Firenze, 1981, p. 83

BERLINGÒ S., (voce) *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VI, Utet, Padova, 1991

BERLINGÒ S., *Intervento*, in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. TOZZI, Pironti, Napoli

BERLINGÒ S., *L'affaire dell'U.A.A.R.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 4 del 2014

BERLINGÒ S., *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2002/1

BERLINGÒ S., *La prospettiva di un'intesa con l'Islam in Italia*, in *Anuario de derecho ecclesiastico del Estado*, 1998/14

BERLINGÒ S., CASUSCELLI G., *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società di oggi*, Giappichelli, Torino, 2020

BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007

BERTOLINO R., *Lezioni di diritto canonico*, raccolte a cura di M.C. RUSCAZIO, Giappichelli, Torino, 2007

BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretto da F.D. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2013

BETTETINI A., *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, in *Ephemerides iuris canonici*, 2010

BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici: teoria generale e dogmatica*,

Giuffrè, Milano, 1971

BIANCHINI D., *Il ruolo educativo degli oratori, tra attuazione dei principi costituzionali e riforma del Terzo settore*, in AA.VV., *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021

BIANCONI S., *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1969

BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1995

BIFULCO R., (voce) *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006

BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001

BIN R., *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, a cura di A. BARTOLINI, Giappichelli, Torino, 2018

BIX B.H., *Teoria del diritto. Idee e contesti*, traduzione italiana a cura di A. PORCIELLO, P. CHIARELLA, I. VADIA, C. ATZENI, Torino, Giappichelli, 2016

BOBBIO N., (voce) *Pluralismo*, in *Il dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, UTET, Torino, 2004

BOLGIANI I., *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti». Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale*, Giappichelli, Torino, 2021

BOLGIANI I., *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, introduzione alla raccolta di fonti su *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Giuffrè, Milano, 2009

BOLGIANI I., *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano, 2012

BONI G., *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiastici*, Giappichelli, Torino, 2005

BONI G., *Sigillo sacramentale e segreto ministeriale. La tutela tra diritto canonico e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (https://www.statoechiese.it)*, n. 34 del 2019

BONNET P.A., *Annotazioni preliminari al bilateralismo fra Stato e Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, II, Mucchi, Modena, 1989

BOTTA R., *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1

BOTTA R., *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987/1

BOTTA R., *La norma penale nel diritto della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2001

- BOTTA R., *Le strutture per le attività sussidiarie gestite da confessioni religiose*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005
- BOTTA R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002
- BOTTI F., *Bagattelle per una epidemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 10 del 2020
- BOTTI F., *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), gennaio 2011
- CALAMANDREI P., *Intervento all'Umanitaria di Milano del 26 gennaio 1995*, (ora in www.anpi.it)
- CAMASSA E., *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013
- CANONICO M., *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), gennaio 2011.
- CARBONE C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968
- CARDIA C., (voce) *Assistenza e beneficenza. I) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. III, 1988
- CARDIA C., *Concordato, intese, stato federale*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. FELICIANI, il Mulino, Bologna, 2000
- CARDIA C., (voce) *Intese (dir. ecc.)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. VIII, Il Sole 24 ore, Milano, 2007
- CARDIA C., *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008
- CARDIA C., *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in AA.VV., *Studi in onore di Piero Bellini*, vol. I, Rubbettino, Soveria, Mannelli, 1999
- CARDIA C., *Laicità dello Stato e nuova legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987
- CARDIA C., *Libertà religiosa e occidente [a proposito del volume di Schoupe, J.P., La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme]*, in *Ius Ecclesiae*, 2015/3
- CARDIA C., *Lo spirito dell'accordo*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007
- CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1999
- CARDIA C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2003
- CARDIA C., *Prefazione*, in M. CARNÌ, *La responsabilità civile della diocesi per i delitti*

commessi dai presbiteri. Profili canonistici e di diritto ecclesiastico, Giappichelli, Torino, 2019

CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005

CARDIA C., *Rilevanza giuridica delle sentenze e dei provvedimenti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970

CARDIA C., *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988

CARINCI F., *La concertazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, vol. III, a cura di F. LUNARDON, Cedam, Padova, 2011

CARNÌ M., *La responsabilità civile della diocesi per i delitti commessi dai presbiteri. Profili canonistici e di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2019

CARRER M., *Indipendenti e sovrani: considerazioni attorno all'art. 7, primo comma Cost., a partire dalla ricerca delle pressioni Chiesa-Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 29 del 2019

CARTABIA M., *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in www.cortecostituzionale.it.

CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002

CASUSCELLI G., *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 36/2013

CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974

CASUSCELLI G., *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), luglio 2010

CASUSCELLI G., *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 7 del 2014

CASUSCELLI G., *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 8 del 2021

CASUSCELLI G., *La crisi economica e le reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), p. 16, ottobre 2011

CASUSCELLI G., *La farsa del burquini: ma c'è un giudice a Parigi!*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 27/2016

CASUSCELLI G., *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), marzo 2008

CASUSCELLI G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*,

in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997/1

CASUSCELLI G., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, tomo I, Giuffrè, Milano

CASUSCELLI G., *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984

CASUSCELLI G., *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), giugno 2009

CASUSCELLI G., (voce) *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999

CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., (voce) *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993

CATALANO G., *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963

CATALANO G., *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1974

CAVANA P., *Enti ecclesiastici e Codice del Terzo settore. Profili canonistici*, in AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula Edizioni, Tricase

CAVANA P., *Il diritto canonico nell'età secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 12 del 2020

CESARINI A., *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 33 del 2019

CESARINI A., *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 18 del 2020

CESARINI A., *Libertà e responsabilità nella convivenza coniugale. La stabilità dell'assegno divorzile a seguito di 'delibazione' della nullità canonica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 11 del 2021

CESARINI A., *"Vecchie" questioni e nuovi strumenti: il crocifisso scolastico e il diritto antidiscriminatorio*, in AA.VV., *I simboli religiosi nella società contemporanea*, a cura di A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L.P. VANONI, *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2022

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968

CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977

CHIZZONITI A.G., *Bienes Culturales eclesiasticos en Italia*, in AA.VV., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso*, a cura di A.M. VEGA GUTIÉRREZ, M. MARTÍN GARCÍA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, Comares, Granada, 2012

CHIZZONITI A.G., *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti collettivi religiosi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in AA.VV., *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI,

- G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010
- CHIZZONITI A.G., *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/2
- CHIZZONITI A.G., *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula Edizioni, Tricase, 2018
- CHIZZONITI A.G., *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000
- CHIZZONITI A.G., MILANI D., *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/2
- CIMBALO G., *Leggi e provvedimenti regionali in materia ecclesiastica. La costruzione di sistemi integrati pubblico-privato*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005
- COLAIANNI N., *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1
- COLAIANNI N., *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, N. 2014/4
- COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna
- COLAIANNI N., *Intervento*, in N. COLAIANNI, DAVID GARCÍA PARDO, C. MIRABELLI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009/2
- COLAIANNI N., (voce) *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001
- COLAIANNI N., *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 28 del 2016
- COLAIANNI N., *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 7 del 2020
- COLAIANNI N., *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 13 del 2021
- COLOMBO F., *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 1 del 2020
- COLOMBO F., *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. n. 11 del 2020
- CONDORELLI M., *Concordati e libertà della Chiesa*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1968

- CONDORELLI M., “Scherz und Ernst” *sul nuovo concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1
- CONDORELLI O., *Sul principio di sussidiarietà nell’ordinamento canonico: alcune considerazioni storiche*, in AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. PARISI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003
- CONSORTI P., *1984-2004: le stagioni delle intese e la terza età dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1
- CONSORTI P., *Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1990
- CONSORTI P., *La reazione del diritto canonico agli abusi sessuali sui minori. Dal silenzio assordante alle «Linee guida»*, in *Daimon*, XII, 2012
- CONSORTI P., «*Note verbali*» e discriminazioni di genere. *Un esempio di ingerenza diplomatica*, in *GenIUS, Rivista di studi giuridici sull’orientamento sessuale e l’identità di genere*(www.geniusreview.eu), n. 1/2021
- CONSORTI P., *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003/1
- CONSORTI P., in L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti, ordinario all’Università di Pisa e presidente dell’Adec*, in *Diresom Papers*, 20 maggio 2020 (www.diresom.net)
- CORVAJA F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2002/2
- COTTA S., *Il Concordato in una società secolarizzata*, in G. DALLA TORRE, *I Concordati nel pensiero di Sergio Cotta*, Aracne, Roma, 2008
- CROSETTI A., *I beni archivistici e librari d’interesse religioso*, in www.Aedon.mulino.it.
- D’ANDREA L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003/3
- D’ANGELO G., *La “irriducibile tipicità” del diritto canonico nella dinamica delle attuali relazioni interordinamentali. Brevi note (problematiche e di prospettiva) a partire dalla riforma dei delicta graviora*, in *Revista crítica de Derecho Canónico Pluriconfesional*, 2014/1
- D’ANGELO G., *Nuovo Welfare sussidiario e fattore religioso. Ragioni, limiti, contraddizioni*, Giappichelli, Torino, 2021
- D’ANGELO G., *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003
- D’ANGELO G., *Ragioni e (contro)indicazioni (reciproche) della collaborazione Stato-Chiesa*, in AA.VV., *Lex rationis ordinatio. Studi in onore di Patrick Valdrini*, a cura di V. BUONOMO, M. D’ARIENZO, O. ÉCHAPPÉ, Pellegrini, Cosenza

D'ANGELO G., *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012

D'ANGELO G., PASQUALI CERIOLI J., *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettivi) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 19 del 2021

D'ARIENZO M., *Il concetto giuridico di responsabilità: rilevanza e funzione nel diritto canonico*, Pellegrini, Cosenza, 2012

D'ARIENZO M., *Is the suspension of Mass in public form legitimate*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, a cura di P. CONSORTI, in *DireSom*, maggio 2020

A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1997

D'AVACK P.A., (voce) *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961

D'AVACK P.A., *Trattato di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1980

DALLA TORRE G., *Bioetica e diritto. Saggi*, Giappichelli, Torino, 1993

DALLA TORRE G., *Considerazioni sulla condizione dell'Islam in Italia*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di G. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015

DALLA TORRE G., *Coronavirus. Gli ordini dati dallo Stato e gli ordini interni della Chiesa*, in *Avvenire*, 22 marzo 2020

DALLA TORRE G., *Enti ecclesiastici e terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 16 del 2018

DALLA TORRE G., (voce) *Fondo edifici di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1989

DALLA TORRE G., *I beni culturali ecclesiastici. Appunti per una riflessione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993/1

DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1979

DALLA TORRE G., *L'insegnamento della religione cattolica nel Concordato revisionato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1

DALLA TORRE G., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e comunità politica*, 3^a ed., Editrice a.v.e., Roma, 2007

DALLA TORRE G., *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1

DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto canonico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2018

DALLA TORRE G., *Riconoscimento di sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio*, in

- AA.VV., *Diritto internazionale privato*, a cura di R. BARATTA, Giuffrè, Milano, 2010
- DALLA TORRE G., *Sana laicità o laicità positiva?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), n. 34 del 2012
- DE LUCA L., *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963
- DE LUCA L., *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Cedam, Padova, 1943
- DE MARCO E., *La "negoiazione legislativa"*, Cedam, Padova, 1984
- DE MARIA B., *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- DELLA ROCCA F., *L'art. 23 del Trattato lateranense e i limiti della sua applicazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1943, I, 1
- DIENI E., *Finzioni canoniche: dinamiche del come se tra diritto sacro e diritto profano*, Giuffrè, Milano, 2004
- DI IORIO T., *La quarantena dell'anima del civis-fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), n. 11 del 2020
- DI PRIMA F., *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase, 2013
- DI PRIMA F., *Il volontariato religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), dicembre 2011
- DOMIANELLO S., *L'istituto della responsabilità in regime di pluralismo giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), n. 24 del 2015
- DOMIANELLO S., *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- DOMIANELLO S., *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e delibazione matrimoniale*, Giuffrè, Milano, 1989
- DOMIANELLO S., PASQUALI CERIOLO J., *Aporie e criticità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiase.it>), n. 5 del 2020
- DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004
- DURISOTTO D., *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016
- ELEFANTE C., *L'otto per mille. Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore*

- religioso, Giappichelli, Torino, 2018
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954
- FABBRI A., *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3 del 2005
- FELICIANI G., *Le intese regionali. b) profili canonistici*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007
- FELICIANI G., *Le intese sui beni culturali ecclesiastici, bilanci e prospettive*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 2006
- FERLITO S., *Il Concordato nel diritto interno*, Jovene, Napoli, 1997
- FERLITO S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988
- FERRAJOLI L., *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Laterza, Roma-Bari, 2007
- FERRANTE M., *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2019
- FERRARESE M.R., *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010
- FERRARI A., *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, 6 aprile 2020
- FERRARI A., *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in AA.VV., *La legge che non c'è, Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019
- FERRARI A., *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), luglio 2011
- FERRARI E., *Le intese tra organi statali ed ecclesiastici in tema di beni culturali nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991
- FERRARI S., *Church and State in Europe, common pattern and challenges*, in *European Journal of Church and State Research*, 1995
- FERRARI S., *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti problematici per una sintesi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999/1
- FERRARI S., *La qualificazione costituzionale delle norme concordate fra lo Stato e le confessioni religiose ovvero il Concordato salvato dagli infedeli*, oggi in ID., *Scritti*, a cura di C. CIANITTO, A. FERRARI, D. MILANI, A. TIRA, il Mulino, Bologna, 2022
- FERRARI S., *Osservazioni conclusive*, in AA.VV., *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1985
- FINOCCHIARO F., *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1960/1

- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 13^a ed., Zanichelli, Bologna, 2020
- FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958
- FINOCCHIARO F., *Gli enti ecclesiastici e l'Accordo del 18 febbraio 1984*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1984/1
- FINOCCHIARO F., *Il concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intesa*, in AA.VV., *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. LEZIROLI, Jovene, Napoli, 2004
- FINOCCHIARO F., *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, ne *Il Diritto ecclesiastico*, 1997/1
- FIORITA N., *Libertà religiosa e solidarietà civile nei giorni della grande paura*, in *Olir.it*, 10 marzo 2020
- FLORIS P., *Apertura e destinazione al culto*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008
- FLORIS P., *Associazioni ed enti nell'agire solidale. Le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. BONI, E. CAMASSA, P. LILLO, V. TURCHI, II, Giappichelli, Torino, 2014
- FLORIS P., *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992
- FLORIS P., *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), febbraio 2010
- FLORIS P., *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in AA.VV., *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019
- FODDAI M.A., *Sulle tracce della responsabilità: idee e norme dell'agire responsabile*, Giappichelli, Torino, 2005
- FOLLIERO C., *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), luglio 2010
- FOLLIERO M.C., *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community: la transizione*, Giappichelli, Torino, 2010
- FOLLIERO M.C., *Istituzioni pubbliche e istituzioni confessionali tra collaborazione cooperazione e sussidiarietà: il ruolo dei principi*, in M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 2
- FOLLIERO M.C., *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 del TFUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 35 del 2013
- FRENI F., *Biogiuridica e pluralismo etico-religioso. Questioni di bioetica, codici di comportamento e comitati etici*, Giuffrè, Milano, 2000

- FRENI F., *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 15 del 2020
- FRENI F., *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 30 del 2018
- FRENI F., *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità all’italiana*, Jovene, Napoli, 2013
- FRENI F., *Soft law e Sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009
- FUMAGALLI CARULLI O., *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 3 del 2014
- GALANTINI N., *Bis in idem per il cittadino già giudicato dalla giurisdizione ecclesiastica per un fatto contemplato dal codice canonico e sottoposto a giudizio in Italia per lo stesso fatto previsto dal codice penale*, in *Sistema Penale*, Rivista telematica (www.sistemapenale.it), 2 novembre 2021
- GALGANO F., *La tutela negli ordinamenti delle formazioni sociali e delle confessioni religiose. Principi costituzionali e “giustizia interna”*, in AA.VV., *Giurisdizione canonica e giurisdizione civile. Cooperazione e concorso in materia matrimoniale*, a cura di S. BERLINGÒ, V. SCALISI, Giuffrè, Milano, 1994
- GHERRI P., *Diritto amministrativo canonico. Attività codiciali*, Giuffrè, Milano, 2021
- GHERRO S., *Stato e Chiesa ordinamento*, Giappichelli, Torino, 1994
- GIACCHI O., *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 1937
- GIACCHI O., *Lo Stato laico. Appunti sulla formazione e sviluppo dell’idea*, Vita e pensiero, Milano, 1975
- GIANNINI M.S., (voce) *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1970
- GIANNINI M.S., *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961
- GIARNIERI E., *Diplomazia pontificia e Comunità internazionale nel contesto del contributo della Santa Sede al bene dell’umanità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2022
- GIOVETTI, *Brevi osservazioni circa il nuovo statuto giuridico dei beni culturali*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1999
- GIOVETTI G., *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Giappichelli, Torino, 1997
- GIOVETTI G., *La recente legislazione regionale in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture ospedaliere. Osservazioni e prospettive*, in AA.VV., *Europa delle*

- regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, a cura di G. CIMBALO, Torino, Giappichelli, 2001
- GISMONDI P., *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 2004
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004
- GIUGNI G., *La lunga marcia della concertazione. Conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia*, il Mulino, Bologna, 2003
- GONELLA G., *La nozione di bene comune*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1959
- GOZI S., *Il governo dell'Europa*, nuova ed., il Mulino, Bologna, 2011
- GOZZI G., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica tra Ottocento e Novecento*, in AA.VV., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Liguori, Napoli
- GRATTERI A., *I doveri di leale collaborazione*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, ult. ed., Laterza, Bari, 2006
- GUERZONI L., *Gli Accordi del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del Concordato «nuovo» alla realtà del nuovo Concordato*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, II, Mucchi, Modena, 1989
- GUERZONI L., *Nuovo concordato e beni culturali: l'improponibile intesa*, in *La tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli enti ecclesiastici*, *I quaderni di Italia nostra*, 1993
- GUZZO L.M., *L'assistenza religiosa alle Forze armate nello spazio giuridico europeo. Principi generali e analisi comparata in Italia, Regno Unito, Francia e Spagna*, Wolters Kluwer, Milano, 2019
- HART H.L.A., *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1991
- HERVADA J., *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1988
- HÖFFNER J., *La dottrina sociale cristiana*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo, 1979
- HOLLERBACH H., *Die neuere Entwicklung des Konkordatsrechts*, in *Öffentliches Recht*, 1968
- HONORATI C., *sub Art. 17 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Cedam, Padova, 2014
- IAIONE C., ARENA G., *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci editore, Roma, 2015
- IBÁN I.C., *Concordati e accordi con la Chiesa cattolica nell'Unione europea*, in *Europa, diritto e religione*, a cura di I.C. IBÁN, il Mulino, Bologna, 2010
- JEMOLO A.C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1963
- JEMOLO A.C., *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961

- JEMOLO A.C., *Il matrimonio*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. VASSALLI, 3^a ed., Vol. III, tomo I, fasc. 1, Cedam, Torino, 1961
- JEMOLO A.C., *L'interesse dei fedeli alla venerazione di una immagine sacra*, in *Rivista di diritto pubblico*, XI, 1919, parte 1^a
- JEMOLO A.C., *La S. Sede soggetto di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925
- JONAS H., *Il principio responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 2002
- LAILOLO G., «Libertas Ecclesiae»: principio fondamentale nelle relazioni tra Chiesa e Stato, II, in *La scuola Cattolica*, 1970, pp. 3-31 e 113-134
- LANDOLFI S., *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli, 1962
- LARICCIA S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967
- LARICCIA S., *Laicità dello Stato e democrazia pluralista*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995/1
- LARICCIA S., (voce) *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990
- LARICCIA S., *Tutela dei beni culturali ecclesiastici e nuovi principi in tema di procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996
- LICASTRO A., *Contributo allo studio della giustizia interna alle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1995
- LICASTRO A., *Il whistleblowing e la denuncia degli abusi sessuali a danno dei minori nella Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 34 del 2019
- LICASTRO, *La repressione degli abusi sessuali dei chierici e il principio del ne bis in idem nei rapporti tra giurisdizione canonica e giurisdizione penale statale*, in *La legislazione penale*, 9 febbraio 2022
- LICASTRO A., *Unione europea e status delle confessioni religiose: fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014
- LILLO P., *Concordato, «accordi» e «intese» tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990
- LILLO P., *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 41 del 2013
- LO CASTRO G., *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984
- LO CASTRO G., *Responsabilità e pena nel diritto della Chiesa. Premesse antropologiche*, in ID., *Il mistero del diritto*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2012
- LO GIACCO M.L., *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese*

e pluralismo confessionale, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 12 del 2020

LO GIACCO M.L., *In Italy the Freedom of Worship is in Quarantine too*, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, a cura di P. CONSORTI, in *DireSom*, maggio 2020

LO IACONO P., “*Chierici pedofili, esercizio della giurisdizione penale e inapplicabilità del ne bis in idem: l’ordinata colligatio Stato/Chiesa a tutela dei minori*”, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2022/2

LO IACONO P., *L’art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell’ordinata colligatio*, in *Iustitia*, 2004

LO IACONO P., *La Conferenza Episcopale Italiana ed il delictum gravius contra mores: salvaguardia dell’indipendenza della comunità ecclesiale e leale collaborazione con la comunità politica*, in *Diritto e religioni*, IX, 2014

LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1965

LOMBARDI VALLAURI L., *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, in *Ars interpretandi*, 3, 1998

LONG G., (voce) *Intese, IV) Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1993

LONG G., *Le Intese con Chiese evangeliche*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Roma, 2001

LONG, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. FELICIANI, il Mulino, Bologna, 1989

LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011

LUGLI M., PASQUALI CERIOLI J., PISTOLESI I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi - modelli - giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2012

MACRÌ G., *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) “fotocopia”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 11 del 2020

MACRÌ G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004

MACRÌ G., *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello “stato di emergenza” e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 9 del 2020

MAIONI C., *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 30/2017

MANGIA A., *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di*

diritto e politica ecclesiastica, 2002/2

MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001

MARANO V., *La condizione e il contributo delle Chiese nell'Unione europea*, in AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. BONI, E. CAMASSA, P. LILLO, V. TURCHI, II, Giappichelli, Torino, 2014

MARCHEI N., *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

MARCHEI N., *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, Giappichelli, Torino, 2021

MARCHEI N., *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 5 del 2020

MARCHEI N., *Ordine pubblico “internazionale” e ordine pubblico così detto “concordatario”: il contenuto del limite alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 14 del 2021

MARGIOTTA BROGLIO F., *sub Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. CAMELLI, il Mulino, Bologna, 2007

MARGIOTTA BROGLIO F., *Confessioni e comunità religiose o «filosofiche» nel Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. DE GREGORIO, il Mulino, Bologna, 2012

MARGIOTTA BROGLIO F., *Dalla Questione romana al superamento dei Patti Lateranensi*, in AA.VV., *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Roma, 1986

MARGIOTTA BROGLIO F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, il Mulino, Bologna, 2000

MARGIOTTA BROGLIO F., *Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento*, in AA.VV., *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1985

MARGIOTTA BROGLIO F., *Intervista*, in *La Repubblica*, 22 giugno 2021

MARGIOTTA BROGLIO F., *Sussidiarietà e confessioni religiose nella prospettiva di un nuovo diritto ecclesiastico per l'Europa*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005

MARGIOTTA BROGLIO F., ORLANDI M., *sub Art. 17 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, Giuffrè, Milano, 2014

MASSA PINTO I., *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la*

- prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- MASSA PINTO I., *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche ai giuristi). Fiat iustitia et pereat mundus oppure fiat iustitia ne pereat mundus?*, in *Questione Giustizia*, 18 marzo 2020
- MAZZOLA R., *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 3 del 2014
- MESSINEO A., (voce) *Bene comune*, in *Enciclopedia cattolica*, vol. II, Ente per l'Enciclopedia cattolica e il libro cattolico, Città del Vaticano, 1948
- MILANI D., *Delicta reservata seu delicta graviora: la disciplina dei crimini rimessi alla competenza della Congregazione per la Dottrina della Fede*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 32, 2013
- MILANI D., *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/1
- MILANI D., *Responsabilità e conversione: la via di Francesco contro gli abusi del clero*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2020/2
- MIÑAMBRES J., *Organizzazione gerarchica della Chiesa e servizio della carità*, in AA.VV., *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. MIÑAMBRES, Giuffrè, Milano, 2008
- MIRABELLI C., *Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari*, in AA.VV., *Vitam impendere vero, Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. SCHULZ, G. FELICIANI, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986
- MIRABELLI C., *Intervista*, in *Corriere della Sera*, 24 giugno 2021
- MIRABELLI C., *L'appartenenza confessionale: contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975
- MIRABELLI C., *L'articolo 5 del Concordato*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, P.A. D'AVACK, Cedam, Padova, 1970
- MIRABELLI C., *Le prospettive di integrazione della disciplina concordataria*, in *La scuola cattolica*, n. 1 del 1986
- MIRABELLI C., *Presidenza della sessione. «Le regole della collaborazione con gli enti confessionali»*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005
- MODUGNO F., *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Vol. III, Mucchi Editore, Modena, 1989
- MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992/1
- MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984

- MONTESANO S., *Brevi riflessioni sull'art.17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 18 del 2015
- MONTESANO S., *L'edilizia di culto regionale (di nuovo) alla prova della giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 15 del 2020
- MORELLI A., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, (ora) in *Raccolta di scritti*, II, *Scritti sulle fonti del diritto e dell'interpretazione*, Milano, 1972
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, (ristampa del) 1998
- NACCI M., *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla sana cooperatio. Un profilo storico-giuridico*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015
- NASCENTI P., *Un'intesa particolare: elementi procedurali non concordatari in vista del concorso per insegnanti di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 22 del 2021
- NEGRI A., *Distinzione degli ordini e bis in idem tra giurisdizione canonica e statale. Riflessioni a partire dalla sentenza Cass. pen. n. 34576/2021*, in *Diritto e religioni*, n. 2 del 2021
- NEGRI A., *Le Sharia Court in Gran Bretagna. Storia ed evoluzione dei tribunali islamici nel Regno Unito*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 4 del 2018
- NEGRI A., *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci editore, Roma, 2022
- NICORA A., *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuale della Chiesa*, in P. BELLINI, A. NICORA, *Le due sponde. Morte e resurrezione dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1984
- OLMSTED M.S., *I gruppi sociali elementari*, il Mulino, Bologna, 1963
- V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978
- OTTAVIANI A., *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, Typis Polyglottis Vaticanis, Città del Vaticano, vol. II, 1947
- PACE A., *sub Art. 17*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di C. BRANCA, Artt. 13-20, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977
- A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003
- PACILLO V., *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*, in *Oliv.it*, 6 aprile 2020
- PACILLO V., *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Oliv.it*, 16 marzo 2020; ID., *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta*

alle critiche, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 8 del 2020

PARISI M., *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2003/1

PAROLIN P., *Intervista*, in Vatican News (edizione digitale www.vaticannews.va), 24 giugno 2021

PASQUALI CERIOLI J., *Fatto giuridico «civile» e fatto giuridico «religioso»: qualificazione statutale e indipendenza confessionale*, in AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. MARCHEI, D. MILANI, J. PASQUALI CERIOLI, il Mulino, Bologna, 2014

PASQUALI CERIOLI J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale (artt. 7 e 8)*, in AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015

PASQUALI CERIOLI J., *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 26 del 2016

PASQUALI CERIOLI J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006

PASQUALI CERIOLI J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), gennaio 2010

PASQUALI CERIOLI J., *(Non)conclusioni: tre questioni su minoranze e laicità positiva negli attuali anni Venti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 13 del 2021

PASQUALI CERIOLI J., *Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dalla "legge sui culti ammessi". Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda*, in *Diritto e Religioni*, Quaderno monografico 1, 2020/1

PASQUALI CERIOLI J., *"Senza D". La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 9 del 2020

PASQUALI CERIOLI J., *Una Proposta di svolta*, in AA.VV., *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019

PASQUINO G., (voce) *Gruppi di pressione*, ne *Il dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, Utet, 2004

PASTORI G., *I profili amministrativistici*, in AA.VV., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Vita e Pensiero, Milano, 1993

PASTORI G., *L'art. 12 del nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, in *Jus*, 1989

- PERICO F., *L'attività del Bureau of European Policy Advisers nel dialogo con le comunità religiose e le organizzazioni non confessionali (2004-2014)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015/2
- PETRONCELLI HÜBLER F., *Attuali prospettive di tutela dei beni culturali nel sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, cit., p. 1003; L. SCALERA, *Beni culturali e "nuovo concordato"*, Giuffrè, Milano, 1990
- PETRONCELLI HÜBLER F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Jovene, Napoli, 1989
- PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese fra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978
- PIGA E., *La giurisdizione sui chierici e sui religiosi in materia spirituale e disciplinare*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1933
- PINELLI C., *Libertà e responsabilità*, in *Rivista AIC*, 2010/00
- PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999
- PONTIFICIO CONSIGLIO PER LA GIUSTIZIA E PER LA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2004
- PREZZI L., *La dissonanza creativa*, ne *Il Regno*, 15 marzo 1984
- PRISCO S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato "laico"*, Jovene, Napoli, 1986
- PUGLIATTI S., *Crisi della scienza giuridica*, in ID. *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978
- PUZA R., *Effetti dell'ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione europea*, in AA.VV., *Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. DE GREGORIO, il Mulino, Bologna, 2012
- RAFFIOTTA E., *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 18 marzo 2020
- RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, Luigi Pierro, Napoli, 1912
- RAVÀ A., *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, ne *Il Tetto*, XXIII, 1985
- RENNA M., *Introduzione - I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di M. RENNA, V. SESSA, Giuffrè, Milano, 2003
- RESCIGNO P., *Interesse religioso e formazioni sociali*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, a cura di A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1973
- RESCIGNO P., *Persona e comunità: saggi di diritto privato*, il Mulino, Bologna, 1966
- RICCA M., *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e le forme di Stato di democrazia pluralistica*, in

- Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, R. RIDOLA, Giappichelli, Torino, 2001
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, (ristampa del) 2018
- RICCIARDI CELSI F., *La Chiesa e l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama: riflessioni sul tema della reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo*, in *Annali 2002-2004. Collana della Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA*, Giappichelli, Torino, 2005
- RICOEUR P., *Il concetto di responsabilità*, in ID., *Il giusto*, SEI, Torino, 1998
- ROCCELLA A., *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1
- ROCCELLA A., *Le intese regionali. a) Profili pubblicitici*, in AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007
- ROVERA V., *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi*, Giuffrè, Milano, 1959
- RUFFINI F., *La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, il Mulino, Bologna, (ristampa del) 1992
- RUFFINI F., *Relazioni tra Stato e Chiesa*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, il Mulino, Bologna, 1974
- RUGGERI A., *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un Convegno)*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E. LUTHER, Giappichelli, Torino, 2007
- RUGGERI A., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 30 ottobre 2017
- RUGGERI A., *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie» nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1988
- SANTORO R., FUSCO G., *Diritto canonico e rapporti Stato-Chiesa in tempo di pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- SCARPELLI U., *Contributo alla semantica del linguaggio giuridico*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1985
- SCARPELLI U., *Riflessioni sulla responsabilità politica. Responsabilità, libertà, visione dell'uomo*, in *La responsabilità politica. Diritto e tempo*, a cura di R. ORECCHIA, Giuffrè, Milano, 1982
- SCHMITT C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del politico*, edizione italiana a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA, il Mulino, Bologna, 1988
- SCOGNAMIGLIO C., (voce) *Motivo (del negozio giuridico)*, in *Digesto delle Discipline privatistiche*, vol. XI, Utet, Torino, 1994
- SILVESTRI G., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2004/8

- SILVESTRI G., *Valori, illusioni e finzioni*, in AA.VV., *Principi Costituzionali*, a cura di L. VENTURA, A. MORELLI, Giuffrè, Milano, 2015
- SORVILLO F., *SenzaIntesa. Gruppi religiosi e protocolli costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- SPADARO A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994
- SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico. Parte generale*, Utet, Torino, 1987
- STIPO M., *Prime osservazioni sulle «intese» fra competenti autorità dello Stato e C.E.I. (ex art. 13, punto 2, dell'«Accordo» del 18 febbraio 1984) nel quadro strutturale e organizzativo dello «Stato sociale» contemporaneo*, in *Iustitia*, 1986
- TARULLO S., *Il principio di collaborazione procedimentale: solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008
- TEDESCHI M., voce *Santa Sede (Dir. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989
- TIRA A., *Alle origini del diritto ecclesiastico italiano. Prolusioni e manuali tra istanze politiche e tecnica giuridica (1870-1915)*, Giuffrè, Milano, 2018
- TIRA A., *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana*, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020
- TONDI DELLA MURA V., *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit paper*, 3/2017
- TOSCANO M., *Crocifisso nelle aule scolastiche: una fattispecie inedita al vaglio delle Sezioni unite*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2020/3
- TOSCANO M., *Il sistema delle fonti di diritto ecclesiastico tra diritto unilaterale e diritto pattizio*, in AA.VV., *Percorsi in tema di fonti del diritto*, a cura di G. D'ALESSANDRO, G. ZORZETTO, Giappichelli, Torino, 2017
- TOSCANO M., *L'art. 23 del Trattato lateranense: l'efficacia civile dei provvedimenti a carico di ecclesiastici e religiosi*, in AA.VV., *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. MARCHEI, D. MILANI, J. PASQUALI CERIOLI, il Mulino, Bologna, 2014
- TOSCANO M., *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (https://www.statoechiese.it)*, n. 5 del 2014
- TOZZI V., *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed eguaglianza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1990/1
- TOZZI V., *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987
- TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le confessioni religiose*,

in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/1

TROVATO M., *Legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, parlamentarizzazione, delegificazione e sistema delle fonti di diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/2

TURCHI V., *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005/2

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA CAMPANIA-LUIGI VANVITELLI, *In difesa della bilateralità pattizia nell'equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa*, del 29 aprile 2020

VARNIER G.B., *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. PARISI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003

VENTRELLA MANCINI C., *Per una sintesi storico-giuridica del dualismo tra Stato e Chiesa in Italia: l'art. 1 dell'accordo di Villa Madama e la dimensione collaborativa della laicità*, in AA.VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2012

VENTURA M., *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Einaudi, Torino, 2014

VENTURA M., *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/2

VENTURA M., *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/1

VENTURA M., *La laicità dell'Unione europea: diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001

VENTURA M., *Pena e penitenza nel diritto canonico postconciliare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996

VENTURA M., *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005

VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 10^a ed., Giuffrè, Milano, 2007

VITALI E.G., *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Studi in onore di C. Grassetti*, III, Giuffrè, Milano

VITALI E.G., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994

VITALI E.G., BERLINGÒ S., *Il matrimonio canonico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2017

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

ZAGREBELSKY G., *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010

ZANNOTTI L., *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005

ZANON N., *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998/2

ZICCHITTU P., *Una “nuova stagione” per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 11 del 2018

ZUANAZZI I., *Administrativa [función]*, in *Diccionario general de derecho canónico*, vol. I, a cura di J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO, Pamplona 2012

