



**Federica Botti**

(cultrice di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bologna "Alma Mater", Scuola di Giurisprudenza)

## Bagattelle per una pandemia<sup>1</sup>

*"Mi rendevo conto che l'età è qualcosa, per le idee.  
Rende pratici".*

(L.F. Céline, *Voyage au bout de la nuit*. Roman,  
Gallimard, Paris, 1932)

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. La democrazia in pericolo? - 3. La libertà religiosa tra Costituzione e Concordato - 4. Sulla *libertas Ecclesiae* e sulle regole del diritto internazionale - 5. Le trattative diplomatiche *de facto* tra la CEI e il Governo e il dibattito pubblico - 6. Il FEC e il (mancato) trasferimento della proprietà delle chiese con personalità giuridica in favore dell'autorità ecclesiastica: un *case study*.

### 1 - Premessa

Con l'insorgenza e l'ingravescenza della pandemia Covid-19 sul territorio italiano si è registrata in misura direttamente proporzionale una risposta normatrice da parte del Governo centrale, delle Regioni e financo dei Comuni che ha ben confermato che le cattive abitudini, come l'ipertrofia normativa e il protagonismo più guitto, non si perdono neanche nei momenti più cupi e gravi. Sul becero bailamme mediatico e social che impazza non intendiamo indugiare.

Tanto materiale normativo ha - giustamente - stimolato i giuristi che hanno, con rinnovato vigore, immediatamente attivato la modalità "emergenziale" di redazione e pubblicazione di contributi; talvolta a ritmi così sincopati nei toni e nei contenuti, che sembrano quasi tradire più un'urgenza creativa personale inespressa che lo stato pandemico ha finalmente dato modo di liberare, che una meditata analisi scientifica.

Totalmente lontani da tale dinamica sono invece i contributi che hanno suscitato il mio interesse e che hanno dato vita a un dibattito stimolante tra gli Autori, seppur dai toni molto decisi, sulla eventuale rilevanza del Concordato, e della sua natura di Accordo/Trattato internazionale, in relazione alle "compressioni" alla libertà religiosa attuate dalle norme emanate per il contenimento della pandemia (mi

---

<sup>1</sup> Contributo sottoposto a valutazione.



perdonino gli Autori se ho così brevemente compendiato l'oggetto della disquisizione, ma è a fin di sintesi, quindi a fin di bene; rimando alla lettura integrale dei contributi per cogliere tutte le sfumature e tutta la complessità del dibattito succitato)<sup>2</sup>.

Il confronto tra gli Autori, tra i tanti pregi, offre la possibilità di orientarsi verso una dimensione della discussione giuridica più polarizzata alla praticità che non al mero esercizio di discettazione teorica che spesso caratterizza la produzione scientifica "emergenziale".

Questo mio intervento è lungi dal porsi al livello di interesse e fattura dei contributi sopra citati; infatti il titolo offre la natura e la misura delle considerazioni che seguono, bagattelle, che se potranno avere una qualche nota di interesse ne sono debitrice agli scritti referenti genetici che ne hanno ispirato la stesura.

## 2 - La democrazia in pericolo?

Sin dall'adozione dei primi provvedimenti<sup>3</sup> volti al contenimento della pandemia Covid-19, e poi per tutti quelli a seguire, nell'agone politico, giornalistico e scientifico (giuridico) si sono registrate reazioni che coprono quasi completamente tutta la "scala dei colori del pericolo" per l'assetto costituzionale e lo stato democratico; si va dalla constatazione della perfetta tenuta del sistema<sup>4</sup>, a chi vi ha intravisto il baratro di una società distopica<sup>5</sup>, passando per posizioni definibili intermedie<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Vedi **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 7 del 2020, pp. 25-40; **V. PACILLO**, "A chiare lettere - Confronti" • *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2020, pp. 85-94.

<sup>3</sup> In principio fu la "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" del 31 gennaio 2020 (pubblicata in *G.U.*, Serie gen., 1° febbraio 2020, n. 26).

<sup>4</sup> **A. RUGGERI**, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consultaonline*, n. 1, 6 aprile 2020, p. 207.

**G. AZZARITI**, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, su: [http://questionegiustizia.it/articolo/i-limiti-costituzionali-della-situazione-d-emergenza-provoca-dal-covid-19\\_27-03-2020.php](http://questionegiustizia.it/articolo/i-limiti-costituzionali-della-situazione-d-emergenza-provoca-dal-covid-19_27-03-2020.php), consultato il 26 aprile 2020.

**M. CAMELLI**, *Non confondete l'urgenza con le leggi speciali*, intervista sul *Corriere della Sera*, 25 marzo 2020.

<sup>5</sup> **M. OLIVETTI**, *Così le norme contro il virus possono rievocare il "dictator"*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020.

<sup>6</sup> **G. SILVESTRI**, *Covid-19 e Costituzione, 10 aprile 2020 in UNICOST*,



Non ricostruirò in questa sede la cosiddetta “catena normativa emergenziale” sulla cui formazione e legittimità è stato scritto in maniera puntuale ed esaustiva<sup>7</sup>, né si rende necessaria un’approfondita discettazione sulle ragioni per cui nonostante legittime perplessità il sistema democratico costituzionale non sia stato minato nella sua tenuta<sup>8</sup>.

Da parte mia vi è adesione alle posizioni meno pessimistiche tra quelle illustrate; a mio parere la limitatezza nel tempo delle misure assunte e le esigenze di salvaguardia della vita umana - seppure, ripeto, con legittime perplessità - mi spinge a non ritenere le stesse come illegittime o addirittura attentati alla Carta costituzionale.

È pacifico che lo stato di emergenza ha preteso una risposta molto rapida, ha imposto un’agilità che non è propria del nostro sistema legislativo (e questo a prescindere dal Covid-19); l’imperativo di celerità che ha segnato le fasi dell’emergenza ha certamente provocato delle sbavature dal punto di vista procedurale e forse financo sotto qualche profilo sostanziale dei provvedimenti, ed è innegabile. Ma questo non coincide con una deriva autoritaria dell’ordinamento.

Molti diritti fondamentali hanno patito una contrazione a opera di provvedimenti, che trovano sì fondamento in atti di forza primaria, ma che nella loro materiale incidenza si sostanziano in atti aventi natura di rango inferiore nel sistema delle fonti, quali i DPCM, le ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, e questo è tanto vero, quanto poco rassicurante.

In ogni caso, lo stato straordinario di emergenza sanitaria dichiarato non solo dalle autorità italiane ma anche, e soprattutto, dall’Organizzazione Mondiale della Sanità ha legittimato gli interventi *extra ordinem* del Governo in carica, limitativi delle nostre libertà costituzionali<sup>9</sup>.

E questo al fine di tutelare il bene supremo della vita che, in un’ottica di bilanciamento con gli altri diritti (libertà) garantite nella Carta, risulterà sempre preminente, poiché, piaccia o non piaccia senza vita non si può godere della libertà personale, della libertà di circolazione, né di quella religiosa. Per ritornare a esercitare quei diritti bisognerà in primo luogo essere vivi, sopravvivere alla pandemia.

---

<https://www.unicost.eu/covid-19-e-costituzione/>, consultato il 26 aprile 2020.

<sup>7</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *AIC Rivista*, n. 2/2020 del 10 aprile 2020

<sup>8</sup> A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit.; R. BIN, *Guardando a domani*, in *la Costituzione.info*, 12 marzo 2020.

<sup>9</sup> G. AZZARITI, *I limiti costituzionali*, cit.



È però altresì evidente, e su questo non si transige, non si abbassa la guardia neanche per un frangente, che tutto ciò rimane legittimo finché sia limitato nel tempo, proporzionale, ragionevole, non prolungato e non reiterato.

Anche un solo indugio nel protrarre l'attuale assetto limitativo emergenziale oltre il dovuto che impedisse l'immediata piena riespansione dei diritti fondamentali compressi costituirebbe non solo una violazione di legge, sì piuttosto un inquietante sviamento dell'ordinamento democratico costituzionale.

Un primo allentamento delle misure vi è stato con il DPCM 26 aprile 2020 che ha disposto la ripartenza di diversi settori produttivi, oltre all'adozione di misure di maggior ampiezza in tema di mobilità personale; è stata anche riammessa la celebrazione dei funerali alla presenza di massimo 15 persone ma non lo svolgimento *coram populo* delle cerimonie religiose. Tale apertura non è stata percepita come tale dalla CEI che ha prontamente protestato, ma sul punto tornerò infra.

A mio parere quindi, nessun diritto fondamentale, almeno a oggi, ha subito una illegittima e/o irragionevole cancellazione dalla faccia della terra e se al migliorare del decorso pandemico seguiranno proporzionali riespansioni dei diritti continuerà a essere così.

A oggi la libertà personale (art. 13 Cost.), di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), di riunione (art. 17 Cost.), di religione (art. 19 Cost.), di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), nonché sul diritto-dovere al lavoro (art. 4 Cost.) e sulla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) hanno certamente subito una compressione, ma per ora giustificata dallo stato di emergenza.

Pacillo - ed è qui l'elemento interessante sollevato - individua, altresì, tra i possibili effetti della legislazione d'emergenza un "azzeramento della bilateralità" nei rapporti tra Stato e Chiesa.

L'Autore, abbracciando una posizione responsabile, non dogmatica e sempre garantista e laica, afferma che tale azzeramento deve essere sopportato perché esiste una situazione di forza maggiore, ma al contempo specifica che tale situazione "non può in alcun modo consentire di ritenere lettera morta il secondo comma dell'art. 7 e il terzo comma dell'art. 8 della Costituzione italiana"<sup>10</sup>.

### 3 - La libertà religiosa tra Costituzione e Concordato

---

<sup>10</sup> V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 88.



L'osservazione dell'Autore conduce alla conclusione che i provvedimenti assunti violerebbero il regime pattizio, poiché impedirebbero l'applicazione dell'art. 2 del Concordato del 1984, limitando quindi - secondo lo stesso - la libertà religiosa dei fedeli, oltre al fatto che gli stessi si porrebbero in contrasto con l'art. 14 del Concordato del 1984 poiché assunti unilateralmente<sup>11</sup>.

Orbene, parlare in questi termini della libertà religiosa sembrerebbe spostare il discorso su un piano diverso di quello suo proprio che è l'art. 19 della Costituzione, quasi a suggerire che nel nostro ordinamento operino due libertà religiose distinte e disciplinate l'una dalla Costituzione Repubblicana e l'altra da un accordo internazionale concluso con un soggetto sovrano, accordo richiamato poi dall'articolo 7 della Costituzione.

Come si è visto, a mio parere, la libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost. deve patire la sorte di tutti gli altri diritti fondamentali compresi, tra i quali figura anche quello ben più "pesante" della libertà personale.

Pertanto, se la libertà religiosa asseritamente individuata nell'art. 2 del Concordato coincidesse con quella dell'art. 19 Cost., nulla quaestio. È compressa.

Altro discorso, invece, se si sostenesse che le libertà religiose siano due, distinte e separate.

Così facendo, la libertà religiosa uscita mano nella mano con l'art. 19 dalla porta della "giustificata compressione", rientrerebbe dalla finestra del Concordato in braccio agli articoli 7 e 8 della Costituzione.

---

<sup>11</sup> ART. 2

1. 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 magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica.

2. È ugualmente assicurata la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza fra la Santa Sede, la Conferenza Episcopale Italiana, le Conferenze Episcopali regionali, i Vescovi, il clero e i fedeli, così come la libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa.

3. È garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

4. La Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità.

ART. 14

Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata.



Colaiani esclude recisamente il realizzarsi di un tale assetto, e questo è uno dei punti di profondo disaccordo tra gli Autori, sostenendo che l'art. 2 del Concordato del 1984 riguarderebbe l'esercizio pubblico del culto e quindi la

*“libertas Ecclesiae, e non la libertas fidelium, poiché quando l'accordo di revisione vuole riferirsi ai cattolici, come singoli soggetti, lo fa espressamente nello stesso art. 2 citato, al n. 3, per garantire loro la libertà di riunione e di manifestazione del pensiero”*<sup>12</sup>.

L'osservazione di Colaiani appare condivisibile e coerente con l'applicazione dei canoni ermeneutici nell'interpretazione di una norma.

Pacillo eccepisce, però, che la compressione della *libertas Ecclesiae* finisce inevitabilmente per sostanziarsi in una violazione alla *libertas fidelium*<sup>13</sup>.

Ma a questo punto vi è da chiedersi cosa sia la *libertas fidelium*; questa è la libertà dei fedeli, la libertà religiosa che trova garanzia nel nostro ordinamento quale diritto fondamentale nell'art. 19 della Costituzione e null'altro.

Dobbiamo intenderci, la libertà religiosa nella Repubblica italiana è una, ed è quella dell'articolo 19 della Costituzione, non esiste un'altra libertà religiosa dei fedeli diversa quantitativamente o qualitativamente da questa.

Non è pensabile infatti che la libertà religiosa cattolica sia quella di cui all'art. 2 del Concordato e che essendo richiamata da un Trattato internazionale con un soggetto sovrano goda di maggiori tutele di quella di un'altra confessione che avrebbe come referente normativo “solo” la Costituzione repubblicana.

E non è neanche condivisibile pensare che l'enunciazione espressa in Costituzione di una libertà (*rectius*, art. 19) possa valere meno - e quindi possa essere compressa - dell'enunciazione della medesima libertà in un Accordo internazionale con un soggetto sovrano - che sarebbe per tale ragione incompressibile.

Se un Trattato internazionale con un soggetto sovrano in via interpretativa fa riferimento alla libertà religiosa sul territorio italiano è chiaro che si riferisca a quella sancita dall'art. 19 della Costituzione.

A sostegno di quanto affermato soccorre anche il Preambolo dell'Accordo del 1984 ove si specifica che le parti agiscono

---

<sup>12</sup> G. CIMBALO, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020.

<sup>13</sup> V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 92





“avendo presenti, da parte della Repubblica italiana, i principi sanciti dalla sua Costituzione, e, da parte della Santa Sede, 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”.

E si deve tenere conto anche del primo comma dell'art. 7 Cost. che riconosce lo Stato e la Chiesa cattolica ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

Quindi, avendo chiari i principi sanciti dalla Costituzione, ed essendo nel proprio ordine indipendente e sovrano, è chiaro che nello Stato italiano l'unica libertà religiosa che possa trovare cittadinanza è quella dell'art. 19 della Costituzione.

Pertanto, anche a volere concedere che il Concordato tuteli - indirettamente - la libertà religiosa dei fedeli<sup>14</sup> è evidente che si starebbe riferendo alla libertà religiosa di cui all'art. 19 della Costituzione, che come sappiamo è momentaneamente compresso da legittime esigenze di forza maggiore.

Anche a volere sostenere che il Concordato goda di copertura costituzionale *ex art. 7 Cost.* appare chiaro che a essere indipendente e sovrana è la Chiesa cattolica e non i fedeli, che fino a prova contraria, nel caso di specie, sono cittadini (o residenti) italiani e in termini di diritto internazionale rispondono all'autorità dell'altro soggetto che, sempre *ex art. 7 Cost.*, gode nel proprio ordine di indipendenza e sovranità, lo Stato italiano.

L'unico modo per superare le considerazioni suesposte sarebbe quello di sostenere che

a) esistono due libertà religiose, oppure

b) il richiamo alla libertà religiosa di cui all'art. 2 dell'Accordo, godendo della copertura che l'art. 7 Cost. offre al Concordato, andrebbe esente da compressioni, e che in entrambi i casi i cittadini italiani in quanto tali sono tenuti all'osservanza delle disposizioni emanate per il contenimento dell'epidemia, ma potrebbero ritenersi non tenuti a conformarsi alle medesime regole in quanto fedeli (cattolici) e quindi sottoposti all'autorità di un soggetto sovrano che tutelerebbe la loro libertà religiosa al di fuori dell'alveo (e dell'ordinamento) costituzionale della Repubblica italiana. Mi sento di escludere tale possibilità.

---

<sup>14</sup> Vessata questione per nulla pacifica, come visto dalla posizione di N. COLAIANNI, *La libertà di culto*, cit.



#### 4 - Sulla *libertas Ecclesiae* e sulle regole del diritto internazionale

Le osservazioni di Pacillo mi hanno spinto però a prendere in considerazione che le disposizioni emesse dalle autorità italiane potrebbero in qualche modo comprimere la *libertas Ecclesiae* poiché ad esempio, non poter celebrare le Sante Messe *coram populo*, o non poter amministrare i sacramenti potrebbe integrare una sospensione dei diritti assicurati alla Chiesa cattolica dall'art. 2.1. del Concordato "della libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale".

Appurato che tali eventuali compressioni non ineriscono alla libertà religiosa dei fedeli per le ragioni espresse al paragrafo 3, il fatto che possano però ledere i diritti della Santa Sede quale controparte contrattuale dell'Accordo interazionale sottoscritto rimane questione viva.

Su questo non si può che concordare con quanto afferma Pacillo, che partendo dalla premessa che un Concordato c'è ed è in vigore, giunge correttamente ad affermare che non si può agire come se lo stesso non esistesse.

"[...] non riesce a dare ragione del motivo in forza del quale un atto assimilabile a un trattato internazionale sia stato sospeso unilateralmente, in particolare nella parte in cui assicura alla Chiesa cattolica la piena libertà di pubblico esercizio del culto - e questo beninteso seconde le regole confessionali sue proprie -: libertà che è riconosciuta non in quanto bene/valore in se stesso, ma in quanto piena realizzazione della libertà religiosa dei cattolici residenti in Italia"<sup>15</sup>.

L'ultima parte non rileva poiché ogni compressione alla libertà religiosa *dei cattolici residenti in Italia* (e quindi che sottostanno alle leggi dello Stato italiano) come già ribadito segue le sorti dell'articolo 19 Cost., ma tutta la prima parte richiede un serio approfondimento.

Quando l'Autore afferma che la Costituzione impone alla Repubblica italiana il rispetto delle norme pattizie e del diritto internazionale generalmente riconosciute, afferma un concetto che non può che essere condiviso.

In buona sostanza, lo Stato italiano ha sottoscritto un Accordo internazionale in cui si impegna ad assicurare taluni diritti a un soggetto sovrano che potrà esercitarli sul territorio della Repubblica.

In un momento di pandemia globale, nello Stato italiano le autorità emanano dei provvedimenti che sospendono di fatto la possibilità per la

---

<sup>15</sup> V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 93





controparte di esercitare taluni dei diritti assicurategli in sede di sottoscrizione dell'Accordo internazionale.

Vero è chesiamo di fronte a una caso di *Force Majeure*<sup>16</sup>, come riconosce Pacillo (il che ne conferma l'onestà intellettuale e la genuina e condivisa sollevazione di un problema reale), ma è altrettanto vero che nell'applicazione dei Trattati internazionali vi sono regole sia consuetudinarie sia poste dalla Convenzione di Vienna<sup>17</sup>, sia previste specificamente nei singoli Trattati stessi, che indicano una procedura da seguire nel caso in cui uno Stato intenda procedere alla sospensione di un Trattato o di talune disposizioni dello stesso.

Il pensiero immediatamente vola all'art. 14 del Concordato, e non è sbagliato poiché enuncia la modalità individuata dalle parti all'interno dell'Accordo internazionale sottoscritto per redimerne "difficoltà che dovessero sorgere in punto di interpretazione o di applicazione delle disposizioni pattizie".

Vi è però un problema, l'art. 14 non vive di vita propria, per attuarlo e attivare la Commissione paritetica vi è bisogno di un *input* da una o dall'altra parte. E sulla procedura di attivazione il Concordato nulla dice, pertanto in via suppletiva si rende necessario ricorrere alle norme e ai principi del diritto internazionale. In questa sede a nulla rileva l'articolo 7 della Costituzione circa le modifiche da apportare al Concordato poiché è chiaro che in questo caso nessuno intenda modificare nulla, siamo nell'alveo di "difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni pattizie".

Orbene, l'applicabilità della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati al Concordato lateranense, così come modificato dall'Accordo di Villa Madama, è questione dibattuta in dottrina; in ogni caso sia che si propenda per una totale applicazione della Convenzione di Vienna<sup>18</sup>, come mi appare ammissibile, sia che si ammetta l'applicazione di "tutte le regole della Convenzione che valgono nell'ordinamento internazionale in modo indipendente dalla Convenzione stessa"<sup>19</sup>, mi sembra di poter

---

<sup>16</sup> Sul punto, vedi anche Licastro per il quale è "Inimmaginabile, certo, provare a difendere, in una situazione di emergenza, lo stretto rispetto della ritualità delle forme individuate dall'art. 14 dell'Accordo 18 febbraio 1984 [...] e tuttavia [...] è evidente che a rigore sarebbe stata quella la strada da seguire [...]": **A. LICASTRO**, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consultaonline*, n. 1, 14 aprile 2020, p. 238.

<sup>17</sup> Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969.

<sup>18</sup> **P. LILLO**, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, p. 3

<sup>19</sup> **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, 3<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 2010, p. 22 ss.



affermare che molti degli istituti di cui agli articoli 60, 62, 65 e ss. della Convenzione di Vienna siano applicabili al Concordato.

Sotto il profilo procedurale secondo la Convenzione di Vienna, la parte che intende invocare un motivo per dichiarare sospesa l'applicazione di un Accordo bilaterale o di una disposizione dello stesso lo deve notificare per iscritto (art. 67, par. 1) alla controparte, illustrando specificamente la misura e i motivi che ne sono alla base (art. 65, par. 1). In questo caso chiesto avrebbe dovuto fare lo Stato italiano.

Qualora entro tre mesi l'altra parte, in questo caso la Santa Sede, non sollevi obiezioni, lo Stato che ha proceduto alla notifica può adottare, nelle forme indicate dall'art. 67, la misura proposta (art. 65, par. 2).

Altrimenti, sorge una controversia che può trovare una soluzione amichevole, o nel caso specifico potrebbe trovarla ai sensi dell'articolo 14 del Concordato, o finire dinanzi agli organi giurisdizionali competenti.

Quid iuris se lo Stato procedente attua la sospensione senza darne avviso alla controparte?

Ai sensi dell'art. 60, par. 1, della Convenzione di Vienna, qualora uno degli Stati parte di un accordo bilaterale si renda responsabile di una violazione sostanziale degli obblighi, la controparte può invocare detta violazione come motivo di sospensione totale o parziale dell'applicazione dell'accordo. La regola de qua corrisponde al diritto internazionale generale, come a più riprese ribadito dalla stessa Corte internazionale di giustizia<sup>20</sup> a prescindere quindi dall'applicabilità o meno della Convenzione al Concordato.

Nel nostro caso, la controparte, cioè vale a dire la Santa Sede lo ha fatto? No.

Quid iuris se lo Stato astrattamente legittimato a invocare una la sospensione totale o parziale dell'applicazione dell'accordo a seguito di una violazione della controparte, si astiene dal farlo?

La risposta ce la offre l'art. 45 della Convenzione di Vienna il quale stabilisce che

“Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et 62 si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat:

a) A explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité

est valide, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

---

<sup>20</sup> Cfr. Affare concernente il progetto Gabčíkovo-Nagymaros (*Ungheria c. Slovacchia*), sentenza del 25 settembre 1997, I.C.J. Reports 1997, p. 7 ss., p. 65, par. 106.



a) Doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application”.

In buona sostanza,

“La mancata invocazione da parte di uno Stato contraente di un motivo per sospendere l’applicazione di un trattato bilaterale ai sensi dell’art. 60, dopo avere avuto conoscenza dei relativi fatti, può implicare l’acquiescenza di tale Stato alla portata avanti applicazione del trattato, con conseguente perdita della facoltà di far valere in futuro quei fatti agli effetti dell’art. 60. Si tratta, com’è noto, di un istituto derivante da regole generali di certezza del diritto e stabilità delle relazioni convenzionali, nonché di una garanzia contro il rischio di abusi”<sup>21</sup>

che pertanto trascende anche l’applicabilità della Convenzione di Vienna al Concordato.

Le norme del diritto internazionale è evidente che debbano necessariamente essere rispettate anche dalla Santa Sede la quale se intenzionata ad avvalersi di una violazione sostanziale del Trattato bilaterale per dichiararne la sospensione o estinzione è tenuta a notificare la sua pretesa alla controparte. E questa pretesa deve assumere un carattere formale. Non farlo, o addirittura porre in essere atti che non si pongono in contrasto con l’ipotetica violazione, ma nella medesima direzione della stessa, come la chiusura delle chiese disposta dalla curia romana<sup>22</sup>, non fa che rafforzare una evidente acquiescenza, in termini di diritto internazionale, a quanto posto in essere dallo Stato italiano<sup>23</sup>.

## 5 - Le trattative diplomatiche *de facto* tra la CEI e il Governo e il dibattito pubblico

Ad aprire una crisi diplomatica dal punto di vista formale non bastano le rimostranze della CEI formulate nella sera del 26 aprile quando si è appreso che le nuove misure emanate dal Governo per il contenimento

---

<sup>21</sup> E. CIMIOTTA, *La Corte internazionale di giustizia e le reazioni alla violazione dei trattati bilaterali: la sospensione del trattato e gli altri rimedi*, in *Riv. Dir. Internazionale*, Anno XCVI, fasc. 1- 2013, p.68.

<sup>22</sup> Decreto del Cardinale vicario Angelo De Donatis, prot. n. 468/2020 del 12 marzo 2020.

<sup>23</sup> Giunge alla medesima conclusione parlando di acquiescenza, senza però svilupparla dal punto di vista delle norme del diritto internazionale A. LICASTRO, *Il lockdown*, cit., p. 239.



della pandemia hanno previsto delle “aperture” quali la celebrazione dei funerali ma non la celebrazione della messa *coram populo*.

Affinché gli unici atti indirizzati al Governo italiano saranno comunicati dell’ufficio stampa della CEI dai toni velatamente ritorsivi (non è possibile qualificare diversamente la chiosa “Dovrebbe essere chiaro a tutti che l’impegno al servizio verso i poveri, così significativo in questa emergenza, nasce da una fede che deve potersi nutrire alle sue sorgenti, in particolare la vita sacramentale”<sup>24</sup>) vuol dire che ci si trova ancora nelle confortevoli e calme acque interne del gioco delle parti, quasi in odore nostalgico di prima Repubblica.

Ma attenzione, l’intervento della CEI è a mio parere giustificato e condivisibile e non va sminuito, se Confindustria può esercitare *lobbying* affinché riaprano le fabbriche, non si comprende perché un gruppo di pressione come la chiesa cattolica non sia autorizzato a farlo affinché riaprano le chiese. È un suo diritto.

Inoltre, un gruppo di pressione che ha visto nelle ultime quattro decenni un crollo verticale della propria egemonia - in una nazione dove le nozze celebrate con il rito civile, sono passate dal 2,3% del 1970, al 36,7% del 2008 fino al 50,1% del 2018, con i battesimi in costante calo e la contraccezione aumentata in maniera esponenziale - ha tutte le ragioni per far sentire la sua voce<sup>25</sup>.

I continui contatti tra il Ministro dell’interno pro tempore e le gerarchie della CEI, l’intenso scambio cartolare dimostra che non è necessario attivare l’articolo 14 del Concordato né la Convenzione di Vienna o i principi generali del diritto internazionale. Lo Stato non lo ha fatto, la controparte neanche.

Il Governo sin dall’adozione dei primi DPCM ha iniziato quasi in contemporanea ad adottare protocolli condivisi con le cosiddette parti sociali; risale al 14 marzo u.s. la sottoscrizione tra il Governo e sindacati e le associazioni di categoria del protocollo di sicurezza nei luoghi di lavoro, e nel frattempo ne sono stati siglati ulteriori in relazione ad altri settori, con altre parti<sup>26</sup>.

In questa stessa ottica di confronto la CEI e il Governo stanno operando al fine di individuare dei criteri condivisi che possano

---

<sup>24</sup> Comunicato CEI del 26 aprile 2020.

<sup>25</sup> [https://www.istat.it/it/files/2019/11/Report\\_Matrimoni\\_Unioni\\_Civili\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2019/11/Report_Matrimoni_Unioni_Civili_2018.pdf).

<sup>26</sup> Si vedano gli allegati 6,7,8,9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, 20A02352, in G.U. Serie Generale n. 108 del 27 aprile 2020.



consentire il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nello svolgimento delle “attività di culto” come il cosiddetto “protocollo per le celebrazioni eucaristiche” come dichiarato da Monsignor Russo (CEI)<sup>27</sup>.

Dei risultati concreti frutto del confronto tra le parti sono già in essere, come la Circolare contenente indicazione per la celebrazione dei riti funebri del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno<sup>28</sup> seguita dalla nota complementare al testo del Ministero dell’interno emessa dalla CEI in pari data, in esordio della quale si legge

“Nel confronto con le Istituzioni governative e il Comitato Tecnico-Scientifico, la Segreteria Generale sta affrontando le condizioni con le quali, gradualmente, riprendere le celebrazioni con il popolo e le attività pastorali”.

Tale preambolo descrive in maniera icastica quanto stia accadendo: da un lato, smentendo chi asserisce una totale assenza di comunicazione e confronti tra il Governo e la Chiesa, e dall’altro conferma che da parte della Santa Sede non è stata registrata alcuna violazione del Concordato, e anzi che la competenza dello Stato italiano sia indiscussa al punto tale da affidare alla CEI (che è un ente ecclesiastico riconosciuto e non ha alcuna dignità diplomatica) il ruolo di interlocutore con lo stesso al fine di individuare misure condivise al pari delle altre cosiddette parti sociali. L’apertura a un tale confronto e in tali modalità è incompatibile con la supposta violazione dell’Accordo internazionale.

Che si debba salvare *in primis* la vita delle persone tutelando sembra ormai divenuto per l’autorità ecclesiastica il famoso *Elephant in the room*.

È necessario però tenere su due piani distinti quella che è politica di facciata (legittima) portata avanti dalla CEI (come ad esempio il comunicato stampa del 26 aprile) da quelle che sono le reali intenzioni della Santa Sede circa le sorti del Concordato e circa la intima convinzione che la salute dei suoi fedeli venga prima di tutto; nulla ci autorizza a pensare, e non sarebbe corretto nei confronti della controparte del Trattato internazionale, che le rimostranze della CEI debbano veramente essere lette come un passo prodromico di alta diplomazia (e abbiamo visto che

---

<sup>27</sup> **Mons. Russo** (Cei), *Nessuna contrapposizione con il Papa. A lavoro con le istituzioni su un Protocollo per le messe*, in *La vita del popolo* (<https://www.lavitadelpopolo.it/Chiesa/Mons.-Russo-Cei-nessuna-contrapposizione-con-il-Papa-.A-lavoro-con-le-istituzioni-su-un-Protocollo-per-le-messe>).

<sup>28</sup> Nota del 30 aprile 2020.



non lo sono) volto a voler sospendere o estinguere il Concordato e con esso tutti i privilegi che ne discendono, dall'otto per mille, all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

Sì, perché agire realmente nel rispetto delle norme e dei principi del diritto internazionale vorrebbe dire mettere in moto la macchina diplomatica al più alto livello, essere disposti a mettere in discussione la sospensione e financo l'esistenza stessa del Concordato nel caso in cui non si dovesse addivenire a una soluzione amichevole, aprendo una crisi diplomatica senza precedenti. Siamo abbastanza certe che non accadrà, non per delle brevi e prudenti restrizioni delle celebrazioni liturgiche che il Governo certamente allenterà molto presto; ci sarà un braccio di ferro, anche duro, aspro, ed è giusto così, a poco a poco una parte cederà, poi lo farà anche l'altra e alla fine tutti avranno vinto, il Governo avrà salvato le vite e la CEI fatto riaprire le chiese (anche se con sincera franchezza tra le due attività non dovrebbe esservi alcun bilanciamento), questa è la politica; sottotraccia invece vi saranno i massimi sforzi per far sì che a fronte di tutti questi cambiamenti tutto resti com'è, affinché il Concordato con tutti i suoi privilegi rimanga al suo posto, e questa è realpolitik.

Si rammenta che in occasione dell'approvazione da parte del Parlamento italiano del disegno di legge che introduceva il divorzio in Italia, da oltre Tevere l'Osservatore Romano denunciò il grave *vulnus* inferto al Concordato dalla proposta di legge che si avviava a riprendere l'iter parlamentare<sup>29</sup>, rimarcando il punto pochi giorni dopo accusando di "scorrettezza in campo internazionale un ramo del Parlamento"<sup>30</sup>.

Circa sei mesi prima dell'approvazione della legge 898/1970, l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, Gian Franco Pompei, fu ricevuto dal Sostituto alla Segreteria di Stato, mons. Giovanni Benelli al quale Paolo VI aveva consegnato un appunto vergato di suo pugno di tale e preciso tenore:

"A voce: far sapere all'Ambasciatore d'Italia che la promulgazione della legge sul divorzio produrrà vivissimo dispiacere al Papa: per l'offesa alla norma morale, per l'infrazione alla legge civile italiana, per la mancata fedeltà al Concordato e il turbamento dei rapporti fra l'Italia e la Santa Sede, per il danno morale e sociale facilmente progressivo, risultante a carico dell'istituto familiare, dei figli specialmente, per la posizione di contrasto che Clero e cattolici sono obbligati a prendere sopra così grave e per-manente questione nei riguardi del Paese<sup>31</sup>".

---

<sup>29</sup> *L'Osservatore Romano*, 21 gennaio 1967.

<sup>30</sup> *L'Osservatore Roman*, 28 gennaio 1967.

<sup>31</sup> **E. VERSACE**, *Paolo VI di fronte alla legge sull'istituzione del divorzio ed il referendum*





A quanto pare l'ambasciatore intravide l'appunto nelle mani del Mons. Benelli e, constatandone la paternità, fu assalito da seria preoccupazione.

Montini tornò a parlare pubblicamente dell'argomento incontrando il nuovo Presidente della Repubblica, il democristiano Giovanni Leone, il 22 settembre del 1972 (la legge n. 898 del 1970 era stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 dicembre 1970). In quell'occasione il Papa ribadì l'immutato interesse della Santa Sede affinché si potesse svolgere il referendum, ri-chiamandosi "alle legittime attese dei cittadini" e "ai diritti che la Costituzione assicura" per sanare il grave *vulnus* inferto al Concordato con la legge sul divorzio<sup>32</sup>.

Pertanto è evidente che quando la Santa Sede intende lamentare formalmente per vie diplomatiche una violazione al Concordato lo sa fare benissimo. Anche in quel caso però, non furono le formali procedure diplomatiche a risolvere la crisi, sì piuttosto un gioco di equilibri portato avanti con tecnica e abilità da politici di peso della Prima Repubblica italiana.

È doveroso sottolineare però, che cedere passivamente alle pressioni della CEI potrebbe sostanziarsi nell'adozione da parte del Governo di provvedimenti gravemente lesivi del principio di uguaglianza nei confronti di terzi. Infatti, consentire l'accesso alle chiese a masse di fedeli, seppur con le dovute precauzioni a fronte dell'adozione di protocolli di sicurezza, sarebbe una decisione ingiustificabile se non si provvedesse al contempo ad adottarne talune dello stesso segno in grado di consentire lo svolgimento di altre specifiche attività in diversi settori della società.

Se si dovesse ritenere praticabile una chiesa al pubblico, con l'adozione di determinate precauzioni, sarebbe irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza, impedire, sempre con l'adozione di determinate precauzioni, l'apertura di un cinema o di un teatro, che per conformazione dei luoghi e attività dei presenti sono assai simili a quello di una chiesa e di una funzione religiosa (al cinema e al teatro si parla meno, risultando in teoria quindi meno pericoloso in termini di contagio). Si porrebbe altresì in contrasto con la decisione di impedire l'apertura di bar e ristoranti sino al giorno 1° giugno 2020: è ragionevole che sia possibile fare in modo che una massa di persone entri in una chiesa in modo sicuro, ma non che una persona (anche una alla volta) entri in un bar? No, non lo è.

---

*abrogativo*, in *NS ricerca*, n. 2, ottobre 2013, p. 49 e bibliografia *ivi* citata.

<sup>32</sup> E. VERSACE, *Paolo VI*, cit., p. 50.



Sia chiaro, non si sta ponendo sullo stesso piano l'esigenza del caffè mattutino con quelle delle anime dei credenti, a subire una discriminazione e un trattamento ingiusto - non sono gli avventori, sì piuttosto - sono i milioni di piccoli esercenti che costituiscono la spina dorsale economica del Paese e il punto di riferimento nella vita dei quartieri che vedrebbero violati in maniera ingiustificata una parte dei loro diritti fondamentali quali il diritto-dovere al lavoro (art. 4 Cost.) la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), oltre alla loro dignità poiché vi è un serio rischio che costoro non siano davvero più in grado di riprendere la propria attività, precipitando nell'indigenza e nella disperazione.

Appare condivisibile però la richiesta dei vescovi di avere almeno una data certa (se così possiamo definirla).

Infatti, se per bar ristoranti e parrucchieri è stata indicata come data di riapertura il 1° giugno, per la riapertura al pubblico delle cerimonie religiose nulla è stato comunicato.

Sul punto, da parte mia sembra ragionevole sostenere che vi deve essere una necessaria parità di trattamento. Se è possibile l'una allora è possibile anche l'altra, pertanto: se la situazione sanitaria permette di "aprire ai fedeli" le chiese il 10 maggio (data possibile che circola nelle ultime ore del 28 aprile 2020) allora per quella data dovrebbe essere disposta, con tutte le cautele, anche la riapertura di cinema, bar e ristoranti; in caso contrario sarebbe ragionevole che il Governo comunicasse una data certa anche per la riapertura delle cerimonie religiose ai fedeli che per quanto esposto potrebbe ragionevolmente coincidere con il 1 giugno 2020. Senza entrare nel merito delle richieste della CEI, quello che dobbiamo riconoscere è l'enorme coraggio che la stessa mostra nell'invocare l'immediata riapertura al pubblico delle cerimonie religiose, sì perché assumersi la responsabilità morale di insistere affinché in un luogo chiuso si assembrino un numero di persone per la maggior parte anziane alla presenza altresì di bambini richiede un polso, un coraggio e una sicurezza che difficilmente si sono riscontrati nei Governi dei diversi Paesi colpiti dalle pandemie, ad eccezione della Svezia e del Brasile.

La speranza è che nel gioco delle parti, legittimo e sacrosanto, né il Governo, né la CEI perdano mai di vista che a prescindere dalla muscolarità delle proprie esternazioni e della irremovibilità delle rispettive posizioni, l'obiettivo finale a cui si deve tendere (sgombrando il campo da ogni afflato di possibile rispettiva *schadenfreude*) non è il trionfo della scienza sulla fede o viceversa, ma la tutela della salute e della vita dei cittadini.



## 6 - Il FEC e il (mancato) trasferimento della proprietà delle chiese con personalità giuridica in favore dell'autorità ecclesiastica: un *case study*

Non è la prima volta, e non sarà l'ultima, che in presenza di inadempimenti derivanti dal Concordato e a fronte della necessaria azione paritetica prevista dall'art. 14 dello stesso, lo spirito pragmatico e opportunistico delle parti (entrambe) e l'inerzia volta alla conservazione dello *status quo*, si rivelano strumenti diplomatici assai più raffinati di quelli formalmente previsti - che poi non sia questa la vera arte della diplomazia?

Mi riferisco alla annosa e ormai dimenticata questione della condizione giuridica di quelle chiese di proprietà del Fondo Edifici di Culto che abbiano ottenuto la personalità giuridica (come chiesa o come parrocchia)<sup>33</sup>.

Vale la pena ricordare i termini della vicenda e lo svolgimento dei fatti.

Partiamo con l'inquadramento normativo perfettamente illustrato da Cardia:

«L'art. 29, lett. a, del Concordato del 1929 prevedeva il riconoscimento della personalità giuridica per le "chiese pubbliche aperte al culto, che già non l'abbiano, comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi". L'art. 6, legge del 27 maggio 1929, n. 848 (attuativa del Concordato), stabiliva che "le chiese appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, contemplate dall'articolo 29, lettera a, del Concordato, saranno consegnate all'autorità ecclesiastica, restando revocate le concessioni attuali alle medesime, in qualunque titolo ed a qualunque titolo disposte". Infine, l'art. 73, legge n. 222/1985 ha stabilito che "le cessioni e le ripartizioni previste dall'articolo 27 del Concordato dell'11 febbraio 1929 e dagli articoli 6, 7 e 8 della legge 27 maggio 1929, n. 848, in quanto non siano state ancora eseguite, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni vigenti"»<sup>34</sup>.

A fronte di tale assetto normativo e alla luce di due sentenze del Consiglio di Stato, nei primi anni Novanta del secolo scorso il Ministero dell'interno aveva avviato le procedure di consegna/trasferimento agli enti chiesa e parrocchia di quelle chiese di proprietà del Fondo Edifici di

---

<sup>33</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *IUS*, 1, 2008, pp. 141-163

<sup>34</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., nota 12, pp. 147-148.



Culto che avevano ottenuto la personalità giuridica (come chiesa o come parrocchia).

All'epoca a tuonare contro tale operare non fu la CEI, sì piuttosto la parte "laica" che vedeva nel trasferimento della proprietà di tali beni, la perdita di una grande porzione del patrimonio artistico e culturale che si trovava nelle mani dello Stato. Vi fu grande eco mediatica e financo un'interrogazione parlamentare.

A questo punto il Ministero dell'interno, che operava i trasferimenti in forza di due pronunce conformi del Consiglio di Stato (pareri n. 1263/1989 e n. 929/1992, Sez. I consultiva) sospese le procedure di trasferimento e investì nuovamente il Consiglio di Stato, in Adunanza generale, per il riesame delle due precedenti pronunce.

Il Consiglio di Stato chiese un parere preventivo del Ministero dei beni culturali ed ambientali che qualificando i beni in parola come beni di interesse pubblico appartenenti allo Stato, ne eccipiva l'inalienabilità.

A questo punto i Giudici di Palazzo Spada, alla luce del parere del Ministero dei Beni culturali ed ambientali contrario ai trasferimenti, in precedenza invece positivi agli stessi, a fronte del contegno tenuto dal Ministero dell'interno - che aveva iniziato come ricordato le procedure di trasferimento - e non ultimo della sostanziale sebbene tacita adesione della Santa Sede, intravede la possibilità che un - suo - eventuale mutamento di indirizzo avrebbe potuto dar vita a un contrasto interpretativo fra le parti.

A questo punto si rendeva necessaria una soluzione paritetica ai sensi dell'art. 14 del Concordato del 1984.

L'Adunanza generale, investita del riesame, dispose che fosse acquisito dal Ministero dell'interno anche il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organo dello Stato deputato a mantenere i contatti con la controparte ecclesiastica.

Fu sospeso, quindi, il Giudizio in attesa che il Ministero dell'interno acquisisse le osservazioni della Presidenza del Consiglio, che avrebbe dovuto verificare quale fosse la posizione effettiva della controparte ecclesiastica<sup>35</sup>.

Il Presidente del Consiglio reputò necessario chiedere in via preventiva alla Commissione governativa per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo tra Italia e la Santa Sede, di rilasciare parere sul punto.

La Commissione governativa, ritenne che l'ipotesi di una eventuale modifica dell'assetto normativo in vigore investisse la responsabilità politica del Governo e non fosse di propria competenza.

---

<sup>35</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 1806/95, ad. 6 marzo 1996.



Dopo sette lunghi anni di inerzia del Governo (e della Santa Sede) la Sezione I consultiva del Consiglio di Stato non avendo ricevuto elementi di novità in argomento, ritenne che l'amministrazione non avesse più interesse alla procedura di riesame e nel luglio del 2002 il procedimento fu estinto<sup>36</sup>.

La Direzione centrale per l'amministrazione del FEC ha confermato nel 2017 che nessuna operazione di trasferimento di quelle iniziate negli anni '90 si è mai conclusa con un provvedimento definitivo. Il FEC ha provveduto a regolarizzazione i rapporti con l'autorità ecclesiastica mediante atti di concessione a titolo gratuito<sup>37</sup>.

In attesa di una soluzione politica formale concordata fra le parti internazionali, negli anni le chiese in possesso di riconoscimento giuridico come ente parrocchia e dunque non più considerate di proprietà dello Stato, ubicate su tutto il territorio nazionale, sono giunte ad essere 115 e per 25 di esse sono state stipulate le relative concessioni in uso a titolo gratuito, formalizzate nelle stesse modalità previste per le chiese prive di riconoscimento giuridico<sup>38</sup>.

Le ragioni che hanno indotto le parti a trovare una soluzione nel non trovarla (formalmente) erano, usando le parole di Cardia, singolari ma molto comprensibili.

Lo Stato italiano, non voleva privarsi di una parte sostanziosa del proprio patrimonio storico-artistico dal momento che le chiese in questione erano per larga parte edifici di grande pregio artistico, storico e culturale.

Così facendo, però commetteva una chiara violazione degli Accordi pattizi. Quelle chiese spettavano agli enti ecclesiastici individuati, in pratica non trasferirne la proprietà a questi ultimi costituiva nei fatti una riproposizione delle leggi eversive.

Ma la Santa Sede non avviò nessuna procedura per denunciare la evidente violazione pattizia, che si precisa era grave ed evidente e per di più, dato il tema, con dietro l'eco di quelle leggi eversive che tanto l'avevano sfregiata.

---

<sup>36</sup> Cons. Stato, Sez. I, parere n. 1806/95, ad. 10 luglio 2002)

<sup>37</sup> Corte dei Conti, *La gestione del "fondo edifici di culto"*, Deliberazione 3 luglio 2017, n. 8/2017/G, della SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

<sup>38</sup> DIREZIONE CENTRALE PER L'AMMINISTRAZIONE DEL FEC, prot. Corte dei Conti n. 4961 del 14 dicembre 2016.



Ma le leggi eversive erano lontane, il mondo era cambiato nel frattempo, l'Italia era cambiata e poi c'era la vera ragione che dissuadeva la l'autorità ecclesiastica dal protestare.

“Si è resa conto che al trasferimento della proprietà sarebbe seguito il trasferimento dell'onere di manutenzione straordinaria, e che quest'onere sarebbe stato assai gravoso dal momento che riguarda chiese monumentali di grande pregio storico e artistico. Considerando, in definitiva, che ogni intervento straordinario si sarebbe tradotto in un aggravio finanziario cospicuo, si è ritenuto più conveniente lasciare chiese, oneri e gravami finanziari, agli enti pubblici interessati, e innanzitutto al FEC”<sup>39</sup>.

Alla fine, l'obiettivo di entrambe le parti fu rispettivamente conseguito attraverso l'escamotage delle concessioni: lo Stato manteneva la proprietà di queste magnifiche strutture sostenendone gli enormi costi, e la Chiesa ne otteneva la concessione e il godimento a costo zero.

Nessuna Commissione paritetica, nessuna procedura prevista dal diritto internazionale o dalle norme pattizie: solo realpolitik e pragmatismo.

Di tutta l'annosa vicenda rimangono tre profili da ricordare.

Il primo è certamente “rilevarne il lato curioso, per il quale lo Stato ha fatto tutto il possibile per continuare a sopportare un onere finanziario che una volta tanto poteva essere addebitato alla Chiesa”<sup>40</sup>.

In secondo luogo, ci rammenta che in questo momento drammatico affidarsi alla burocrazia e alle formali procedure di confronto delle parti internazionali non comporterebbe alcun beneficio né alla Santa Sede né allo Stato, le Chiese non aprirebbero più in fretta, anzi, il contrario.

Lo Stato non trarrebbe giovamento da una contrapposizione dura in sede diplomatica con la Santa Sede, con l'economia in ginocchio e ancora centinaia di morti al giorno, una crisi diplomatica con il simbolo della cristianità è l'ultima cosa di cui abbisogna. Tenendo conto che anche nella migliore delle ipotesi, di volontà collaborativa in presenza di orizzonti convergenti, la farraginosità delle procedure sarebbe un nodo scorsoio intorno al collo delle parti. Certo lamentare le violazioni sarà un'arma, una leva che però non sfocerà mai nell'applicazione delle procedure previste dalle norme e dai principi del diritto internazionale. Sia lo Stato che la Chiesa hanno optato per l'essere pratici (e non da oggi), hanno compreso che una democrazia matura è anche questo, che una democrazia matura può e deve sopportare anche questo: come detto

---

<sup>39</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 148.

<sup>40</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 148.





ognuno verrà incontro all'altro come fanno da decenni e senza carte da bollo ma con pragmatismo: ancora una dimostrazione di realpolitik.

Il terzo è l'insegnamento, più che altro la conferma di un insegnamento, che l'umanità ha già ricevuto e cioè che *"tutto quello che è interessante accade nell'ombra, davvero. Non si sa nulla della vera storia degli uomini"*<sup>41</sup>.

### *Trifles for a pandemic*

ABSTRACT: The emergency regulations for the containment of Covid-19 as well as affecting religious freedom (art. 19 of the Italian Constitution) can also be relevant from the point of view of the bilaterality of the pact between the Italian State and the Holy See by opening up to the principles of international law and the Vienna Convention the entrance to the list of instruments that can be applied for the solution of the problem, alongside the usual pragmatic instruments of realpolitik.

Art. 45 Vienna Convention on the law of treaties, Realpolitik, Bilateral pact agreements Italian State-Catholic Church, Covid-19, Religious freedom, Limitation of fundamental rights, Art. 14 Concordat 1984

---

<sup>41</sup> L.F. CELINE, *Voyage au bout de la nuit*, cit.