



diritto & religioni

Semestrale
Anno XVI - n. 2-2021
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

32



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XV – n. 2-2021
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore fondatore
Mario Tedeschi †

Direttore
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto†, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni†, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

S. Carmignani Caridi, M. Carnì,

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione e Amministrazione:

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Sito web: www.pellegrinieditore.it

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Direzione scientifica e redazione

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133

Tel. 338-4950831

E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Classificazione Anvur:

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

Diritto e Religioni

Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:

per l'Italia, □ 75,00

per l'estero, □ 120,00

un fascicolo costa □ 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano □ 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, □ 50,00

un fascicolo (Pdf) costa, □ 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di □ 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrineditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrineditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– bonificobancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Criteria per la valutazione dei contributi

Da questo numero tutti i contributi sono sottoposti a valutazione.

Di seguito si riportano le modalità attuative.

Tipologia – È stata prescelta la via del *referee* anonimo e doppiamente cieco. L'autore non conosce chi saranno i valutatori e questi non conoscono chi sia l'autore. L'autore invierà il contributo alla Redazione in due versioni, una identificabile ed una anonima, esprimendo il suo consenso a sottoporre l'articolo alla valutazione di un esperto del settore scientifico disciplinare, o di settori affini, scelto dalla Direzione in un apposito elenco.

Criteri – La valutazione dello scritto, lungi dal fondarsi sulle convinzioni personali, sugli indirizzi teorici o sulle appartenenze di scuola dell'autore, sarà basata sui seguenti parametri:

- originalità;
- pertinenza all'ambito del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o a settori affini;
- conoscenza ed analisi critica della dottrina e della giurisprudenza;
- correttezza dell'impianto metodologico;
- coerenza interna formale (tra titolo, sommario, e *abstract*) e sostanziale (rispetto alla posizione teorica dell'autore);
- chiarezza espositiva.

Doveri e compiti dei valutatori – Gli esperti cui è affidata la valutazione di un contributo:

- trattano il testo da valutare come confidenziale fino a che non sia pubblicato, e distruggono tutte le copie elettroniche e a stampa degli articoli ancora in bozza e le loro stesse relazioni una volta ricevuta la conferma dalla Redazione che la relazione è stata ricevuta;
- non rivelano ad altri quali scritti hanno giudicato; e non diffondono tali scritti neanche in parte;
- assegnano un punteggio da 1 a 5 – sulla base di parametri prefissati – e formulano un sintetico giudizio, attraverso un'apposita scheda, trasmessa alla Redazione, in ordine a originalità, accuratezza metodologica, e forma dello scritto, giudicando con obiettività, prudenza e rispetto.

Esiti – Gli esiti della valutazione dello scritto possono essere: (a) non pubblicabile; (b) non pubblicabile se non rivisto, indicando motivamente in cosa; (c) pubblicabile dopo qualche modifica/integrazione, da specificare nel dettaglio; (d) pubblicabile (salvo eventualmente il lavoro di *editing* per il rispetto dei criteri redazionali). Tranne che in quest'ultimo caso l'esito è comunicato all'autore a cura della Redazione, nel rispetto dell'anonimato del valutatore.

Riservatezza – I valutatori ed i componenti della Direzione, del Comitato scientifico e della Redazione si impegnano al rispetto scrupoloso della riservatezza sul contenuto della scheda e del giudizio espresso, da osservare anche dopo l'eventuale pubblicazione dello scritto. In quest'ultimo caso si darà atto che il contributo è stato sottoposto a valutazione.

Valutatori – I valutatori sono individuati tra studiosi fuori ruolo ed in ruolo, italiani e stranieri, di chiara fama e di profonda esperienza del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o che, pur appartenendo ad altri settori, hanno dato ad esso rilevanti contributi.

Vincolatività – Sulla base della scheda di giudizio sintetico redatta dai valutatori il Direttore decide se pubblicare lo scritto, se chiederne la revisione o se respingerlo. La valutazione può non essere vincolante, sempre che una decisione di segno contrario sia assunta dal Direttore e da almeno due componenti del Comitato scientifico.

Eccezioni – Il Direttore, o il Comitato scientifico a maggioranza, può decidere senza interpellare un revisore:

- la pubblicazione di contributi di autori (stranieri ed italiani) di riconosciuto prestigio accademico o che ricoprono cariche di rilievo politico-istituzionale in organismi nazionali, comunitari ed internazionali anche confessionali;
- la pubblicazione di contributi già editi e di cui si chiedi la pubblicazione con il permesso dell'autore e dell'editore della Rivista;
- il rifiuto di pubblicare contributi palesemente privi dei necessari requisiti di scientificità, originalità, pertinenza.

Brevi riflessioni sulla Nota Verbale della Segreteria di Stato della Santa Sede sul c. d. “Ddl Zan”

Brief reflections on the Verbal Note of the Holy See’s Secretariat of State on the so-called “Ddl Zan”

MARIA D’ARIENZO

RIASSUNTO

Il contributo, dopo aver esaminato le note diplomatiche della Santa Sede su precedenti disegni di legge, evidenzia la natura giuridica della Nota Verbale quale strumento di comunicazione tra rappresentanze diplomatiche ed affronta gli aspetti di maggiore problematicità applicativa che la formulazione del “Ddl Zan” avrebbe posto in ordine alle libertà garantite alla Chiesa cattolica dalle disposizioni concordatarie.

PAROLE CHIAVE

Disegno di legge Zan antiomofobia; Nota Verbale; Santa Sede e Repubblica italiana; Principio di distinzione degli ordini.

ABSTRACT

The contribution, after examining the Holy See’s diplomatic notes previous bills not yet approved, highlights the legal nature of the Verbal Note as a communication tool between diplomatic representations and deal with the most problematic aspects of application that the formulation of the so-called “Ddl Zan” would have put in order the freedom guaranteed to the Catholic Church by the concordat commitments.

KEYWORDS

Zan bill anti-homophobia; Verbal Note; Holy See and the Italian Republic; Principle of differentiation of orders.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le Note verbali tra Santa Sede e Italia su materie concordatarie – 3. Nota Verbale della Segreteria di Stato della Santa Sede e le Note della Presidenza della Conferenza Episcopale Italiana sul c. d. “Ddl Zan” – 4. Difesa del pluralismo, non attacco alla laicità

1. Premessa

Le problematiche inerenti ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica sono state oggetto di una rinnovata vivacità nel dibattito dottrinale, soprattutto, negli ultimi tempi, in relazione all'approvazione in Senato del disegno di legge n. 2005 recante "*Misure 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*" (c. d. "Ddl Zan").

Vivacità mai sopita in realtà, ma che ha mostrato una vera e propria recrudescenza di toni nella difesa delle diverse interpretazioni della laicità dell'ordinamento e dell'indipendenza delle scelte politiche da influenze dirette o indirette di natura confessionale relativamente a temi eticamente sensibili.

La diversità di posizioni ha rievocato le contrapposizioni ideologiche, sul piano giuridico e politico, che animavano il dibattito a ridosso degli anni sessanta e settanta del secolo appena trascorso e che, soprattutto nel periodo precedente all'Accordo di Villa Madama del 1984¹, aveva assunto toni accesi in relazione allo strumento concordatario che vedeva, da un lato, gli abrogazionisti e dall'altro i revisionisti². I fautori dell'abrogazione sostenevano la sua antitetività alla realizzazione di una piena e concreta laicità dell'ordinamento³, mentre i revisionisti sostenevano la compatibilità tra laicità pluralista e dialogo istituzionale con le confessioni religiose rappresentata dallo strumento giuridico del Concordato, pur sottolineandone la necessità di una revisione alla luce di una sua maggiore armonizzazione con i principi costituzionali che segnano il passaggio dal regime illiberale, nel quale i Patti lateranensi erano stati sottoscritti, a quello democratico e pluralista⁴.

¹ Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense, 18 febbraio 1984 (reso esecutivo in Italia con l. n. 121 del 1985).

² Cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 47-49.

³ Cfr. PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970; Id., *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1971, p. 21 ss.; Id., *Il nodo del Concordato*, in *Nuova Antologia*, f. 2081, maggio 1974, p. 3 ss.; PASQUALE COLELLA, *Il superamento del regime concordatario quale espressione peculiare di una Chiesa che sceglie la libertà*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico*, Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972, Giuffrè, Milano, 1973, p. 879 ss.; LORENZO SPINELLI, *Sistema concordatario e costume democratico*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 1075 ss.; SERGIO LARICCIA, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III edizione, Cedam, Padova, 1986.

⁴ GAETANO CATALANO, *Attualità e anacronismo dei Concordati*; ORIO GIACCHI, *Posizione della Chiesa cattolica e sistema concordatario*; GIUSEPPE DI MATTIA, *Perennità e caducità dei concordati*, contributi pubblicati in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico*, cit., rispettivamente p. 859 ss., p. 179 ss.; p. 905 ss.;

La diffusione mediatica della *Nota verbale* diplomatica inviata dalla Segreteria di Sua Santità, Sezione per i rapporti con gli Stati, il 17 giugno 2021, all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede⁵ ha riaperto la discussione sulla necessità di riaffermare e difendere la laicità dell'ordinamento italiano rispetto a possibili ingerenze esterne atte ad incidere sulla procedura parlamentare di approvazione delle leggi.

L'attualità della discussione non è venuta meno benchè il disegno di legge non sia più in discussione al Senato a seguito del voto sfavorevole del 27 ottobre 2021, potendosi considerare, pertanto, al momento accantonato⁶.

Le osservazioni che nei giorni successivi alla diffusione della *Nota verbale* della Santa Sede si sono susseguite – non soltanto su più organi di stampa, ma anche in dibattiti scientifici ed accademici⁷ – invitano tuttavia ad alcune riflessioni relativamente, da un lato alla natura tecnica dello strumento delle *Note* diplomatiche nei rapporti interordinamentali, e dall'altro al significato che non tanto la *Nota* diplomatica, quanto piuttosto la sua divulgazione assume nelle dinamiche di carattere politico.

2. *Le Note verbali tra Santa Sede e Italia su materie concordatarie*

Dal punto di vista tecnico, la *Nota verbale* si inserisce nell'alveo di una pras-

ERMANNO GRAZIANI, *La riforma del Concordato lateranense: Problemi e prospettive*, in *Temi romana*, 1969, p. 620 ss.; MARIO TEDESCHI, *Revisione del Concordato e inscindibilità dei Patti lateranensi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1975, p. 230 ss.

⁵ Il testo della *Nota verbale* n. 9212/21/RS della Segreteria di Stato, Sezione Rapporti con gli Stati, riprodotto in appendice, è stato diffuso dall'Agenzia ANSA e pubblicato da diverse testate giornalistiche, tra cui *Avvenire*, 23 giugno 2021.

⁶ L'iter di approvazione del c. d. "Ddl Zan" è stato bloccato con il voto sfavorevole del Senato del 27 ottobre 2021 con cui, attraverso la tecnica della c. d. "tagliola" prevista dall'art. 96 del Regolamento del Senato, è stato deliberato il non passaggio all'esame degli articoli del disegno di legge.

⁷ Per la dottrina ecclesiasticistica, si vedano CARLO CARDIA, Intervista in *Avvenire*, 23 giugno 2021, p. 4; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Intervista in *la Repubblica*, 23 giugno 2021, p. 3; MARIA D'ARIENZO, Intervista in *Il Mattino*, 23 giugno 2021, p. 9; EAD., Intervista in *Aleteia* (www.aleteia.org), 24 giugno 2021, pp. 1-4; EAD., *La nota diplomatica della Santa Sede: difesa del pluralismo, non attacco alla laicità*, in *Korazym*, 25 giugno 2021 (www.Korazym.org); FRANCESCO ALICINO, Intervista in *La Gazzetta del Mezzogiorno* (edizione digitale www.lagazzettadelmezzogiorno.it), 23 giugno 2021, pp. 1-4; VINCENZO PACILLO, Intervista in *Huffington Post* (edizione digitale www.huffingtonpost.it), 23 giugno 2021, pp. 1-5; ANTONIO FUCCILLO, Intervista in *Italia Oggi*, 24 giugno 2021, p. 9; PIERLUIGI CONSORTI, Intervista in *Il Manifesto* (edizione digitale www.ilmanifesto.it), 24 giugno 2021, pp. 1-3; RAFFAELE SANTORO, *La "Nota verbale" della Segreteria di Stato sul D.d.l. Zan: un atto alla ricerca della reciproca collaborazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2021. Si segnala, inoltre, tra gli Incontri di studio accademici, il webinar organizzato dall'ASSOCIAZIONE DEI DOCENTI UNIVERSITARI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FENOMENO RELIGIOSO (ADEC), "Annotazioni verbali intorno a una Nota verbale", il 9 luglio 2021.

si di diritto internazionale di dialogo tra enti sovrani. Difatti la *Nota* è utilizzata quale strumento di comunicazione tra rappresentanze diplomatiche e Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario⁸ per manifestare punti di vista su specifiche questioni relative ai rapporti internazionali intrattenuti tra i due Stati⁹.

Appare opportuno sottolineare che, diversamente da quanto è stato da alcuni asserito¹⁰, non è la prima volta che la Santa Sede ha espresso, in maniera ufficiale, la propria posizione rispetto a disegni di legge sottoposti all'approvazione del Parlamento italiano relativi a tematiche con implicazioni di natura concordataria. Vi sono, infatti, precedenti specifici nei rapporti tra Santa Sede e Italia ed è possibile rinvenirli già ad esempio nelle *Note* diplomatiche in relazione al disegno di legge sul divorzio¹¹.

Come si rileva dallo scambio di *Note verbali* dal 1966 al 1970 tra la Segreteria di Stato di Sua Santità, il Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa e la rappresentanza diplomatica italiana, di cui si riportano di seguito ampi stralci, la Santa Sede esprimeva con fermezza la propria preoccupazione rispetto all'eventuale approvazione parlamentare dei disegni di legge sullo scioglimento del matrimonio che avrebbe comportato un'interpretazione unilaterale dell'art. 34 del Concordato lateranense, con conseguente violazione degli impegni internazionali bilateralmente assunti.

Nella *Nota della Segreteria di Stato di Sua Santità all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede*, n. 5902 del 22 agosto 1966, si legge infatti che:

«La notizia apparsa su alcuni organi di stampa, che sarà ripreso prossimamente al Parlamento l'esame di un disegno di legge per l'introduzione del divorzio in Italia è stata appresa con pena e preoccupazione»¹².

⁸ CARLO CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, III ed., Giappichelli, Torino, 2015, pp. 124-125.

⁹ Cfr. MONICA LUGATO, *La Nota verbale della Santa Sede sul "DDL Zan"*. *Profili di diritto internazionale*, in *centrostudilivattino.it*, 29 giugno 2021.

¹⁰ GIUSEPPE ALBERTO FALCI, *Vaticano contro il ddl, il deputato Zan: «Sono incredulo, è un'ingerenza senza precedenti»*, in *Il Corriere della Sera*, 22 giugno 2021; GIOVANNI VIAFORA, *Vaticano contro il ddl Zan: «Fermate la legge, viola il Concordato»*, in *Il Corriere della Sera*, 22 giugno 2021; VINCENZO PACILLO, *Intervista in Huffington Post*, cit.; PIERLUIGI CONSORTI, *Intervista in Il Manifesto*, cit.

¹¹ Lo scambio di *Note verbali* tra la Segreteria di Stato di Sua Santità e il Governo italiano tramite l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede relative all'interpretazione dell'art. 34 del Concordato lateranense del 1929 sono state pubblicate da MARIA GRAZIA MELCHIONI, *Dieci documenti diplomatici sulla interpretazione dell'art. 34 del Concordato tra l'Italia e la Santa Sede*, in *Rivista di Studi politici internazionali*, 37, 3, luglio-settembre 1970, p. 458 ss., consultabili all'indirizzo: <http://www.jstore.org/stable/42735523>.

¹² *Ivi*, p. 458.

In particolare, riguardo alla violazione degli impegni concordatari si precisa che:

«È [...] da sottolineare che una legge, la quale consentisse lo scioglimento del matrimonio celebrato davanti a un ministro del culto cattolico, secondo le norme del diritto canonico, comporterebbe una violazione del Concordato. Né potrebbe ragionevolmente sostenersi la tesi che, nel caso, sarebbero sciolti solamente gli effetti civili, senza pregiudicare la validità del vincolo religioso. È ovvio, infatti, che, a norma del Concordato, gli effetti civili devono perdurare finché perdura il matrimonio da cui derivano. La Segreteria di Stato di Sua Santità prega l'Ambasciata d'Italia di voler far conoscere le gravi apprensioni della Santa Sede al Governo italiano»¹³.

Con la *Nota* n. 1180 del 16 febbraio 1967¹⁴, la Segreteria di Stato di Sua Santità, richiamando quanto già manifestato nella precedente *Nota* del 22 agosto 1966¹⁵, significava all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede che:

«Da quanto ha riferito la stampa, la Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha di recente espresso il parere che una legge ordinaria intesa a introdurre il divorzio in Italia non sarebbe in contrasto con il Concordato fra la Santa Sede e l'Italia. Più precisamente, nel parere si afferma che la "proposta di legge Fortuna" non intaccherebbe l'articolo 34 del Concordato in quanto "si limita a introdurre una nuova disciplina circa la durata di taluni effetti civili del matrimonio". La Segreteria di Stato di Sua Santità non potrebbe passare sotto silenzio tale parere, che costituisce un'interpretazione unilaterale, oltre che infondata, di una norma concordataria. [...] È superfluo, pertanto, rilevare che eventuali provvedimenti legislativi, i quali pretendessero, in determinati casi, di dichiarare «sciolto» un matrimonio canonico, al quale lo Stato Italiano si è impegnato, con atto bilaterale, a riconoscere gli effetti civili, costituirebbe una violazione degli obblighi che il medesimo Stato ha assunto verso la Santa Sede, non più riconoscendo, anzi praticamente distruggendo un vincolo, che invece deve continuare ad operare e produrre effetti civili finché è operante e valido nell'ordinamento in cui è nato»¹⁶.

¹³ *Ivi*, p. 459.

¹⁴ *Nota della Segreteria di Stato di Sua Santità all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede* (n. 1180 del 16 febbraio 1967), *ivi*, pp. 459-460.

¹⁵ *Nota della Segreteria di Stato di Sua Santità all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede* (n. 5902 del 22 agosto 1966), *ivi*, pp. 458-459.

¹⁶ *Ivi*, p. 460.

Con la successiva *Nota* n. 735 del 30 gennaio 1970, la Santa Sede chiede formalmente alle Autorità italiane di ricorrere alla procedura prevista in caso di divergenza sull'interpretazione delle norme bilaterali dall'art. 44 del Concordato lateranense, al fine di prevenire la violazione degli impegni internazionali assunti e la sua conseguente formale protesta che la eventuale definitiva approvazione dei disegni di legge all'esame del Senato – già votati alla Camera dei deputati – “*Casi di scioglimento del matrimonio*” e “*Disciplina dei casi di divorzio*”, avrebbero comportato¹⁷:

«[...] le proposte di legge su “Casi di scioglimento del matrimonio” e “Disciplina dei casi di divorzio”, procedendo nel loro iter hanno ottenuto l'approvazione della Camera dei Deputati e si trovano presentemente al previo esame della competente Commissione del Senato della Repubblica. [...] Sarebbe vivo desiderio della Santa Sede poter evitare che con l'eventuale definitiva approvazione di tali proposte da parte del Parlamento Italiano si giungesse a dare unilateralmente all'art. 34 del Concordato tra Santa Sede e Italia una interpretazione che sarebbe in stridente antitesi con quella già fatta conoscere dalla Santa Sede [...]. Tale fatto costituirebbe per la Santa Sede evidente violazione di una solenne Convenzione Internazionale, resa ancor più grave dal non essere stata per nulla attesa l'altra Parte, e tra l'altro porrebbe la Santa Sede stessa nella dolorosa necessità di elevare formale protesta»¹⁸.

La Santa Sede richiamava pertanto le Autorità italiane all'applicazione dell'art. 44 del Concordato del 1929 che prevedeva di “procedere di comune intelligenza ad un'amichevole soluzione” in caso di divergenze interpretative:

«Per prevenire tale dolorosa situazione la Santa Sede si permette istantemente di richiamare alla cortese attenzione delle Autorità Italiane l'art. 44 del Concordato, che stabilisce: «Se in avvenire sorgesse qualche difficoltà sulla interpretazione del presente Concordato, la Santa Sede e l'Italia procederanno di comune intelligenza ad una amichevole soluzione»; e di chiedere in quale

¹⁷ Cfr. *Nota del Consilium pro Publicis Ecclesiae Negotiis all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede* (n. 735 del 30 gennaio 1970), *ivi*, p. 461. In tale *Nota verbale del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa* la Santa Sede specificava di non aver ricevuto ulteriori comunicazioni successivamente alla *Nota verbale* n. 111/631 del 15 aprile 1967, inviata dal Ministero degli Esteri alla Nunziatura apostolica presso il Quirinale con la quale il Governo assicurava uno studio approfondito delle questioni sollevate dalla Segreteria di Stato nella *Nota verbale* n. 1180 del 16 febbraio 1967. Ma soprattutto che da allora le proposte di legge su «*Casi di scioglimento del matrimonio*» e «*Disciplina dei casi di divorzio*», avevano ottenuto l'approvazione della Camera dei Deputati e si trovavano al momento all'esame della competente Commissione del Senato della Repubblica.

¹⁸ *Ivi*, p. 461.

modo il Governo Italiano intenda dare attuazione, nel caso presente, a tale norma, mentre essa da parte sua si dichiara disposta ad aprire conversazioni in proposito. [...] La Santa Sede nel suo insegnamento ha sempre considerato e continua a considerare indissolubile ogni matrimonio valido. Oggetto del presente passo e delle auspiccate conversazioni, tuttavia, sono ovviamente i matrimoni regolati dall'art. 34 del Concordato tra Santa Sede e Italia»¹⁹.

Le diverse interpretazioni dell'art. 34 del Concordato del 1929 allora vigente, relativo agli effetti civili riconosciuti al matrimonio concordatario nell'ordinamento italiano, venivano puntualmente espresse rispettivamente nella *Nota italiana* del 30 maggio 1970²⁰ e nella *Nota vaticana* del 13 giugno 1970²¹.

Tale scambio di *Note verbali* evidenzia come il dialogo istituzionale tra Santa Sede e Italia attraverso gli strumenti diplomatici costituisca una prassi costante derivante dalla vigenza di impegni assunti sul piano internazionalistico, sulla base del principio di buona fede e di collaborazione nel perseguimento delle finalità convenute bilateralmente e non integri, pertanto, sul piano giuridico, una violazione del principio della distinzione degli ordini sancito costituzionalmente, come pure è stato asserito²².

3. *Nota Verbale della Segreteria di Stato della Santa Sede e le Note della Presidenza della Conferenza Episcopale Italiana sul c. d. "Ddl Zan"*

Se sul piano tecnico giuridico la *Nota verbale* della Segreteria di Stato della Santa Sede rientra tra gli strumenti tipici della prassi diplomatica di dialogo tra enti sovrani, è pur vero che è stata principalmente la sua diffusione sugli organi di stampa a connotare l'intervento della Santa Sede di implicazioni di natura politica, sia sul piano esterno, sia in relazione alle dinamiche interne alla Chiesa stessa, soprattutto in considerazione delle posizioni assunte in precedenza, rispetto al c. d. "Ddl Zan", dalla Conferenza Episcopale Italiana.

Già, difatti, nella *Nota della Presidenza della CEI sulle proposte di legge*

¹⁹ *Ivi*, p. 462.

²⁰ *Ivi*, pp. 463-471.

²¹ *Ivi*, pp. 471-487.

²² MICHELE AINIS, *Il muro della doppia sovranità*, in *la Repubblica*, 24 giugno 2021, p. 1 e p. 29. Sul divieto di ingerenza, cfr. NICOLA COLAIANNI, *La Santa Sede e il ddl zan sulla tutela di LGTBQ*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 13, 2021, p. 1 ss e in *Questione e giustizia*. Rivista telematica (www.questionegiustizia.it), 3 luglio 2021.

contro le discriminazioni del 10 giugno 2020 si evidenziava che:

«un’eventuale introduzione di ulteriori norme incriminatrici rischierebbe di aprire a derive liberticide, per cui – più che sanzionare la discriminazione – si finirebbe col colpire l’ espressione di una legittima opinione, come insegna l’esperienza degli ordinamenti di altre nazioni al cui interno norme simili sono già state introdotte. Per esempio, sottoporre a procedimento penale chi ritiene che la famiglia esiga per essere tale un papà e una mamma – e non la duplicazione della stessa figura – significherebbe introdurre un reato di opinione. Ciò limita di fatto la libertà personale, le scelte educative, il modo di pensare e di essere, l’esercizio di critica e di dissenso»²³.

Così come nella *Nota della Presidenza CEI sul ddl Zan* intitolata “*Troppi i dubbi: serve un dialogo aperto e non pregiudiziale*” del 28 aprile 2021 i Vescovi italiani specificavano che:

«Una legge che intende combattere la discriminazione non può e non deve perseguire l’obiettivo con l’intolleranza, mettendo in questione la realtà della differenza tra uomo e donna [...] Sentiamo il di riaffermare serenamente la singolarità e l’unicità della famiglia, costituita dall’ unione dell’ uomo e della donna, e riconosciamo anche di doverci lasciar guidare ancora dalla Sacra Scrittura, dalle Scienze umane e dalla vita concreta di ogni persona per discernere sempre meglio la volontà di Dio [...] Auspichiamo quindi che si possa sviluppare nelle sedi proprie un dialogo aperto e non pregiudiziale, in cui anche la voce dei cattolici italiani possa contribuire alla edificazione di una società più giusta e solidale»²⁴.

Non può non notarsi una convergenza delle argomentazioni sostenute dalla Conferenza Episcopale italiana con quelle espresse nella *Nota* della Segreteria di Stato. Convergenza che induce a considerare la diffusione della *Nota verbale* anche in prospettiva specificamente intraecclesiale, quale sostegno giuridico della Santa Sede all’azione dell’episcopato italiano.

²³ *Nota della Presidenza CEI sulle proposte di legge contro le discriminazioni*, 10 giugno 2020, in *Notiziario*, 54, 2, 30 giugno 2020, consultabile all’indirizzo: https://www.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/31/2022/02/6476-2020_06_10_Nota_Presidenza-CEI_-legge-contro-le-discriminazioni.pdf.

²⁴ *Nota della Presidenza CEI sul ddl Zan*, in *Notiziario*, 55, 1, 30 aprile 2021, p. 38 ss., consultabile all’indirizzo: https://www.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/31/2022/02/43812-2021_04_28_Presidenza_Nota_DDLZan.pdf.

4. Difesa del pluralismo, non attacco alla laicità

Riguardo al suo effettivo contenuto, la *Nota* della Segreteria di Stato della Santa Sede del 17 giugno 2021 ha rilevato alcuni profili problematici del disegno di legge n. 2005 recante “*Misure 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*” (c. d. “Ddl Zan”), già approvato alla Camera, e allora all’esame del Senato della Repubblica italiana. Punti critici relativi essenzialmente all’art. 4 e all’art. 7 del disegno di legge n. 2005 che così come formulati avrebbero violato, se approvati, la normativa concordataria poiché potevano limitare «la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero episcopale»²⁵ della Chiesa cattolica, nonché «la libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»²⁶ garantita ai cattolici e alle loro associazioni dall’art. 2 comma 1 e comma 3 dell’Accordo di modificazione del Concordato Lateranense siglato il 18 febbraio 1984.

Il disegno di legge n. 2005 (c. d. “Ddl Zan”) estendeva la punizione prevista dagli articoli 604 *bis* e 604 *ter* del codice penale – inseriti con le cc.dd. leggi Reale e Mancino per i crimini di odio e incitamento all’odio per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa, – anche alle discriminazioni fondate sul sesso, sul genere, sull’orientamento sessuale, sull’identità di genere e sulla disabilità. Proprio la criminalizzazione delle condotte discriminatorie previste dal disegno di legge avrebbe potuto incidere negativamente, come si evince dalla *Nota*, sulla libertà della Chiesa cattolica e dei suoi fedeli di esprimere la visione antropologica fondata sulla differenza sessuale, ritenuta «non disponibile perché derivata dalla Rivelazione divina»²⁷. Una interpretazione letterale della normativa così formulata, senza una precisa determinazione delle condotte discriminatorie e dunque delle fattispecie di reato, avrebbe potuto rischiare di ledere tale libertà garantita dalla Costituzione e ribadita dagli impegni di natura internazionale sottoscritti dalla Repubblica italiana con la Santa Sede. Difatti, l’art. 4 del c. d. “Ddl Zan”, pur ribadendo la legittimità dei convincimenti e delle condotte riconducibili al pluralismo delle idee e delle

²⁵ Art. 2, comma 1, dell’Accordo tra Santa Sede e Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense, 18 febbraio 1984.

²⁶ Art. 2, comma 3, dell’Accordo tra Santa Sede e Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense, 18 febbraio 1984.

²⁷ *Nota verbale* n. 9212/21/RS della Segreteria di Stato, Sezione Rapporti con gli Stati, del 17 giugno 2021.

scelte, non escludeva, al contempo, la sanzionabilità delle medesime condotte in caso di loro idoneità a determinare il concreto pericolo del compimento di atti discriminatori o violenti²⁸. La tutela della libertà di pensiero ed espressione, garantita peraltro già a livello costituzionale, sarebbe stata compressa, in tal modo, da un elemento – l’idoneità delle manifestazioni del pensiero a determinare il concreto pericolo di atti discriminatori e violenti – rimesso alla valutazione discrezionale del singolo magistrato, in mancanza di criteri specifici in grado di determinare quando condotte legittime corrispondenti alla manifestazione delle idee potessero concretizzare il “pericolo di atti discriminatori”. Con la conseguenza, da non ritenersi così peregrina, che l’affermazione di opinioni conformi ai valori confessionali, ma antitetici ai principi di parità di genere, avrebbero potuto essere valutate nella loro liceità soltanto all’esito di uno specifico vaglio che avesse escluso ogni loro idoneità a cagionare il pericolo concreto di atti violenti o discriminatori.

L’altro punto contestato era attinente alla libertà di insegnamento delle scuole cattoliche che rischiava di essere compromessa dalla previsione dell’obbligo per tutte le scuole, anche paritarie, di celebrare la “*Giornata nazionale contro l’omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia*”²⁹, prevista dall’art. 7 del disegno di legge. Difatti, qualora questa *Giornata* fosse stata interpretata come un momento di promozione di una cultura tesa ad affermare una perfetta eguaglianza tra i diversi orientamenti sessuali, sarebbe divenuto complesso osservare questa disposizione nelle scuole paritarie cattoliche, portatrici di una antropologia fondata sulla differenza naturale tra uomo e donna. In tal caso, non si sarebbero potuti ritenere esclusi *a priori*, in caso di interpretazioni forzate della futura “legge Zan” sull’omofobia, nemmeno possibili risvolti di carattere penale nei confronti degli istituti scolastici cattolici che non avessero osservato letteralmente la prescrizione. Diversamente, se la celebrazione della *Giornata* fosse stata interpretata per rimarcare la necessità di stigmatizzare ogni discriminazione, anche di genere, le istituzioni cattoliche avrebbero potuto senz’altro partecipare senza difficoltà alcuna.

La sollecitazione della Santa Sede era pertanto finalizzata a favorire una più attenta valutazione dei rischi sul piano penalistico che dalla eventuale approvazione del c. d. “Ddl Zan” sarebbero potuti derivare rispetto all’affer-

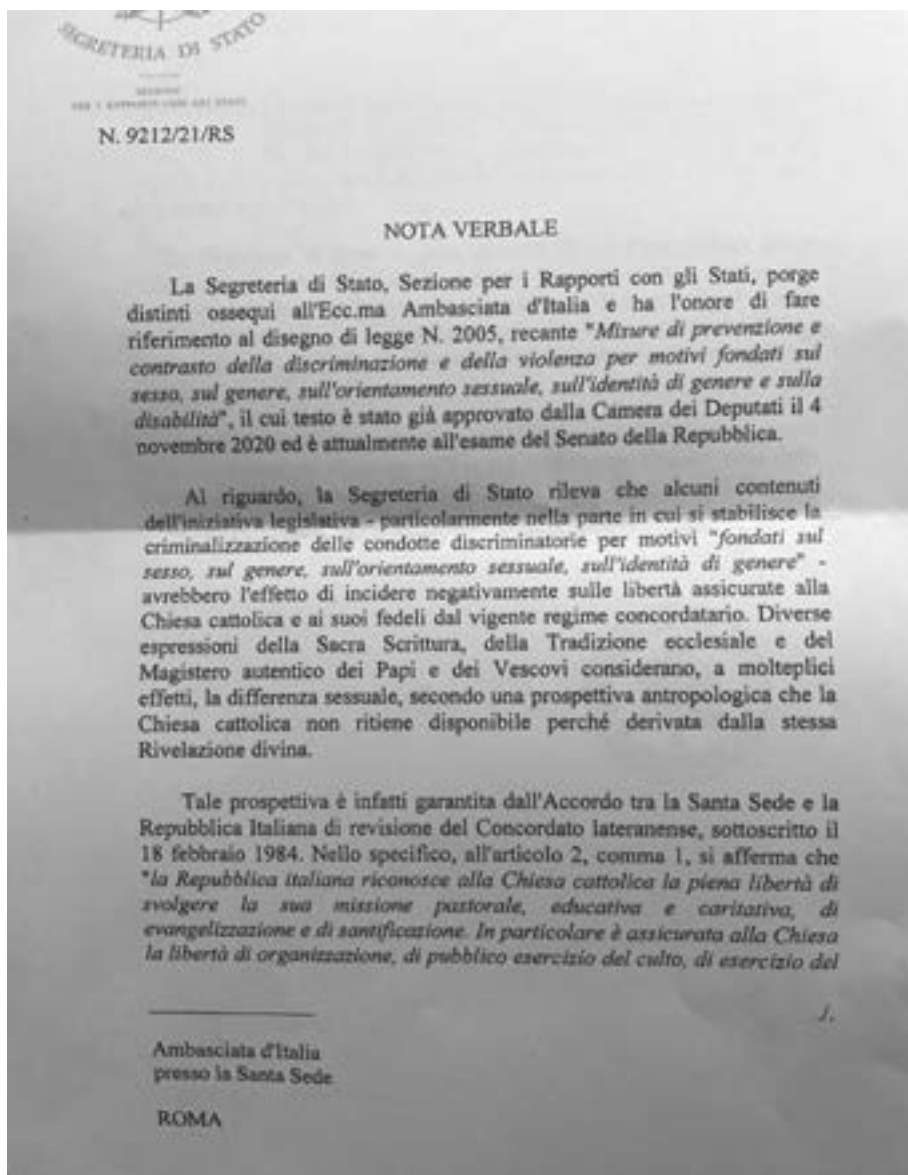
²⁸ Sul pluralismo delle idee e le libertà di scelte di cui all’art. 4 del c. d. “Ddl Zan”, cfr. ALFREDO MANTOVANO (a cura di), *Legge omofobia perché non va. La proposta Zan esaminata articolo per articolo*, Cantagalli, Siena, 2021, p. 93 ss.

²⁹ Il mancato riferimento alla disabilità nell’art. 7 del c. d. “Ddl Zan” «rappresenta [...] una scelta precisa: garantire che in occasione della Giornata nazionale, specie nelle scuole, si parli di identità di genere e non di altro [...] sottraendo così alla sensibilità del singolo docente la scelta delle tematiche da trattare per la Giornata, per es. insistere più sulla disabilità, anche per ragioni di contesto», *ivi*, p. 143.

mazione del principio di tutela del pluralismo dei valori e all'affermazione dell'autonomia confessionale.

In definitiva, si può pertanto ritenere che la *Nota* diplomatica della Santa Sede più che un attacco alla laicità dell'ordinamento italiano – considerato tale secondo schemi concettuali che evocano battaglie, queste sì, di tempi addietro – può essere inquadrata come atto istituzionale di dialogo tra enti sovrani con cui si richiama l'importanza di un pieno esercizio della libertà organizzativa della Chiesa cattolica, ma anche dellalibertà di pensiero e di espressione non solo dei cattolici e delle loro associazioni e organizzazioni, ma anche indirettamente di tutti i consociati. In tale prospettiva, la *Nota* diplomatica può rappresentare un intervento a difesa del pluralismo di valori che, come del resto ha ricordato anche il Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo intervento in Senato sul c. d. “Ddl Zan”³⁰, traduce concretamente il principio supremo di laicità.

³⁰ La posizione del Presidente del Consiglio Mario Draghi sulla richiesta di modifica del c. d. “Ddl Zan” e il richiamo al rispetto del Concordato da parte della Santa Sede è stata espressa in Senato nella seduta del 23 giugno 2021, in sede di replica sulle *Comunicazioni in vista dell'imminente Consiglio Europeo*.



magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica". All'articolo 2, comma 3, si afferma ancora che "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".

La Segreteria di Stato auspica pertanto che la Parte italiana possa tenere in debita considerazione le suddette argomentazioni 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.

La Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati, si avvale della circostanza per rinnovare all'Ecc.ma Ambasciata d'Italia i sensi della sua alta considerazione.

Dal Vaticano, 17 giugno 2021

