II.

Sistemi di relazione tra Chiesa e Stato

SOMMARIO: 1. La teocrazia. – 2. Il cesaropapismo. – 3. Il regalismo. – 4. Il giurisdizionalismo. – 5. Il separatismo. – 6. Il modello pattizio concordatario. – 7. Il principio di laicità dello Stato. – 8. Recenti tendenze nei rapporti fra Stati europei e confessioni religiose: verso forme di neo-giurisdizionalismo?

Vediamo le modalità in cui può porsi e si è posto, nel corso della storia, il rapporto tra Chiesa e Stato e comunque tra strutture religiose e strutture politico-sociali.

Nell'esaminare questa problematica occorre tenere presente come solo negli ultimi due secoli e solo in ambito occidentale (ad iniziare dall'esperienza costituzionale statunitense verso la fine del Settecento) si abbia una netta distinzione tra ambito religioso ed ambito politico-civile mentre in epoca anteriore ed ancor oggi, ad esempio in ambito islamico, tali dimensioni sono fortemente connesse, con prevalenza talora del momento politico e talora di quello religioso, a seconda dell'epoca storica e del loro modo di raccordarsi.

La successione cronologica tra i vari sistemi di rapporto tra Chiesa e Stato non è facile da determinarsi anche se di solito, partendo dall'esperienza del tardo impero romano, si parla di cesaropapismo (prevalenza del «*Caesar*», cioè dell'imperatore, sul Papa) per passare ad esaminare la teocrazia medioevale e poi il sistema del regalismo e giurisdizionalismo propri della prima età moderna (secoli XVI-XVIII) per finire con il separatismo ottocentesco e novecentesco tipico dell'ambito liberale.

Tuttavia in altri ambiti, come quello orientale ed in particolare in quello islamico, tali canoni appaiono invertiti in quanto la società politica appare da subito (si pensi all'Islam delle origini nella prima metà del VII secolo d.C.) improntata in senso teocratico; pertanto, appaiono

fortemente marcate in senso religioso anche le strutture politiche dell'antichità preromana.

1. *La teocrazia*

Una delle più antiche forme di relazioni fra Chiesa e Stato è il sistema teocratico.

La teocrazia è quel modello in cui il potere religioso appare dominante sulla sfera civile, ponendo in essere un condizionamento rispetto allo stesso mondo politico e civile.

L'esempio tipico è quello offerto dal Medioevo europeo.

Dopo la fine della lotta per le investiture, il Papato vince l'aspra contesa con l'Impero (Concordato di Worms del 1122) e si pone come elemento dominante della società medievale.

Il Papa è visto dalla teoria curialistica (ossia prodotta dalla stessa curia pontificia) come dotato di un potere maggiore rispetto a quello dell'imperatore, in quanto il potere dell'imperatore è indirizzato al raggiungimento del benessere materiale e dell'ordinata convivenza degli uomini sulla terra mentre il potere del Pontefice si indirizza alla salvezza delle anime, una meta più elevata rispetto a quelle terrene.

L'imperatore preso «*uti singulus*», come persona, è, egli stesso, un cristiano e, come tale, sottoposto al potere di giurisdizione del Papa che può scomunicarlo (cioè toglierlo dal seno della Comunità dei fedeli) e privarlo di ogni potere di imperio sugli altri cristiani e sui suoi sudditi.

Il Papa, invece, non è soggetto, in questa ottica, neanche al potere dell'imperatore, essendo il Vicario di Cristo in terra.

Questa visione teocratica raggiunge il suo apice dalla seconda metà dell'XI secolo alla prima del XIII secolo, nel periodo che va dal pontificato di Gregorio VII a quello di Innocenzo III.

L'idea teocratica fu sempre combattuta dall'imperatore che non accettava di essere subordinato al Papa e poi ai sovrani nazionali, per ragioni analoghe. L'ultimo pontefice che la teorizzò nella sua massima estensione alla fine del Duecento, Bonifacio VIII, venne scacciato da Roma dall'armata francese di Filippo il Bello e in seguito la sede del Papato fu trasferita in Francia, ad Avignone, dove rimase per quasi un secolo prima del ritorno a Roma.

La concezione teocratica ha conosciuto e tuttora conosce un grande

successo anche fuori dall'ambito cristiano, ad esempio nell'esperienza islamica, dove assistiamo, negli Stati tradizionalisti o improntati al fondamentalismo, ad un trionfo del sacro sulla società e la politica.

Si tratta di un fenomeno che, nel corso degli ultimi anni, ha conosciuto nuovo slancio, anche in Paesi che, nel corso del Novecento, avevano vissuto processi di relativa laicizzazione, soprattutto nell'Africa del Nord, e che pertanto deve essere conosciuto e tenuto presente anche in uno studio di diritto vigente.

2. *Il cesaropapismo*

Dal punto di vista teorico alle tesi curialiste si opponeva, da parte dei fautori dell'impero, la contraria impostazione del «cesaropapismo» che voleva accentrare nelle mani dell'imperatore anche il potere spirituale, tramite una sostanziale subordinazione al medesimo dei vescovi e, in ultima analisi, dello stesso Pontefice.

È l'imperatore che assume qui una posizione di prevalenza anche in ambito religioso.

Si fondevano così le due realtà: religiosa e civile, entrambe viste come appannaggio di chi deteneva il potere politico. Le origini di questo modello risalgono alla tradizione politica e giuridica romana.

Continuando la tradizione giuridica del tardo impero che domina e controlla la Chiesa (la c.d. «prassi costantiniana», dal nome dell'imperatore Costantino che la inaugura, dopo avere affermato nel 313 d.C. la legittimità del culto cristiano, chiudendo l'epoca delle persecuzioni), la scuola bolognese dei Glossatori (XI-XII secolo) si ricollega al diritto romano e ai suoi testi, per giustificare la preminenza del potere imperiale su quello del pontefice.

Questi giuristi cercavano nel contempo di limitare l'espansione delle materie di competenza del Papa, secondo il principio per cui il Pontefice doveva governare solo le anime e non altro. Quando il Papa operava in campo civile, lo poteva fare solo nell'ambito di una «*potestas*» indiretta (non «*directa*», come sostenevano i curialisti filopontifici), avendo la sua giustificazione di fondo nella salvezza delle anime.

Questi due sistemi, teocrazia e cesaropapismo, avevano intrinsecamente un limite che derivava dalla necessità della coesistenza dei due poteri, papale e dell'imperatore.

Quando finisce il potere reale dell'Imperatore con la nascita degli

Stati nazionali e quando anche il potere del Papa si riduce ai soli paesi cattolici, per effetto della diffusione del protestantesimo, all'idea di cesaropapismo succede quella di regalismo, che poi nel Settecento si chiamerà giurisdizionalismo. Ad esso si oppone la visione del curialismo, favorevole alla massima espansione del potere papale e della curia romana.

3. *Il regalismo*

Il regalismo trae la sua origine dalla connotazione che *il* sovrano assume, anche in campo religioso come soggetto portatore di valori religiosi, e come titolare del compito di «*Defensor Ecclesiae*». Il sovrano ha cioè il diritto-dovere di difendere la Chiesa dai pericoli che la minacciano dall'esterno, ma anche dagli abusi che possono instaurarsi nel suo interno.

Questi concetti saranno sviluppati soprattutto in Francia, dando luogo a quel fenomeno storicamente noto come «Chiesa gallicana», ossia una forma di cattolicesimo che, pur conservandosi sostanzialmente fedele a Roma dal punto di vista dottrinale, faceva però valere la sua dimensione nazionale, riconoscendo alla Corona francese penetranti poteri di ingerenza nell'amministrazione ecclesiastica.

Il regalismo trova poi un fecondo terreno di espansione con la Riforma protestante. Cessata la giurisdizione dei Pontefici e dei vescovi nei paesi in cui la Riforma si afferma, il vuoto così determinatosi viene riempito dal potere giurisdizionale del sovrano o del principe che, aderendo alla Riforma, diventa automaticamente il massimo organo di governo esterno, cioè del lato visibile e strutturale, della Chiesa della propria nazione.

Questa situazione, che si avvia in Inghilterra con lo scisma di Enrico VIII, il primo sovrano a creare una Chiesa nazionale separata da Roma e soggetta al potere politico del sovrano (Chiesa anglicana), si generalizza con la Riforma Protestante e l'applicazione di due principi:

- lo *ius reformandi* (diritto di riformare la Chiesa attribuito ai sovrani);
- il *cuius regio eius et religio* (la patria di un soggetto implica la sua appartenenza religiosa).

In base a questi due principi affermatasi progressivamente nel corso

dei secoli XVI e XVII e, in particolare, dopo la pace di Augusta (1555) e quella di Westfalia (1648), il sovrano che aderiva alla Riforma protestante aveva il diritto di imporre la sua confessione anche coattivamente ai suoi sudditi entro i confini del suo regno.

Residui di regalismo rimangono tuttora nell'esperienza giuridica contemporanea dei paesi del nord Europa, benché i reali poteri dei monarchi e dei governi si siano fortemente attenuati, con la progressiva presa d'autonomia delle varie Chiese nazionali, ora governate dai loro organi rappresentativi (i Sinodi). Tuttavia, almeno formalmente, in ambito anglicano e luterano, i sovrani nazionali continuano ad essere i capi delle rispettive Chiese. È il caso della Chiesa d'Inghilterra e di quelle delle monarchie nordiche e scandinave.

4. *Il giurisdizionalismo*

Nel Settecento lo Stato europeo si trasforma secondo il modello del «dispotismo illuminato». La filosofia illuministica applicata al mondo politico aveva dato vita ad una concezione secondo cui il sovrano doveva prendersi cura del benessere e, come si diceva allora, della felicità dei popoli che a lui erano sottoposti.

Questa missione del sovrano o del principe idealizzato dall'Illuminismo si esprime attraverso la creazione di una società coordinata dal principio per il quale ognuno dia il suo contributo, nel rispetto delle posizioni e delle gerarchie, al benessere pubblico.

In quest'ottica la Chiesa è vista come una componente della vita politica e sociale che non si pone allo stesso livello dal sovrano, ma è al medesimo sottoposta.

Al sovrano illuminista (si pensi alla figura emblematica di Giuseppe II d'Austria) spettava coordinare tutte le componenti politiche, sociali e religiose, al fine di armonizzarle per il superiore interesse dello Stato.

Di fronte a questa idea accentratrice e pianificatrice dello Stato, cadono a poco a poco le vecchie autonomie locali che si erano conservate fin dal Medioevo e cade anche la tradizionale e fortissima autonomia della Chiesa cattolica.

Gradualmente i sovrani giurisdizionalisti (che così cominciarono a chiamarsi dagli inizi del Settecento in poi), aboliscono i più vistosi privilegi di cui la Chiesa disponeva o li riducono ad ambiti molto ristretti, come nel caso dell'immunità fiscale (tassando i beni degli enti ecclesia-

stici) e nel caso della immunità degli ecclesiastici rispetto ai tribunali dello Stato (il c.d. privilegio di foro).

Oltre a ciò il sovrano giurisdizionalista rivendica verso la Chiesa tutta una serie di caratteristici diritti che gli permettono di controllare la Chiesa medesima e di ingerirsi anche negli aspetti interni di essa.

Al proposito si parla di:

– *iura maiestatica circa sacra*: cioè dei diritti del sovrano circa l'ambito sacrale-religioso.

Essi vanno da semplici diritti di controllo esterno, rispetto alla Chiesa, ai diritti che attengono alla possibilità da parte dello Stato di ingerirsi nella vita della Chiesa, attraverso una serie di poteri di controllo e di intervento che lo Stato rivendica.

Abbiamo in quest'ambito due tipici istituti:

– l'«*exequatur*» («si esegua»), ovvero il provvedimento civile con cui si dà esecuzione a un provvedimento ecclesiastico, ad esempio di nomina di un vescovo;

– il «*placet*» («piace al re», ovvero «si autorizza»), che riguarda l'attribuzione di vincolatività a provvedimenti o atti ecclesiastici.

Sempre in quest'ottica deve collocarsi un istituto molto singolare: l'appello per abuso (di cui venne fatto uso anche nel Regno di Sardegna ovvero nelle regioni su cui regnava la dinastia dei Savoia fino agli anni dell'Unità d'Italia). In base all'appello per abuso, una persona che si ritenesse lesa nei suoi diritti dall'attività ecclesiastica poteva rivolgersi all'autorità civile per ottenere la punizione dell'autore dell'abuso (ad esempio un vescovo). Per questa via si ribadiva il principio fondamentale del giurisdizionalismo, ossia la superiorità dell'autorità civile su quella religiosa.

Grazie a tutti questi diritti, di cui lo Stato veniva a disporre, il suo influsso e il suo potere di controllo sulla Chiesa erano fortissimi.

5. *Il separatismo*

Il sistema di separazione tra Stato e Chiesa è quello per cui una o più confessioni religiose non possono ottenere una posizione dominante (tipo Chiesa di Stato) o comunque privilegiata rispetto alle altre strutture sociali e religiose.