

Pierluigi Consorti*

«Note verbali» e discriminazioni di genere. Un esempio di ingerenza diplomatica

Sommario

1. Premessa – 2. «Nota verbale» e regime concordatario – 3. «Nota verbale» e discriminazioni di genere – 4. Conclusione.

Abstract

Questo contributo trae origine dalla «Nota verbale» inviata dalla Santa Sede all'Italia per manifestare la sua contrarietà verso un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e ancora all'esame del Senato (DDL Zan contro l'omofobia). L'analisi si muove sul piano scientifico riassumendo in via preliminare i fatti, poi trattando i temi di carattere pattizio e infine toccando alcuni profili di merito. L'intento è quello di mettere in luce sia l'illegittimità giuridica dell'intervento diplomatico in considerazione del principio di non ingerenza negli affari interni di un altro Stato, sia la sua inappropriatezza sul piano della mancata protezione dei diritti delle persone LGBT+.

This essay originates from the «Verbal Note» that the Holy See sent to the Italian Government to express its opposition against a draft law approved by the Chamber of Deputies and still under examination by the Senate (DDL Zan against homophobia). The analysis moves on a scientific level by a preliminary brief history of events, it later deals with the issues of legal relations between State and Church, and finally examines some substantial profiles. The intent is to highlight both the legal illegitimacy of diplomatic intervention in the light of the principle of non-interference in the internal affairs of another State, and its inappropriateness in terms of the lack of protection of the rights of LGBT+ people.

1. Premessa

Questo contributo trae origine da un recente fatto di cronaca politica e si propone di analizzarne, sul piano scientifico, alcuni aspetti relativi al diritto e alla politica ecclesiastica italiani, con particolare attenzione alle connesse questioni giuridiche di discriminazione di genere. In questo saggio presterò molta attenzione a non sovrapporre gli elementi politici a quelli giuridici, ben sapendo che si tratta di un esercizio sempre problematico, soprattutto per gli ecclesiastici¹. In via preliminare riassumerò i fatti,

* Professore ordinario di diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Pisa, Presidente dell'Associazione dei docenti universitari italiani della disciplina giuridica del fenomeno religioso. Contributo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

1 Per riferimenti aggiornati, cfr. P. Consorti, *Il ruolo del diritto nell'uso politico della religione. L'esperienza italiana da «mani pulite» all'ascesa della Lega*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2020, pp. 309-320; L. Diotallevi, *Osservazioni sociologiche sull'attuale uso politico della religione in Italia*, ivi, pp. 321-338.

e poi dividerò la trattazione in due parti principali: la prima si concentrerà sui temi di carattere pattizio, mentre la seconda analizzerà alcuni profili di merito.

Il 22 giugno 2021 un quotidiano di rilievo nazionale ha reso noto che la Santa Sede aveva trasmesso al Governo italiano una «Nota verbale» in cui venivano sollevate alcune perplessità circa la legittimità concordataria di un disegno di legge, già approvato alla Camera e in discussione al Senato, 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» (atti Senato 2005, noto come «DDL Zan»). La notizia irrompe nel dibattito politico con esiti mediatici sovradimensionati, che inducono la Santa Sede a rendere poi noto il testo della «Nota verbale»².

Prima di esaminarne i contenuti, è utile chiarire che le «Note verbali» costituiscono una forma ordinaria delle relazioni diplomatiche fra Stati. In origine, si trattava esattamente di conversazioni attraverso le quali i rappresentanti diplomatici facevano conoscere ai loro interlocutori il parere dello Stato rappresentato in ordine a un certo affare. Ovviamente, il contenuto di queste conversazioni era accuratamente «annotato», ossia sintetizzato e conservato in *pro-memoria* conservati presso la sede diplomatica, ed eventualmente trasmessi ai rispettivi Ministeri degli esteri³. Nel tempo si è consolidata la consuetudine diplomatica – intesa anche come una vera e propria forma di cortesia – di sintetizzare il contenuto delle conversazioni relative ad affari più importanti in note scritte, non firmate, ma redatte su carta intestata e pertanto inequivocabilmente riferibili all'autorità che le trasmette⁴. Pertanto, a dispetto della denominazione, le «Note verbali» sono in realtà note scritte, peraltro redatte secondo regole formali ben precise, che le rendono documenti tipici del diritto internazionale, mediante i quali si possono anche definire vere e proprie controversie, specialmente quelle relative all'interpretazione applicativa dei trattati⁵. Ai fini di questo saggio, è quindi importante sottolineare che le consuetudini diplomatiche attribuiscono un'importanza formale alle «Note verbali»⁶.

Il fatto che anche la Chiesa cattolica – che non è uno Stato – utilizzi questa forma di interlocuzione con gli Stati è una conseguenza storica legata al fatto che la Santa Sede – che non è esattamente la Chiesa cattolica – gode di una propria soggettività giuridica internazionale che le consente di intrattenere rapporti diplomatici con molti Stati e di essere a vario titolo membro di organizzazioni internazionali e sovranazionali⁷. Tecnicamente la Santa Sede soggettivizza giuridicamente il Romano Pontefice e la struttura che lo assiste nel governo della Chiesa cattolica e ne rappresenta quindi il massimo livello di rappresentanza sul piano del diritto internazionale. Negli anni più recenti, l'ordinamento canonico ha attribuito spazi di rappresentanza sempre più rilevanti anche alle Conferenze episcopali nazionali, che

2 «La Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati, porge distinti ossequi all'Ecc.ma Ambasciata d'Italia e ha l'onore di fare riferimento al 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", il cui testo è stato già approvato dalla Camera dei Deputati il 4 novembre 2020 ed è attualmente all'esame del Senato della Repubblica. / Al riguardo, la Segreteria di Stato rileva che alcuni contenuti dell'iniziativa legislativa — particolarmente nella parte in cui si stabilisce la criminalizzazione delle condotte discriminatorie per motivi "fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere" — avrebbero l'effetto di incidere negativamente sulle libertà assicurate alla Chiesa cattolica e ai suoi fedeli dal vigente regime concordatario. Diverse espressioni della Sacra Scrittura, della Tradizione ecclesiale e del Magistero autentico dei Papi e dei Vescovi considerano, a molteplici effetti, la differenza sessuale, secondo una prospettiva antropologica che la Chiesa cattolica non ritiene disponibile perché derivata dalla stessa Rivelazione divina. Tale prospettiva è infatti garantita dall'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana di revisione del Concordato lateranense, sottoscritto il 18 febbraio 1984. Nello specifico, all'articolo 2, comma 1, si afferma che "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". 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».

3 L.V. Ferraris, *Il rapporto diplomatico quale strumento di politica estera*, in *La comunità internazionale*, 1984, pp. 537-550.

4 E. Di Nolfo, *Lessico di politica internazionale contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 215-6.

5 Cfr. E. Serra, *Il documento diplomatico*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1994, pp. 261-270.

6 C. Curti Gialdino, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 171.

7 Per dettagli, cfr. S. Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988.

nel mondo rivestono una posizione giuridica differenziata, secondo le disposizioni dei singoli diritti statali. In Italia, la locale Conferenza episcopale è un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, disciplinato dalle leggi pattizie successive alla revisione concordataria del 1984 (emanate fra il 1985 e il 1987)⁸.

Santa Sede, Chiesa cattolica e Conferenze episcopali sono pertanto soggetti giuridici diversi, che tuttavia – pur nella loro specificità – rappresentano vari livelli istituzionali della Chiesa e ne impegnano la responsabilità giuridica. Un riferimento a parte merita il c.d. «Vaticano»: soggetto cui spesso si fa riferimento in maniera imprecisa per designare la massima responsabilità della Chiesa cattolica universale, che ha sede fisica sul colle Vaticano – a Roma – il cui territorio è stato affidato dall'Italia alla Santa Sede perché possa esercitare senza interferenze statali il suo ministero religioso universale. Tale indipendenza è stata assicurata attraverso la costituzione per via pattizia – precisamente, grazie al Trattato del Laterano sottoscritto il 12 febbraio 1929 fra Italia e Santa Sede – dello Stato della Città del Vaticano⁹: un'entità territorialmente minuscola, che tuttavia dota la Santa Sede di un ulteriore soggetto giuridico di diritto internazionale¹⁰, che in questa vicenda però non rileva.

2. «Nota verbale» e regime concordatario

I cenni appena svolti consentono di inquadrare la questione che ci interessa nell'ambito dei rapporti fra Stato e Chiesa italiani, e più precisamente di configurare questa «Nota verbale» come un vero e proprio «passo diplomatico» mediante il quale la Santa Sede fa conoscere alla Repubblica italiana il suo parere in merito all'eventuale approvazione di un disegno di legge in discussione presso il Senato della Repubblica. Più precisamente, la Santa Sede segnala che l'eventuale approvazione del testo nella forma già licenziata dalla Camera dei deputati, contrasterebbe con i diritti di libertà della Chiesa garantiti dai 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» - e segnatamente dagli articoli 2, comma 1, e 2, comma 3, del concordato vigente, che impegnano la Repubblica italiana a riconoscere «alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione» e «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 Nota non entra nel merito delle questioni sollevate, limitandosi a segnalare in termini generici che i contenuti del testo già approvato da un ramo del Parlamento «avrebbero l'effetto di incidere negativamente sulle libertà assicurate alla Chiesa cattolica e ai suoi fedeli dal vigente regime concordatario. Diverse espressioni della Sacra Scrittura, della Tradizione ecclesiale e del Magistero autentico dei Papi e dei Vescovi considerano, a molteplici effetti, la differenza sessuale, secondo una prospettiva antropologica che la Chiesa cattolica non ritiene disponibile perché derivata dalla stessa Rivelazione divina». Tornerò sul merito nel successivo paragrafo. Per il momento vorrei restare sul metodo e sulla forma.

Da questo punto di vista, credo che il primo aspetto da prendere in considerazione sia collegato al regime internazionalistico che regge le relazioni fra Stato e Chiesa in Italia, com'è noto disciplinato dai Patti lateranensi, esplicitamente richiamati come fonte rilevante nella specie ai sensi di quanto disposto nel secondo comma dell'art. 7 Cost. Fra poco metterò in luce come questa disposizione debba essere costituzionalmente inquadrata alla luce del primo comma del medesimo art. 7, che richiama l'indipendenza e sovranità delle due parti «nei rispettivi ordini», e quindi rinvia al principio di separazione e laicità. Ma prima vorrei ricordare che le relazioni diplomatiche sono soggette all'obbligo di non interferenza negli affari interni dello Stato accreditario.

Questa regola – richiamata negli articoli 41.1 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 55.1 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, 47.1 della Convenzione sulle missioni speciali e 77.1 della Convenzione sulla rappresentanza degli Stati nelle Organizzazioni internazionali – è

8 G. Feliciani, *Le conferenze episcopali*, Bologna, il Mulino, 1974; P. Zadö, *Il ruolo delle Conferenze episcopali nelle relazioni della Chiesa con lo Stato moderno*, in *Revista española de derecho canonico*, 1998, pp. 255-263; L. De Gregorio, *Conferenza episcopale italiana. Potere normativo e ruolo pastorale*, Tricase (Le), Libellula, 2012.

9 F. Clementi, *Città del vaticano*, Bologna, il Mulino, 2019.

10 Cfr. G. Balladore Pallieri, *Il rapporto fra Chiesa cattolica e Stato Vaticano secondo il diritto ecclesiastico ed il diritto internazionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1930, pp. 195-221; R. Astorri, *La soggettività giuridica dello Stato vaticano rispetto all'Unione europea. Prospettiva ecclesiasticistica*, in *Finanze vaticane e Unione europea*, in P. Consorti e E. Bani (a cura di), Bologna, il Mulino, 2016, pp. 61-97; E. Greppi, *Qualche riflessione sulla soggettività internazionale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, pp. 325-356.

la traduzione pratica di un principio fondamentale volto ad «assicurare il rispetto della sovranità dello Stato accreditatario» fondata sul principio dell'eguaglianza degli Stati e su quello di non intervento»¹¹. Il contenuto specifico di tale impegno non è di immediata valutazione concreta, e infatti la Corte internazionale di giustizia ha sviluppato una giurisprudenza complessa e articolata riferita a singoli casi controversi, che tuttavia tendono a circoscrivere l'attività diplomatica in ambiti di *self-restraint*¹². A noi interessa valutare se un «passo diplomatico» volto a condizionare l'approvazione di un disegno di legge presso un ramo del Parlamento dello Stato accreditatario, possa essere configurato o meno come illegittima ingerenza nei suoi affari interni; ancorché si tratti di un avvertimento anticipato orientato a prevenire una possibile violazione del concordato (che com'è noto è equiparabile a un trattato internazionale).

Il tema non va confuso con l'obbligo di non ingerenza stabilito nella Carta delle Nazioni unite, che pure si fonda sul principio di sovranità statale, e tuttavia si declina in termini diversi, connessi al ruolo dell'Onu con riferimento soprattutto al principio di autodeterminazione dei popoli e alla cosiddetta *responsability to protect* (R2P)¹³. I due aspetti sono storicamente connessi¹⁴, ma riguardano sfere giuridiche distinte: nel caso di specie toccano la sovranità dello Stato nel senso che esso non può subire pressioni esterne su questioni che riguardano la propria libertà di autodeterminazione politica. Il campo delle azioni di interferenza politica copre un ventaglio molto vasto, che va dal sostegno a gruppi ribelli al finanziamento di forze di opposizione, e nel nostro caso può considerarsi limitato alle c.d. «pressioni diplomatiche», ossia interventi che mirano a condizionare la politica, l'economia o la cultura di un altro Stato¹⁵: nella specie gli esiti di un procedimento legislativo altrimenti affidato alle procedure democraticamente stabilite dal diritto interno¹⁶.

Come accennato in premessa, spesso il confine fra politica e diritto è molto sottile. A proposito della pressioni diplomatiche, è stato autorevolmente osservato che «the borderline between simple diplomatic pressure upon a foreign government and a forcible interference in its internal or external affairs is entirely fluid»¹⁷. Nel caso dei rapporti fra Stato e Chiesa tale questione è ancora più complessa, proprio perché la Chiesa cattolica non è esattamente uno Stato e i suoi rapporti con gli Stati non si articolano soltanto in termini diplomatici o di diritto internazionale. Infatti, il dibattito politico e culturale che si è svolto, e si sta ancora svolgendo, intorno all'introduzione per legge di «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», coinvolge a diverso titolo molti attori che legittimamente possono esprimere la propria opinione anche influenzando per via extraparlamentare il dibattito in Senato. Fra questi attori figura certamente anche la Chiesa cattolica, che in effetti ha agito sia quale soggetto istituzionale sia nelle sue forme associative o anche personali, sia prima che dopo l'invio della «Nota verbale»¹⁸. Non c'è quindi dubbio che la Chiesa cattolica abbia sempre esercitato i diritti di libertà connessi alla partecipazione democratica attivando varie forme possibili coerenti con l'impianto democratico degli Stati¹⁹.

La questione che ci interessa – ancora una volta – non tocca questo punto politico, ma l'eventuale ingerenza diplomatica avvenuta per il tramite di un soggetto che ha scelto di utilizzare (anche) le forme

11 Curti Gialdino, *op. cit.*, p. 186.

12 P. Behrens, *Diplomatic Interference and the Law*, Oxford and Portland, Hart, 2016.

13 Z. Naigen, *The Principle of Non-interference and its Application in Practices of Contemporary International Law*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2016, pp. 449-464; P. Consorti, *L'avventura senza ritorno. Pace e guerra fra diritto internazionale e magistero pontificio*, Pisa, Plus, 2004; S. Marchisio, *L'Onu. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 70-72.

14 Cfr. M. Jamnejad, M. Wood, *The Principle of Non-intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, pp. 345-381 (per i riferimenti storici, pp. 349-351).

15 F. Braşoveanu, C. Anechitoae, *The Principle of Non-interference in Internal Affairs*, in *Ovidius University Annals, Series Economic Sciences*, 2015, 2, pp. 76-79.

16 In dottrina si è discussa l'ipotesi che interventi diplomatici presso un altro Stato relativi alla sua politica estera potessero considerarsi ammessi, mentre è pacifica l'illegittimità di qualsiasi intervento sulla politica interna: cfr. R. Sapienza, *Il principio del non intervento negli affari interni. Contributo allo studio della tutela giuridica internazionale della potestà di governo*, Milano, Giuffrè, 1990, spec. pp. 73-81.

17 J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leiden, Sijthoff, 1968, I, p. 236-7.

18 Su questo cfr. N. Colaiani, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2021, 13, pp. 1-7.

19 Cfr. G. Macrì, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004.

proprie dei rapporti fra Stati per intervenire su un procedimento legislativo in corso presso l'assemblea parlamentare dello Stato con cui intrattiene relazioni diplomatiche²⁰. Peraltro, utilizzando la specificità propria della sola Chiesa cattolica, che può muoversi contemporaneamente su più livelli istituzionali. Tale particolarità costituisce una peculiarità storica e istituzionale che non può essere trascurata, e che giuridicamente si traduce nella singolarità concordataria, che in Italia è ulteriormente caratterizzata dalla storia nazionale, non priva di conflitti istituzionali fra le due parti, variamente composti nel tempo.

Sotto questo profilo, la circostanza attuale appare una sorta di paradosso istituzionale. Il sistema pattizio siglato nel 1929 focalizza intorno alla necessità di garantire la Chiesa cattolica da possibili ingerenze statali, supponendo quindi una sua naturale subordinazione allo Stato, tanto che quest'ultimo l'ha dotata – *rectius*, ha dotato la Santa Sede – di un territorio che le ha permesso di costituire un nuovo Stato e attribuire a quest'ultimo una serie di garanzie e facilitazioni, fissate com'è noto nel Trattato del Laterano. Quest'ultimo è in definitiva la fonte pattizia che riconosce alla Santa Sede la sovranità di diritto internazionale (art. 2) e la sua giurisdizione esclusiva sulla Città del Vaticano (art. 4) e sulle persone che vi risiedono (art. 9). È su questa base che l'Italia riconosce alla Santa Sede il diritto di legazione attivo e passivo (art. 12), che si raccorda con la dichiarazione resa dalla Santa Sede (art. 24), «in relazione alla sovranità che Le compete anche nel campo internazionale» secondo la quale «Essa vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale». Come si vede, si tratta di un impegno pattizio preso con l'Italia, ma più in generale con la comunità internazionale, a non intervenire nelle «competizioni temporali» estranee alla missione spirituale della Chiesa²¹.

Tale precisazione apre un'ulteriore questione interpretativa legata alla definizione del contenuto materiale dell'espressione «competizioni temporali fra gli altri Stati»: formula che da un lato prova l'equiparazione della Santa Sede a uno Stato - e pertanto le attribuisce anche l'impegno alla non interferenza negli affari interni, conseguente al già menzionato principio internazionalistico di non intervento - e dall'altro lato lascia incerti i criteri di distinzione fra «materie temporali» e «materie spirituali», intese le une e le altre come ambiti di «dominio riservato» rispettivamente allo Stato e alla Chiesa cattolica (*rectius*: Santa Sede). In questa sede non è possibile ripercorrere il dibattito dottrinale che nella sua articolazione vede la presenza di posizioni plurali, ben note ai cultori della materia²². Credo sia più importante ricordare che fra l'uno e l'altro ambito bisogna anche collocare quello delle cosiddette «materie miste», che possono (e non devono) essere regolate di comune accordo fra Stato e Chiesa. In Italia questa distinzione è stata formalmente definita proprio in occasione della stipulazione dei Patti lateranensi, formati da un Trattato, che tocca le «materie temporali», e dal Concordato, che investe le «materie miste», e che fonda una ripartizione materiale definita innanzitutto sulla base degli scopi – ontologicamente distinti – propri dello Stato e della Chiesa²³, e poi su un'ulteriore diversità dei valori rispettivamente fondanti le due distinte autorità. Sicché il problema di tale distinzione si concretizza nel principio di «non identificazione» dello Stato con i valori espressi dalla Chiesa cattolica²⁴.

Questo impianto è stato sostanzialmente richiamato nella Costituzione repubblicana, che ha attribuito ai Patti lateranensi un ruolo costituzionalmente rilevante, tale da riconoscere loro una forza speciale rispetto a quella propria delle altre leggi di esecuzione dei trattati internazionali. Per la precisione, i Patti costituiscono la fonte della regolamentazione dei rapporti fra Stato e Chiesa, cui la Costituzione effettivamente rinvia, in osservanza del principio della reciproca sovranità e indipendenza dei due soggetti, «ciascuno nel proprio ordine».

Questa puntualizzazione costituisce l'inevitabile criterio interpretativo della materia dei rapporti fra Stato e Chiesa cattolica secondo la tradizionale impostazione verticale, che si svolge per l'appunto con dinamiche interordinamentali analoghe a quelle internazionalistiche, e che di conseguenza non possono non essere prese in esame quando si tratti di verificarne la legittimità applicativa. L'art. 7 Cost. costituisce a sua volta il filtro repubblicano che impone di mantenere tali relazioni all'interno di perimetri che riconoscono la diversità dei due soggetti – entrambi indipendenti e sovrani, ed entrambi capaci di esprimere un potere di indirizzo sulle persone soggette alla loro potestà – in ordine non solo a materie diverse, ma anche a profili diversi delle medesime materie, evitando che l'uno possa intromettersi nelle

20 Insiste opportunamente su questo punto Colaïanni, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan*, cit., *passim*.

21 Per maggiori dettagli, cfr. G. Barberini, *Riflessioni sull'origine e sul significato dell'art. 24 del trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pp. 1-25.

22 Per una loro esposizione sintetica, cfr. P. Consorti, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Roma-Bari, Laterza, 2020, pp. 122-123.

23 V. Tozzi, *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 169-187.

24 A. Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1998⁹, pp. 33-37.

faccende proprie dell'altro. Un esempio classico può aiutare a spiegare meglio questo aspetto: il matrimonio concordatario costituisce certamente una materia mista, regolata dal Concordato, ma non c'è dubbio che il potere della Chiesa resta confinato alla costituzione del matrimonio (atto) senza invadere la disciplina del rapporto, che resta soggetta alla sola legge dello Stato. Seguendo questa linea di ragionamento, appare evidente che la garanzia delle libertà civili – fra le quali figura anche quella religiosa – è affidata solo allo Stato, e che questo non può accettare condizionamenti ecclesiastici in merito alla loro definizione²⁵. Pertanto, la Chiesa è obbligata a non interferire su queste materie, potendo a sua volta contare sull'impegno dello Stato verso la garanzia della libertà religiosa anche dei fedeli cattolici, che va assicurata in regime di parità con quella di tutte le altre cittadine e gli altri cittadini. Va da sé che in tale contesto la Chiesa non può certo pretendere che lo Stato adegui la legge ai valori ecclesiali. È appena il caso di rammentare le vicende relative all'introduzione del divorzio, dell'aborto, della procreazione assistita, dell'autodeterminazione sanitaria, vale a dire settori in cui la legislazione statale procede necessariamente in senso laico – e quindi permette ai cittadini e alle cittadine di valersi di determinati diritti che invece la Chiesa non ritiene tali – e al tempo stesso consente a chi non voglia utilizzare certi istituti di farne a meno, e quindi mantenere l'obbedienza verso precetti religiosi di segno diverso.

Su tali basi evolutive non si può non ricordare che il Concordato lateranense è stato abrogato e sostituito con un Accordo stipulato nel 1984 proprio per armonizzarlo con i cambiamenti che nel frattempo avevano interessato sia l'Italia – passata da regno totalitario confessionista a repubblica democratica costituzionale – sia la Chiesa cattolica, retta anch'essa da principi nuovi e diversi da quelli degli anni Trenta, e consacrati nei documenti adottati durante la celebrazione del Concilio Vaticano II. *Ex parte Status*, questi cambiamenti hanno portato alla definizione – per via giurisprudenziale – del principio di laicità, assunto al rango di principio supremo dell'ordinamento costituzionale a partire dalla sentenza della Corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203, e successivamente più volte ribadito da altre successive pronunce.

La laicità italiana può ben essere definita una «laicità concordataria», nel senso che essa non espunge la questione religiosa in generale e i rapporti con la Chiesa cattolica in particolare all'esterno del perimetro costituzionale, ma certamente – come appena accennato – impone allo Stato di definire le questioni di interesse anche religioso in una logica di uguale libertà e senza accettare indebite pressioni diplomatiche. Nel nostro caso, come ho più volte ricordato, non è in questione la libertà della Chiesa cattolica di esprimere le proprie opinioni in merito a una proposta di legge, ma il metodo internazionalistico seguito, che dal punto di vista giuridico non può non essere classificato fra le indebite forme di ingerenza di uno Stato negli affari interni di un altro.

Per completezza di informazione, vale la pena ricordare che nell'ambito delle relazioni concordatarie successive alla riforma del 1984, lo strumento della «Nota verbale» è stato già utilizzato in modo proprio in almeno altre cinque occasioni²⁶, mentre in precedenza era stato utilizzato in modo improprio²⁷ e proprio²⁸, ma sotto la vigenza di un diverso Concordato e quindi anche in assenza della puntualizzazione del valore giuridico costituzionale del principio di laicità, che come ricordato appare formalizzato solo a partire dal 1989.

Alcuni autori hanno a questo proposito richiamato la legittimità della «Nota verbale» collocandola nell'ambito applicativo del principio di collaborazione richiamato nel Concordato attuale²⁹, che effetti-

25 A. Vitale, *Corso*, cit., p. 37.

26 Ad esempio, in materia di enti e beni ecclesiastici (cfr. sia in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, pp. 570-577, 588; sia in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, II, pp. 1143-1145) con le considerazioni di carattere sistematico di P. Floris, *Un mini-accordo in materia di enti ecclesiastici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I, pp. 894-945; relativo all'applicazione dell'articolo 29, comma IV, del protocollo del 15.11.1984, aggiuntivo all'accordo del 18.02.1984 (2000, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, pp. 535-536); circa le modalità di comunicazione delle informazioni di carattere assistenziale e previdenziale dei dipendenti della Santa Sede, degli altri enti centrali della Chiesa gestiti direttamente dalla Santa Sede iscritti in istituti previdenziali italiani (2004, <http://www.ulsava/content/ulsava/it/pubblicazioni/bollettini/bollettino-22-2014/scambio-note-verbali.html>); in materia di notifica degli atti di natura tributaria (2006) (https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NOTA_VERBALE.pdf).

27 Mi riferisco alla vicenda relativa al referendum sul divorzio celebrato in Italia nel 1974, che dette vita pure a un contenzioso di carattere diplomatico, per cui cfr. *Dieci documenti diplomatici sulla interpretazione dell'art. 34 del Concordato tra l'Italia e la Santa Sede*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1970, pp. 461-487.

28 Relativo all'ampliamento del cimitero di Albano: cfr. (https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=1&art.versione=1&art.codiceRedazionale=082U0884&art.dataPubblicazioneGazzetta=1982-12-03&art.idGruppo=0&art.idSottoArticolo=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=1)

29 R. Santoro, *La "Nota verbale" della Segreteria di Stato sul D.d.l. Zan: un atto alla ricerca della reciproca collaborazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2021.

vamente all'art. 1 lo menziona quale impegno ulteriore rispetto alla reciproca indipendenza e sovranità costituzionalmente stabilite³⁰. Personalmente, non nutro alcun dubbio sul fatto che la collaborazione costituisca un principio applicativo subordinato all'indipendenza, sovranità e laicità. Richiamarlo tuttavia quale criterio di riferimento principale della dinamica pattizia, a mio parere, costituisce un errore sistematico che di fatto eleva un criterio metodologico al livello sostanziale, costituzionalmente definito e pattiziamente ribadito, col risultato indebito di far prevalere la collaborazione sulla separazione e di fatto trascurando il fatto che la laicità va apprezzata quale «principio supremo dell'ordinamento costituzionale»³¹.

3. «Nota verbale» e discriminazioni di genere

Sul piano del merito, la «Nota verbale» esprime la preoccupazione ecclesiastica per l'eventuale approvazione di una legge potenzialmente contraria agli impegni concordatari assunti dall'Italia verso la Chiesa cattolica, in quanto la «criminalizzazione delle condotte discriminatorie per motivi "fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere"» potrebbe riguardare pure il magistero cattolico su parti indisponibili al cambiamento «perché derivat[e] dalla stessa Rivelazione divina».

Come già evidenziato, la Nota non precisa altro e auspica che il testo all'esame del Senato venga modulato in modo tale da garantire la libera espressione del magistero cattolico, pena la violazione degli impegni concordatari. In assenza di ulteriori precisazioni, l'interprete deve affidarsi alla lettura delle interviste giornalistiche rilasciate dal Segretario di Stato e dal Presidente della Conferenza episcopale italiana, che si sono affrettati a precisare che i loro interventi non miravano a bloccare l'esame del disegno di legge, ma solo a chiarire la posizione ecclesiastica. La lettura di queste interviste dimostra – se ce n'era bisogno – che la libertà di intervento anche politico della Chiesa non è messa in discussione, mentre è messa in discussione la libertà del Parlamento di esercitare la propria funzione legislativa senza ingerenze formali provenienti da soggetti esterni al procedimento stesso.

Ho già sottolineato la natura giuridica *formale* della «Nota verbale», che nel merito domanda all'Ambasciata d'Italia di comunicare al Governo, affinché informi il Senato, che il testo sottoposto alla sua approvazione contrasta con la rivelazione divina, che fino a prova contraria non è parte delle fonti del diritto dello Stato. Non è poi possibile sapere quali sarebbero in concreto le «espressioni della Sacra Scrittura, della Tradizione ecclesiale e del Magistero autentico dei Papi e dei Vescovi» che potrebbero integrare le ipotesi di reato introdotte dalla nuova possibile legge, che la Chiesa immagina tributaria di «una prospettiva antropologica» non condivisibile. Da questo punto di vista, emerge la perenne tentazione della Chiesa cattolica di piegare gli ordinamenti giuridici statali alla propria visione del mondo, senza ammettere quel pluralismo democratico che – insieme alla tripartizione dei poteri – caratterizza un principio della civiltà giuridica contemporanea, almeno occidentale. L'esempio più lampante sotto questo profilo rimane quello dell'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto del divorzio, considerato dalla Chiesa contrario alla natura stessa del matrimonio, che non può non essere eterosessuale, destinato alla procreazione e indissolubile. L'opposizione ecclesiastica fu fortissima e portò anche all'indizione – per la prima volta nella storia repubblicana – di un referendum abrogativo che dette esito negativo, confermando così l'istituzione del divorzio³². Questa scelta legislativa fu ovviamente salva la possibilità per i cattolici di continuare a considerare il matrimonio un legame indissolubile, ma consente a chi non condivide questa idea di matrimonio, di scioglierlo davanti alla legge. In altre parole, il pluralismo delle «prospettive antropologiche» caratterizza la democrazia statale e il principio di laicità non ammette che una di queste possa prevalere per legge sulle altre.

Ho svolto questo ragionamento per cercare di entrare in relazione col merito delle preoccupazioni espresse nella «Nota verbale», anche se dalla sua lettura non appare immediatamente chiaro quale sia la prospettiva antropologica adottata dalla legge in esame e contestata dalla Chiesa cattolica.

30 «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

31 Per maggiori dettagli, cfr. P. Consorti, *Diritto e religione*, cit., pp. 153-189; Id., *Collaborazione e intese fra Stato e Chiesa*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, in V. Tozzi (a cura di), Salerno, Edisud, 1990, pp. 307-316.

32 D. Saresella, *The Battle for Divorce in Italy and Opposition from the Catholic World (1861-1974)*, in *Journal of family law*, 2017, pp. 401-418.

Bisogna anche ammettere che il testo licenziato dalla Camera dei deputati presenta diverse debolezze in termini giuridici³³, come accade spesso quando l'attività politica rimane condizionata da dibattiti non sufficientemente approfonditi sotto il profilo tecnico. La debolezza del legislatore è ormai un dato sociale consolidato, che però non autorizza soggetti esterni alla Repubblica a condizionare il dibattito parlamentare paventando inesistenti criticità di carattere internazionalistico o concordatario. Com'è stato già osservato, la «Nota verbale» non riguarda una *res mixta*, ma una materia temporale come tale riservata all'ambito statale, e quindi nella sostanza «dissimula una questione di costituzionalità»³⁴, invocando parametri di «divina rivelazione».

Il disegno di legge approvato alla Camera e in discussione al Senato può non piacere per diversi motivi, ma non si può pretendere di subordinarlo alla divina rivelazione³⁵ né a una determinata opzione antropologica. La contestazione ecclesiastica peraltro si era già presentata, ancorché in termini informali e per bocca di una parte della Chiesa cattolica, già in occasione delle prime proposte di legge tese a contrastare l'omofobia. In questa Rivista sono stati pubblicati diversi saggi in proposito, che hanno illustrato il merito delle questioni di sostanza che si presentavano già anni fa. Andrea Pugiotta, ad esempio, ha svolto un'analisi penetrante distinguendo con acume gli aspetti tecnico-giuridici da quelli politici³⁶, mettendo a sua volta in rilievo le sovrapposizioni fra politica e diritto e la difficoltà di tenerli separati.

È quindi opportuno prendere solo brevemente in considerazione il merito delle contestazioni ecclesiastiche sottintese alla genericità della Nota, ma evidenziate in occasione delle interviste già richiamate, con cui alti prelati (il Segretario di Stato vaticano e il Presidente della Conferenza episcopale) in sostanza sollevano tre critiche principali. La prima contesta il presunto riferimento culturale della possibile futura legge alle «teorie gender», incompatibili con la dottrina cattolica e quindi – seconda critica – tali da esporre i cattolici alla consumazione del «nuovo reato di odio» che la legge introduce, e infine contrastano l'istituzione della Giornata nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia, «al fine di promuovere la cultura del rispetto e dell'inclusione nonché di contrastare i pregiudizi, le discriminazioni e le violenze motivati dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, in attuazione dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale sanciti dalla Costituzione», in quanto obbligherebbe anche le scuole cattoliche, violandone l'autonomia educativa.

La prima critica si fonda sul fatto che le definizioni presentate nell'art. 1, rispettivamente di «sesso», «genere», «orientamento sessuale» e «identità di genere», sono tributarie delle c.d. «teorie gender». Questa disapprovazione non è nuova, in dottrina si è parlato della ritrosia mostrata dal legislatore italiano verso l'adozione di definizioni ampiamente utilizzate sia nell'ordinamento europeo e persino in quello italiano, rendendole «dunque impronunciabili, giuridicamente “indicibili”, accusate di essere in quanto tali espressione (ed invenzione) di una asserita “ideologia del gender”»³⁷. Quand'anche fosse, vale la pena ricordare che il medesimo articolo precisa che tali definizioni sono rese «ai fini della presente legge», e quindi non possono essere considerate di rilievo generale, meno che mai sotto il profilo antropologico.

Rispetto alla seconda critica – che poi riguarda la parte centrale dell'eventuale nuova legge – ricordo che essa non esprime una «nuova ipotesi di reato», ma si limita ad aggiungere alle fattispecie già previste dagli articoli 604 *bis* e *ter* del codice penale – che già puniscono «chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi» (art. 604 *bis a*) e chi «in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi» (art. 640 *bis b*); nonché un'aggravante «per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso,

33 In dottrina cfr. ad esempio E. Rossi, *A suon di legge confusa. L'uso simbolico del diritto penale e l'accettazione sociale*, in *Il Regno attualità*, 2021, pp. 273-277.

34 Devo la suggestione a R. Astorri, che l'ha illustrata nel corso di un webinar organizzato dall'Associazione dei docenti universitari della disciplina del fenomeno religioso sul tema «Annotazioni verbali intorno a una “Nota verbale”», 9 luglio 2021.

35 Col sarcasmo che lo caratterizza, F. Margiotta Broglio in una intervista rilasciata a Repubblica.it (22 giugno 2021) ha dichiarato «Vorrei ricordare al vescovo Suetta che ha parlato di “violazione della legge di Dio” e dei pilastri della dottrina cattolica, che purtroppo la legge di Dio non è ancora stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale», e al quotidiano *la Sicilia* (22 giugno 2021) «Chiesa e Stato si occupino ognuno degli omosessuali e dei pedofili propri».

36 «Chi mi conosce sa che sono solito dire quel che penso (e fare quel che dico). Non lesinerò, dunque, osservazioni giuridiche abrasive sul prodotto legislativo della Camera. Tuttavia l'onestà intellettuale non è sinonimo di dabbenaggine politica»: A. Pugiotta, *Aporie, paradossi ed eterogenesi dei fini nel disegno di legge in materia di contrasto all'omofobia e alla transfobia*, in *Genius*, 2015, p. 7.

37 L. Imarisio, *Il reato che non osa pronunciare il proprio nome. Reticenze e limiti nel c.d. disegno di legge Scalfarotto*, in *Genius*, 2015, p. 38.

ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità» (art. 604 *ter*) – anche motivi «fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità». In sostanza, il disegno contestato estende la protezione penale già prevista per un gruppo di motivi notoriamente causa di discriminazioni e reati d'odio, anche ad altri motivi che pure provocano discriminazioni e reati d'odio.

Infine, osservo che la menzionata giornata contro l'omofobia, bifobia, eccetera, deve bensì essere organizzata nelle scuole che fanno parte del sistema nazionale di istruzione, e «nel rispetto del piano triennale dell'offerta formativa di cui al comma 16 dell'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, e del patto educativo di corresponsabilità». Vale a dire che questi interventi si collocano fra quelli che già adesso tendono ad assicurare il rispetto dei principi di pari opportunità, l'educazione alla parità tra i sessi, e la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, secondo un progetto concordato fra scuola e famiglie. A me pare che anche le scuole di tendenza confessionale che abbiano ottenuto, ovvero vogliano ottenere, la parità, debbano impegnarsi in questo senso, così come sono tenute a presentare «un progetto educativo conforme ai valori espressi dalla Costituzione: non possono effettuare discriminazioni o impedire l'iscrizione a qualcuno che ne faccia richiesta; devono assicurare l'inserimento di studenti diversamente abili o svantaggiati e rispettare la normativa comune relativa alle materie impartite, allo svolgimento dei programmi, al profilo di qualificazione degli insegnanti, all'idoneità dei locali, ecc.»³⁸. Non si vede perché le scuole cattoliche – o espressive di altra tendenza – non dovrebbero rispettare i principi antidiscriminatori e di libertà personale riconosciuti a tutte le cittadine e i cittadini.

4. Conclusione

L'intervento diplomatico da cui siamo partiti per analizzare gli aspetti giuridici dell'attuale sistema concordatario, mette in luce una questione di pluralismo religioso e culturale più vasta di quanto non possa apparire se si resta nei limitati contorni della singola questione di genere. Il tema meriterebbe un ulteriore approfondimento, almeno secondo due direzioni complementari.

La prima investe un carattere istituzionale, correlato alla difficoltà della Chiesa cattolica – che è un ordinamento teocentrico, ierocratico e non democratico – a entrare in una corretta relazione con ordinamenti statali contemporanei, democratici e imperniati sulla divisione dei poteri, a lei sconosciuta. Tale rigidità giustifica una certa leggerezza con cui la Chiesa talvolta interviene su più livelli – concordatario tramite la Santa Sede, politico istituzionale attraverso la Conferenza episcopale, politico mediante suoi esponenti – chiedendo al potere esecutivo statale di adoperarsi presso quello legislativo, realizzando un improprio «corto circuito istituzionale».

La seconda tocca una più pericolosa propensione della Chiesa cattolica a non farsi carico della libertà di tutti e di tutte, mostrandosi istituzionalmente ferma su posizioni che in realtà non rendono ragione della complessità che questa pure vive. Ad esempio, essa appare intontita da una fissazione contro la prepotenza delle teorie del genere, che metterebbero in dubbio l'impero del diritto naturale e del conseguente diritto divino naturale. Vale a dire costruzioni culturali storicamente determinate, che andrebbero discusse anche alla luce di un più evidente riconoscimento delle differenze e dei loro diritti pure nella compagine ecclesiale³⁹. Il riconoscimento dell'omosessualità come condizione di vita naturale fa peraltro ormai parte di una larga sensibilità ecclesiale⁴⁰, che meriterebbe di essere riconosciuta e protetta, anziché sommariamente liquidata per impropri calcoli politici.

38 P. Consorti, *Diritto e religione*, cit., p. 163.

39 S. Zorzi, *Il genere di Dio. La Chiesa e la teologia alla prova del gender*, Molfetta (Ba), La meridiana, 2017.

40 L. Moia, *Chiesa e omosessualità. Un'inchiesta alla luce del magistero di papa Francesco*, Cinisello Balsamo (Mi), San Paolo, 2020.