

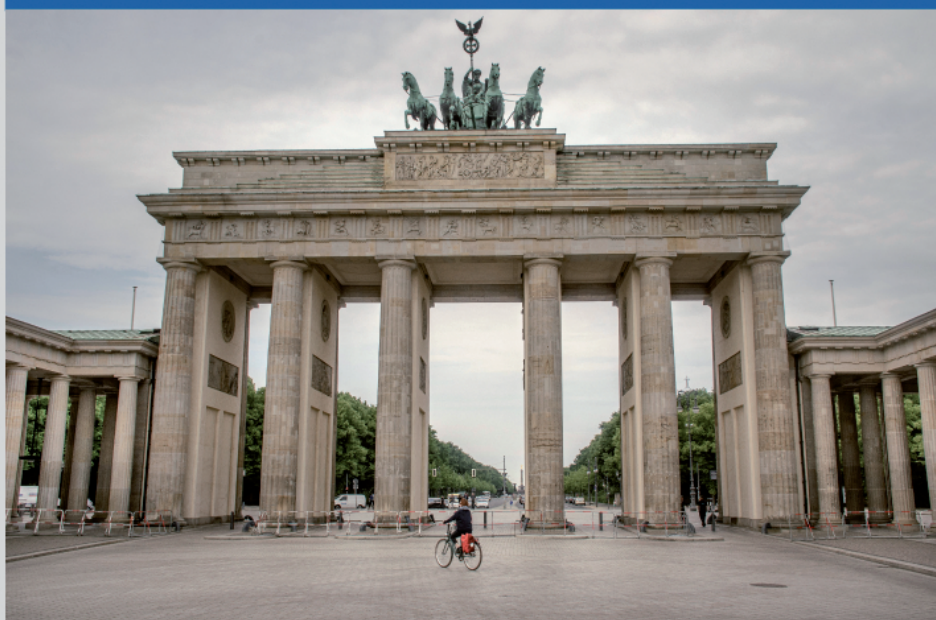
Andrea Francia - Lorenzo Trapassi

# I RAPPORTI GIURIDICI FRA LO STATO E LA CHIESA IN GERMANIA

Lineamenti di diritto ecclesiastico

*con il contributo di*

Pietro Parolin e Cesare Mirabelli



**G. Giappichelli Editore**

## INTRODUZIONE

Agli occhi di noi italiani la Germania rappresenta un modello di modernità e di efficienza fra gli Stati membri dell'Unione Europea sotto molti punti di vista, non soltanto economico o tecnologico, ma anche sotto il profilo dell'evoluzione della società civile e dei suoi costumi. Un'immagine senz'altro corretta nel suo complesso e che è risultata ulteriormente rafforzata nel contesto dell'epidemia di Covid-19, che la Germania ha dimostrato di sapere gestire in maniera esemplare, coniugando la salvaguardia della salute dei cittadini con un'efficace tutela delle produzioni e del sistema Paese nel suo complesso, senza dimenticare l'impegno profuso con i partner UE per assicurare una risposta di portata europea alla pandemia e alle sue conseguenze sociali ed economiche.

Questo perché il cosiddetto «modello tedesco», come i *mass media* lo hanno definito spesso proprio nelle cronache dell'epidemia, non è incentrato sulle sole dimensioni del capitalismo e del liberalismo e, dunque, della concezione dell'economia come meramente volta alla produzione e alla generazione di plusvalore tramite la libera circolazione di merci e servizi. Nel modello tedesco si evidenziano infatti elementi ulteriori e peculiari della storia culturale tedesca: vi sono relazioni industriali pienamente compartecipate fra parte datoriale e rappresentanti dei lavoratori, vi è la cura alla formazione professionale, vista non solo come qualificazione della manodopera ma anche quale strumento di ascensione sociale, vi sono gli investimenti pubblici e privati in innovazione, ricerca e trasformazione digitale, senza contare la costante attenzione per la sostenibilità ambientale della crescita e la qualità dei servizi pubblici. Si tratta, in poche parole, del modello tedesco di economia sociale di mercato (*soziale Marktwirtschaft*), «una concezione del capitalismo che molto deve alla dottrina sociale della Chiesa e alla capacità di esponenti politici cristiano democratici di tradurla in realtà nella Germania del secondo dopoguerra».

Tale natura di Stato moderno, ordinato al suo interno nella dialettica fra istituzioni federali e *Länder*, fra pubblico e privato, nonché sempre più in-

tegrato a livello internazionale, fa sì che molti giovani da tutta Europa (e, in numero crescente, dall'Italia) scelgano la Germania quale luogo per coltivare i propri talenti, realizzare i propri sogni ed esprimere in piena libertà le proprie scelte di vita. Tutto ciò in un clima di valorizzazione delle diversità che, se da un lato non è esente da talune contraddizioni, dall'altro lato rende la Germania un mirabile esempio di società pluralista e rispettosa delle differenti culture dalle quali proviene una parte ormai significativa dei suoi abitanti. Un Paese che, in quest'ottica, ci appare animato da valori di tolleranza e di sana laicità, dove ogni espressione culturale e religiosa trova modo di esprimersi in libertà di pensiero e di azione: valori questi che senz'altro concorrono alla definizione della Germania con le espressioni lusinghiere appena utilizzate.

Non è certamente un caso che lo Stato tedesco del terzo millennio, la *Bundesrepublik Deutschland*, che ha da poco festeggiato il trentesimo anniversario della sua riunificazione (*Wiedervereinigung*) possa essere descritta in questi termini. Essi rappresentano il risultato di un lungo processo storico caratterizzato dalla necessità di trovare, all'interno del mondo germanico, condizioni di equa coesistenza fra diverse confessioni religiose e i divergenti interessi fra queste e il potere politico. Perché la Germania è stata storicamente, più che altri luoghi in Europa, terreno di incontro e spesso di scontro fra istanze di tipo contrastante in ambito religioso. Si pensi anzitutto alla lotta per le investiture, il braccio di ferro che dalla seconda metà del X secolo fino al Concordato di Worms del 1122 vide contrapposti il Papato e l'Impero sulla questione di chi dovesse avere preminenza nel conferimento delle nomine ecclesiastiche. E si pensi anche alla pace di Augusta del 1555, che mise fine agli scontri fra cattolici e protestanti scoppiati in esito allo scisma luterano e stabilì la regola del *cuius regio eius et religio*, così vincolando i sudditi alla fede religiosa professata dal proprio signore. Anche in epoca più recente la Germania ha continuato a essere teatro di conflitti fra il potere politico e le confessioni religiose: con il *Kulturkampf*, il Secondo Reich del Cancelliere Bismarck ha propugnato una politica legislativa fra le più anticlericali del XIX secolo. In seguito, il Terzo Reich hitleriano, oltre a macchiarsi della atroce colpa dell'Olocausto del popolo ebraico, ha perpetrato anche dure aggressioni alle Chiese cattolica ed evangelica.

Una storia così densa sotto il profilo dei rapporti fra il potere pubblico e la religione ha fornito all'ordinamento tedesco contemporaneo il retroterra di maturazione per una definizione efficace ed equa degli assetti di interesse delle confessioni religiose rispetto allo Stato e alle sue prerogative. Questo libro intende quindi esaminare attraverso quali strumenti giu-

ridici le Chiese <sup>(1)</sup> esercitino oggi un ruolo costruttivo nella società tedesca, dando il loro contributo al benessere generale della comunità e partecipando attivamente all'esercizio di funzioni di rilievo pubblico nell'ordinamento della Repubblica Federale Tedesca, tanto sul piano nazionale (nelle relazioni fra la Chiesa e il *Bund*, il livello di governo federale), quanto in un'ottica regionale (per quanto attiene i rapporti fra la Chiesa stessa e i *Länder* e, in misura minore, i comuni). La Chiesa in Germania ha difatti da sempre offerto e continua a offrire il proprio contributo al sistema di economia sociale di mercato, esercitando una serie di funzioni economiche e sociali di fondamentale importanza nel Paese, come la gestione di ospedali, di istituti di cura e di riabilitazione e di case di riposo per anziani, di asili nidi, di enti di formazione, di scuole e di università. Dunque, approfondire i rapporti fra Stato e Chiesa in Germania sotto il profilo giuridico significa anche comprendere meglio uno degli elementi che hanno portato la Germania ad essere un Paese di successo in termini economici e sociali.

Un modello anche in questo caso esemplare e certamente di interesse per altri Paesi europei, visto che tale *sana cooperatio* nelle relazioni tra realtà religiose e autorità politiche riscontrata in Germania può costituire un paradigma fecondo a livello internazionale. Al di là del modello tedesco, peraltro, la materia di questo libro, il diritto ecclesiastico, intesa come disciplina dei rapporti fra poteri pubblici e confessioni religiose, è senz'altro destinata a rivestire una importanza sempre maggiore in Europa, dato il crescente livello di multiculturalismo e di multiconfessionalismo delle società europee. Proprio il moltiplicarsi delle espressioni religiose professate in Germania rende oggi ancora più necessario implementare la disciplina giuridica che regola tale fenomeno, così da assicurare da un lato la pacifica convivenza fra le diverse istanze religiose e, dall'altro lato, la regolamentazione delle molte funzioni sociali assolve dalla Chiesa presso la società tedesca. Proprio per tale ragione, nell'ordinamento tedesco già da diversi anni si sta affermando il concetto di «diritto costituzionale della religione», inteso come il tessuto normativo co-

---

<sup>(1)</sup> Si utilizza il plurale «le Chiese», in quanto il presente studio intende analizzare i rapporti giuridici che lo Stato tedesco intrattiene non soltanto con la Chiesa cattolica, ma anche con le altre comunità evangeliche, cercando di mostrare in tal modo la vitalità e l'equilibrio delle relazioni sia in ambito giuridico sia nei risvolti ecumenici. La Chiesa evangelica in Germania, infatti, è una realtà poliedrica ed è composta da venti *Landeskirchen*, di cui otto possono essere qualificate come «luterane». Due sono denominate «riformate», presentando un approccio di ispirazione «calvinista». Le restanti dieci comunità si definiscono «uniate», nel senso di integrare, pur con sfumature diverse, elementi delle Chiese luterane ed elementi delle comunità riformate.

stituzionale – incluse anche le sentenze della Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) – che contribuiscono a disciplinare oggi il mutevole fenomeno religioso in una società multiconfessionale <sup>(2)</sup>.

Anche in quest’ottica, quindi, la recente storia tedesca fornisce un paradigma esemplare, tanto più che dopo la riunificazione del Paese si è assistito in Germania a una profonda trasformazione del fenomeno religioso nel suo complesso: in un quadro di tendenza alla secolarizzazione della società – comune a tutti i Paesi europei – il fenomeno migratorio in Germania sta comportando infatti l’aumento del numero dei fedeli di comunità non appartenenti al tradizionale tessuto religioso tedesco, in primo luogo gli islamici ma anche i cattolici, il numero dei quali è in crescita proprio in virtù di arrivi dall’estero <sup>(3)</sup>. In Germania è in atto un processo in base al quale le espressioni religiose minoritarie rispetto alla Chiesa cattolica e a quella luterana – con particolare ma non esclusivo riguardo ai diversi gruppi esponenti della comunità islamica ed ebraica – aspirano al raggiungimento di accordi coi poteri pubblici, così mutuando il modello concordatario tipico della Chiesa cattolica all’assetto dei propri, specifici interessi. È questa – assieme alla stipula di recenti accordi fra la Chiesa cattolica e i *Länder* orientali dopo la riunificazione – una chiara dimostrazione dell’attualità del diritto ecclesiastico nella società tedesca contemporanea, multiconfessionale e dinamica come non era prevedibile che sarebbe divenuta anche soltanto pochi decenni fa <sup>(4)</sup>.

Dal punto di vista definitorio, nel corso del presente lavoro si è scelto di adottare espressioni quali «Stato tedesco» e «ordinamento giuridico tede-

<sup>(2)</sup> L’espressione «diritto costituzionale della religione» (*Religionsverfassungsrecht*) è stata creata dal giurista tedesco Peter Häberle in un suo saggio del 1976, di recente ripubblicato in: HÄBERLE PETER, *Eine Theorie des Religionsverfassungsrechts von 1976 – nach 35 Jahren wiedergelesen und im Verfassungsstaat fortgeschrieben*, in: LUDYGA HANNES-HOLZNER THOMAS, *Entwicklungstendenzen des Staatskirchen und Religionsverfassungsrechts*, Saarbrücken 2019. A testimonianza della vitalità del tema nel dibattito tedesco: WIBMANN HINNERK, *Religionsunterricht für alle? Zum Beitrag des Religionsverfassungsrechts für die pluralistische Gesellschaft*, Tübingen 2019. Per la dottrina italiana, ricordiamo: FATTORI GABRIELE, *Diritto costituzionale della religione*, Torino 2018.

<sup>(3)</sup> Ricostruito in: HENSE ANSGAR, *Tatsächliche und grundsätzliche Ausgangspunkte*, in: HAERIN STEPHAN-REES WILHELM-SCHMITZ HERIBERT, *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, Regensburg 2015, pp. 1830-1865.

<sup>(4)</sup> HENSE ANSGAR, *Konkordate und Kirchenverträge*, § 132, in: KUBE HANNO (a cura di), *Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 2013, pp. 1437-1446; HOLLERBACH ALEXANDER, *Concordati e accordi concordatari in Germania sotto il pontificato di Giovanni Paolo II*, in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/1999, pp. 73-80.

sco» per abbracciare tutti i poteri pubblici, federali e locali, chiamati a interagire con la Chiesa, mentre si è adottata una terminologia più dettagliata quando si è inteso circoscrivere l'analisi, come ad esempio nei rapporti fra la Chiesa e i *Länder*. Data la vastità della materia dei rapporti fra lo Stato tedesco e le diverse confessioni religiose esistenti in Germania, nel presente libro si è scelto di concentrare tale analisi, di natura prettamente giuridica, sui rapporti fra il potere pubblico e la Chiesa cattolica, anche se molti dei principi che ci accingiamo a esaminare valgono anche per altre confessioni, *in primis* le Chiese evangeliche.

Questo studio prenderà le mosse da una ricostruzione delle premesse storiche all'attuale panorama di diritto ecclesiastico in Germania, evocando la «stagione dei concordati» stipulati dalla Chiesa cattolica prima con alcuni Stati tedeschi nella prima metà del Novecento e poi, nel 1933, con il governo del Terzo Reich, fino ad arrivare alla promulgazione del *Grundgesetz*, la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca nel 1949.

Successivamente, la disamina dell'attività pattizia tra le Chiese e i *Länder* mostrerà il fruttuoso dinamismo esistente a livello locale e la peculiarità del sistema federale tedesco teso a decentralizzare alcune competenze, quali l'istruzione, vari settori della sanità, il mantenimento del patrimonio artistico, financo questioni di natura finanziaria alla responsabilità dei governi regionali. La ricca costellazione di accordi siglati tra i *Länder* e le due Chiese maggioritarie, 49 conclusi dalla Chiesa cattolica e 22 dalle comunità evangeliche, metterà in luce il proficuo impegno di comunità politica e comunità religiosa nel trovare soluzioni concertate ed armoniche per la risoluzione delle tante problematiche emergenti nella società.

Dopodiché, saranno oggetto di analisi alcune delle principali *res mixtae*, ossia le materie di interesse comune dello Stato e della Chiesa, per meglio capire l'assetto degli interessi definitosi nell'ordinamento tedesco: dalla disciplina del matrimonio a quella dell'esposizione del crocifisso negli edifici pubblici, dalle fonti di finanziamento al diritto del lavoro alle dipendenze di enti ecclesiastici, fino a tratteggiare la legislazione che regola la cura pastorale per i membri delle forze armate. Infine, passeremo in esame i «numeri» della Chiesa in Germania ai nostri giorni, così da avere la dimensione e l'intensità della sua interazione con la società tedesca.

Il lettore che vorrà portare a compimento la lettura di questo saggio potrà infine scoprire che, data la vivacità e l'importanza della collaborazione fra lo Stato tedesco e le Chiese, la Germania non risulta a ben vedere un Paese così «laico» come una superficiale impressione ci indurrebbe a credere. Per contro, la Germania è ancora oggi profondamente caratterizzata da una presenza

attiva della religione nella società; tanto per fare solo qualche preliminare esempio: il Paese è guidato, nella coalizione di governo, da due partiti dichiaratamente «cristiani» nel loro nome <sup>(5)</sup>; le confessioni religiose sono sostenute dallo Stato con una tassazione, la *Kirchensteuer*, simile alla «decima» medievale e con altri, copiosi, strumenti finanziari; è un Paese che, malgrado la forza della sua economia, impone la chiusura domenicale obbligatoria alla quasi totalità degli esercizi commerciali.

Questa analisi è frutto del lavoro di due diplomatici che hanno prestatto servizio in Germania, un'esperienza che ha offerto loro l'opportunità di studiare sul campo i rapporti tra lo Stato tedesco e la Chiesa, avendo accesso diretto alle fonti in lingua tedesca e a interlocutori impegnati nel settore. Questo punto di osservazione privilegiato ha potuto inoltre far tesoro degli importanti eventi che hanno accompagnato le celebrazioni per il 500° anniversario della Riforma di Lutero, il primo centenario delle relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e la Repubblica Federale di Germania, nonché il 30° anniversario della riunificazione. Alla luce di tale esperienza personale, gli Autori hanno voluto dare al presente studio un taglio concreto e un contenuto giuridico, nell'intento di evidenziare il funzionamento effettivo dei rapporti fra Stato e Chiesa nella vita nazionale tedesca. Ciò detto, ogni contenuto di questo saggio è riconducibile unicamente ai suoi Autori.

Andrea Francia – Lorenzo Trapassi <sup>(6)</sup>

---

<sup>(5)</sup>Ci si riferisce all'Unione Cristiano-Democratica (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) e al partito fratello bavarese, l'Unione Cristiano-Sociale (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU).

<sup>(6)</sup>Le opinioni espone in queste pagine sono espresse a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, né alla Sezione per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede. Il Cons. Trapassi ringrazia sentitamente la sua Amministrazione per avere autorizzato la pubblicazione di questo libro ai sensi dell'art. 148 del D.P.R. n. 18/1967 e per la straordinaria opportunità di crescita che gli ha offerto, consentendogli di servire per quattro anni presso l'Ambasciata d'Italia a Berlino.

CAPITOLO I

GLI ACCORDI FRA LA SANTA SEDE E LO STATO  
TEDESCO FINO ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

**Premesse storiche dell'attività concordataria in Germania nel XX secolo**

Nel presente libro non ci si propone di procedere a una ricostruzione storica dei rapporti fra i pubblici poteri e la Chiesa cattolica in Germania, attività questa che prenderebbe troppo spazio e sottrarrebbe attenzione all'analisi dei profili giuridici di tali rapporti, questo essendo il nostro obiettivo principale. Appare tuttavia utile ricordare per sommi capi come tali relazioni siano state caratterizzate, nella storia tedesca più che in quella di altre nazioni europee, da momenti di fortissima contrapposizione fra il Papato e i detentori di poteri sovrani nei territori oggi rientranti nella Repubblica Federale Tedesca.

Si pensi in primo luogo alla lotta per le investiture, che vide proprio nel Sacro Romano Imperatore Ottone I, di dinastia sassone, il più convinto assertore della fedeltà dei vescovi, inquadri nell'amministrazione statale, all'Imperatore prima ancora che al Papa <sup>(1)</sup>. Un secondo momento di frizione si ebbe, come noto, con la Riforma luterana per effetto della quale alcuni fra i sovrani e i principi dell'Europa centro-settentrionale poterono avocare a sé i beni ecclesiastici e il controllo su Chiese che, sottratte alla potestà di Roma, divennero a tutti gli effetti «Chiese di Stato», con l'ulteriore conseguenza di minare l'autorità del Sacro Romano Imperatore su molti territori di lingua tedesca <sup>(2)</sup>. Infine, in epoca più recente, ebbe luogo il *Kulturkampf* (letteralmente «battaglia culturale»), l'offensiva anticattolica con la quale il Cancelliere

---

<sup>(1)</sup> BLUMENTHAL UTA-RENAME, *The investiture controversy*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1982.

<sup>(2)</sup> TOURN GIORGIO, *I protestanti. Una rivoluzione*, Claudiana, Torino 1993.



Bismarck, una volta proclamato il Secondo impero tedesco, si propose di coagulare attorno a questa istituzione il sentimento nazionale dei tedeschi, contrastando l'influenza della Chiesa cattolica sulla società tedesca, in quanto ritenuta potenzialmente lesiva dell'appena raggiunta unità nazionale.

Tale lotta politica e culturale contrappose il Secondo impero tedesco (1871-1919) alla Santa Sede negli anni compresi tra il Concilio Vaticano I (1867-1870) ai primi decenni successivi alla fondazione dell'impero stesso e, quindi, alla stagione che si caratterizzò per una ripresa dell'attività concordataria fra la Santa Sede e gli Stati tedeschi, come ci si accinge ad illustrare. Si trattò, a ben vedere, di una non breve stagione politica della Germania guglielmina caratterizzata dalla promulgazione di una legislazione profondamente lesiva degli interessi della Chiesa in settori quali l'educazione dei giovani e la disciplina del clero, nonché dalla diffusione in Germania di una campagna culturale volta ad associare la fede cattolica e la sua propagazione per il tramite della missione evangelizzatrice della Chiesa a concetti quali l'oscurantismo e la regressione socioeconomica <sup>(3)</sup>.

Ed è proprio in questo clima di acceso contrasto fra l'Impero tedesco e la Chiesa cattolica che si inserisce una nuova stagione di rapporti giuridici, tuttora fiorente e iniziata proprio con la ripresa di negoziati volti a regolamentare le materie di reciproco interesse. A rendere concreta tale svolta furono senz'altro gli eventi bellici della Prima guerra mondiale, la caduta dell'Impero tedesco e, non ultima, la decisa ed efficace azione diplomatica del nunzio apostolico Eugenio Pacelli il quale, il 26 maggio 1917, in pieno conflitto, presentò le sue Lettere credenziali firmate dal Pontefice al Re di Baviera Luigi III di Wittelsbach. In quel momento storico, infatti, la nunziatura apostolica si trovava a Monaco di Baviera – dove operò dal 1785 al 1934 – mentre i rapporti diplomatici fra la Santa Sede e la Prussia ebbero formale inizio soltanto nel 1925, sempre grazie a Eugenio Pacelli e fu dunque nella capitale imperiale, la metropoli prussiana di Berlino, che la nunziatura si spostò nel 1934, pur disponendo *in loco* di una sede per così dire «parallela» a quella monacense sin dal 1925 <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Cfr. SCHMIDT-VOLKMAR ERIC, *Der Kulturkampf in Deutschland 1871-1890*, Muster-schmidt, Gottinga 1962; FUCHS WALTHER PETER, *Ultramontanismus und Staatsräson. Der Kulturkampf*, in: FUCHS WALTHER PETER (a cura di), *Staat und Kirche im Wandel der Jahrhunderte*, Kohlhammer, Stoccarda 1969; VALENTE MASSIMILIANO, *Diplomazia pontificia e Kulturkampf: la Santa Sede e la Prussia tra Pio IX e Bismarck (1862-1878)*, Studium, Roma 2004.

<sup>(4)</sup> L'ultimo nunzio apostolico in Baviera, l'arcivescovo Alberto Vassallo di Torregrossa, lasciò Monaco il 23 ottobre 1936.

La missione in Germania di Eugenio Pacelli, destinato a divenire Segretario di Stato e a essere eletto Papa col nome di Pio XII, iniziò dunque in Baviera, ma l'obiettivo era aprire un canale diplomatico con l'intero Impero tedesco, dove poche settimane dopo la presentazione delle Lettere credenziali a Monaco, il nunzio apostolico accreditato in Baviera si presentava infatti a Berlino prima al Cancelliere dell'Impero, Theobald Bethmann Hollweg e, poi, allo stesso *Kaiser* Guglielmo II, per portare un messaggio di pace in nome del Pontefice Benedetto XV. Il nunzio era in particolare interessato a comprendere dal sovrano prussiano, di confessione luterana, quali fossero, a oltre tre anni dall'inizio delle ostilità, gli scopi di guerra della Germania e su quali basi si sarebbe potuto avviare un negoziato di pace con le potenze dell'Intesa, eventualmente con l'ausilio della Santa Sede. Successivamente, il nunzio a Vienna, Mons. Teodoro Valfrè di Bonzo, avrebbe incontrato, con analogo intento, l'Imperatore d'Austria-Ungheria, il cattolico Carlo I. Il nunzio Pacelli spese l'intera estate del 1917 in affannosi contatti con le autorità tedesche, ma ogni ipotesi di negoziato di pace si arenò contro le resistenze della casta militare prussiana, convinta di potere battere sul campo le truppe dell'Intesa, soprattutto a seguito dell'uscita di scena della Russia, divenuta nel frattempo teatro della Rivoluzione bolscevica.

Se dunque tali tentativi si rivelarono purtroppo infruttuosi sul piano del ristabilimento della pace in Europa, le iniziative di Pacelli, in stretta intesa con Papa Benedetto XV, ebbero il merito di riaprire la strada della stipula di accordi diplomatici fra la Santa Sede e gli Stati tedeschi. Difatti, subito dopo la fine della guerra, nel 1919, nel pieno di una Germania sconvolta da rivolte ispirate dalla Rivoluzione bolscevica, il nunzio Pacelli presentò le proprie Lettere credenziali al Capo dello Stato insediatosi dopo l'esilio del *Kaiser*, il socialdemocratico Friedrich Ebert, Presidente della Repubblica di Weimar. La Santa Sede desiderava infatti normalizzare i propri rapporti con la Germania, tanto più che, con la caduta dell'Impero austroungarico, il Pontefice si ritrovava per la prima volta nella sua storia privo di un governo di riferimento nel mondo cattolico, ruolo questo che non poteva riconoscersi alla Francia, ormai repubblica di ispirazione laica, né tantomeno all'Italia, dove doveva ancora ricomporsi la frattura della Questione romana <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Cfr. SPINOSA ANTONIO, *Pio XII l'ultimo Papa*, Mondadori, Milano 1992, pp. 57-93.

## Gli accordi con la Santa Sede prima della fondazione della Repubblica Federale Tedesca

Come in parte anticipato nel paragrafo precedente, la fine della Prima guerra mondiale ha mutato radicalmente lo scenario geopolitico europeo, facendo scomparire dalla carta geografica molte delle monarchie preesistenti. Anche in Germania si assiste alla fine dell'ordinamento monarchico e all'istituzione di un ordine costituzionale democratico e repubblicano. Infatti, la rivoluzione di novembre del 1918 e le insurrezioni a catena che si svilupparono nelle principali città del Reich condussero il 19 gennaio 1919 alle elezioni per l'Assemblea nazionale costituente, le prime alle quali presero parte anche le donne. Al fine di evitare che i dibattiti della costituente potessero infiammare gli animi e generare disordini a Berlino, l'Assemblea nazionale si riunì il 6 febbraio 1919 a Weimar, città della Turingia a circa 300 km dalla capitale del *Reich*. La nuova Costituzione di Weimar<sup>(6)</sup>, che trasformava il *Reich* tedesco in una repubblica democratica, fu approvata l'11 agosto 1919. Essa si collocava in una prospettiva liberale, ma molto attenta alle istanze del mondo del lavoro, recependo molti principi già contenuti nella Costituzione della *Paulskirche*, dal nome della chiesa di Francoforte sul Meno che, nella stagione rivoluzionaria a cavallo fra il 1848 e il 1849, servì da sede per la prima assemblea costituzionale tedesca. Nel frattempo, anche molti *Länder* si danno nuovi assetti legislativi. Questi cambiamenti strutturali e istituzionali all'interno dello Stato tedesco mettono in discussione gli accordi precedentemente conclusi con la Santa Sede.

Il 21 novembre 1921 Papa Benedetto XV nell'Allocuzione concistoriale *In hac quidem*<sup>(7)</sup> dichiara espressamente che le nuove entità politiche, sorte a seguito della Prima guerra mondiale, non potevano più continuare a riferirsi ai concordati conclusi con gli Stati precedenti che, in molti casi, non esistevano più o erano essenzialmente cambiati sotto il profilo costituzionale e politico. Il Pontefice ancora più chiaramente afferma: «Come è noto, dopo l'ultima terribile guerra, sono emersi nuovi Stati e alcuni Stati preesistenti si

---

<sup>(6)</sup> Cfr. LANCHESTER FULCO, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 209-256; MORTATI COSTANTINO, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè, Milano 2019; RUSCONI GIAN ENRICO-WINKLER HEINRICH AUGUST, *L'eredità di Weimar*, Donzelli, Roma 1999; WINKLER HEINRICH AUGUST, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma 1998.

<sup>(7)</sup> BENEDETTO XV, *In hac quidem*, in: *Acta Apostolicae Sedis*, Vol. 13 (1921), pp. 521-524.

sono ampliati avendo annesso nuovi territori. È ovvio che queste nuove entità non possono in alcun caso rivendicare i privilegi che la Santa Sede aveva concesso ad altri soggetti attraverso trattati internazionali, dal momento che nessuna transazione legale può creare vantaggi o diritti per terzi. Inoltre, da una così sostanziale trasformazione degli eventi sono nati numerosi Stati che non possono essere considerati come la medesima persona giuridica con cui la Santa Sede era solita negoziare. Ne consegue che anche i trattati esistenti tra la Santa Sede e questi Stati hanno perso la loro validità»<sup>(8)</sup>.

Nella sua chiarezza e precisione, l'Allocuzione del Pontefice inaugura una nuova e vivace stagione di attività concordataria che sarà animata da due grandi direttrici: da un lato, garantire la *libertas Ecclesiae* da ogni indebita ingerenza del potere statale; dall'altro, modellare i futuri accordi della Santa Sede in armonia con la legislazione contenuta nel Codice di Diritto Canonico, promulgato il 27 maggio 1917. Il *Codex iuris canonici*, infatti, costituisce la prima legge codificata della Chiesa universale e nel Canone 3 esso assicura la validità degli accordi internazionali vigenti conclusi dalla Santa Sede: «I canoni del Codice non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le varie nazioni né ad esse derogano; le medesime perciò continuano ad essere in vigore come al presente, non opponendosi in alcun modo le disposizioni contrarie di questo Codice»<sup>(9)</sup>.

Il Can. 3 da un lato sancisce la validità degli accordi internazionali conclusi dalla Santa Sede prima del 1917, dall'altro garantisce che gli accordi internazionali hanno la priorità sulla legge codiciale, anche quando quest'ultima fosse contrastante. Nel prosieguo del presente studio, apparirà chiaro che i concordati siglati dalla Santa Sede con i vari Stati tedeschi hanno come struttura giuridica ed ecclesiologica portante proprio il Codice di Diritto Canonico del 1917. Tale affermazione è confermata dal commento che il car-

---

<sup>(8)</sup> BENEDETTO XV, *In hac quidem*, cit., 521-522: «Etenim nemo est qui ignoret, post recens immane bellum, vel novas natas esse Respublicas, vel Respublicas veteres [...] crevisse. Iam vero [...] patet quae privilegia pridem haec Apostolica Sedes, per pactiones solemnes conventionesque, aliis concesserat, eadem nullo iure posse hasce Respublicas sibi vindicare [...]. Item Civitates nonnullas videmus ex hac tanta conversione rerum funditus novatas extitisse, adeo ut quae nunc est, non illa ipsa possit haberi moralis, ut aiunt persona, quacum Apostolica Sedes olim convenerat. Ex quo illud natura consequitur, ut etiam pacta et conventa, quae inter Apostolicam Sedem et eas Civitates antehac intercesserant, vim iam suam omnem amiserint».

<sup>(9)</sup> *Codex Iuris Canonici 1917*, Can. 3: «Codicis canones initas ab Apostolica Sede cum variis Nationibus conventiones nullatenus abrogant aut iis aliquid obrogant; eae idcirco perinde ac in praesens vigere pergunt, contrariis huius Codicis praescriptis minime obstantibus».

dinale Eugenio Pacelli, già nunzio apostolico in Baviera e poi a Berlino, formulò alla conclusione del Concordato con il Reich nel 1933: «Bisogna soprattutto sottolineare che il *Codex Iuris Canonici* costituisce la base e il requisito legale essenziale del Concordato e integra le sue singole disposizioni»<sup>(10)</sup>.

## La Costituzione di Weimar e gli articoli sulle comunità religiose

Il mutato assetto costituzionale dello Stato tedesco da un lato e la promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico dall'altro costituiscono un valido catalizzatore per imprimere nuova dinamicità all'attività concordataria tra le due parti. Il modello ottocentesco di «Chiesa di Stato», infatti, appariva ormai obsoleto e bisognoso di trovare nuove forme di collaborazione. A tal riguardo, la Costituzione di Weimar dedica una sezione specifica al tema della religione e al rapporto del cittadino con le Chiese, che in questa parte del presente studio si prenderanno in previa considerazione, con riserva di successivo approfondimento. La seconda parte della carta costituzionale, composta dagli artt. 135-141, tratta dei diritti e dei doveri fondamentali del cittadino e la terza sezione si intitola espressamente: «La religione e le comunità religiose»<sup>(11)</sup>. In questa parte l'art. 137 § 1 esclude categoricamente il principio di «Chiesa di Stato»<sup>(12)</sup>, ponendo fine alla disparità di trattamento per motivi religiosi in materia di diritti e doveri civili o in merito all'accesso ai pubblici uffici con l'art. 136 §§ 1-2<sup>(13)</sup>.

---

<sup>(10)</sup>HUBER ERNST RUDOLPH-HUBER WOLFGANG, *Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert*, Vol. IV: *Staat und Kirche in der Zeit der Weimarer Republik*, Duncker und Humblot, Berlin 1988, p. 500: «Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass der Codex Iuris Canonici die Grundlage und die wesentliche juristische Voraussetzung des Konkordats bildet und dessen einzelne Bestimmungen ergänzt».

<sup>(11)</sup>*Die Verfassung des Deutschen Reichs [„Weimarer Reichsverfassung“]*, Zweiter Hauptteil: *Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*; Dritter Abschnitt: *Religion und Religionsgesellschaften*.

<sup>(12)</sup>COSTITUZIONE DI WEIMAR, Art. 137 § 1: «Es besteht keine Staatskirche» (Non esiste alcuna Chiesa di Stato).

<sup>(13)</sup>Art. 136 § 1: «Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten werden durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt»; § 2: «Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis» (§ 1 I diritti ed i doveri civili e pubblici non sono limitati dall'esercizio della libertà religiosa, né ad esso sono condizionati. § 2 Il godimento dei suddetti diritti e l'ammissione agli uffici pubblici sono indipendenti dalla confessione religiosa).

Con grande equilibrio giuridico, la Costituzione di Weimar imposta il rapporto tra Chiesa e Stato, fondandolo sul principio della mutua distinzione tra le due sfere e, allo stesso tempo, sulla loro reciproca collaborazione. Sancendo l'inesistenza di una «Chiesa di Stato», riconosce il criterio di una «sana» laicità per regolare i rapporti con le comunità religiose. Secondo tale impostazione, Stato e Chiesa non sono realtà contrapposte, bensì sono chiamate ad interagire per il bene del cittadino e della comunità, ciascuna però nel proprio ambito specifico. La Costituzione del *Reich* afferma pertanto la neutralità e la parità basilare da parte dello Stato circa il fenomeno religioso, concependo così il principio di separazione come garanzia istituzionale per la protezione dello Stato contro le eventuali ingerenze della Chiesa e, viceversa, della Chiesa contro le interferenze statali.

La Costituzione riconosce la libertà di autodeterminazione della Chiesa per quanto riguarda la sua organizzazione interna, nei limiti prescritti dalla legge generale, confermando al contempo lo *status* delle comunità religiose come organi di diritto pubblico. Tale aspetto garantisce alla Chiesa il diritto di riscuotere l'imposta ecclesiastica, di veder riconosciute le sue proprietà e i suoi diritti patrimoniali, argomento questo cui sarà dedicato uno specifico spazio nel prosieguo del presente studio. L'art. 137 esplicita nel dettaglio i vari ambiti in cui la Chiesa può regolare le proprie attività. La libertà di associazione religiosa è garantita e l'unione delle associazioni religiose entro il territorio del *Reich* non è soggetta ad alcuna limitazione (§ 1)<sup>(14)</sup>. Ogni associazione religiosa ordina e gestisce in modo autonomo i propri interessi, nei limiti delle leggi generali, e conferisce le cariche senza intervento dello Stato o delle autorità locali (§ 2)<sup>(15)</sup>. La capacità giuridica delle associazioni religiose viene acquistata secondo le disposizioni generali del diritto civile (§ 3)<sup>(16)</sup>. Le associazioni religiose che per il diritto anteriore erano considerate di diritto pubblico rimangono tali. Il medesimo carattere potrà essere riconosciuto, su loro richiesta, ad altre associazioni religiose se esse, in relazione al loro ordinamento ed al numero dei propri membri, offrano garanzia

---

<sup>(14)</sup> Art. 137 § 1: «Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet. Der Zusammenschluß von Religionsgemeinschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen».

<sup>(15)</sup> Art. 137 § 2: «Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde».

<sup>(16)</sup> Art. 137 § 3: «Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes».

di durata (§ 4) <sup>(17)</sup>. Le unioni di associazioni religiose di diritto pubblico assumono anch'esse natura pubblica. Le associazioni religiose che possiedono personalità di diritto pubblico sono autorizzate a prelevare imposte sulla base di ruoli, conformemente alle leggi dei *Länder* (§ 5) <sup>(18)</sup>.

I contributi statali alle associazioni religiose derivanti dalla legge, da accordi o da altri titoli giuridici speciali sono affrancati mediante leggi dei *Länder*, con l'osservanza dei principi generali posti dal *Reich*. Sono garantiti la proprietà e gli altri diritti delle associazioni ed unioni religiose sui propri istituti, fondazioni ed altri complessi di beni destinati a scopo di culto, istruzione o beneficenza <sup>(19)</sup>.

La legge garantisce la destinazione della domenica e degli altri giorni festivi riconosciuti dallo Stato al riposo ed all'elevamento spirituale <sup>(20)</sup>.

Sotto il profilo concordatario, degno di nota è l'art. 141 della *Weimarer Reichsverfassung* che indica gran parte delle materie miste ad oggetto di successivi accordi bilaterali con la Santa Sede: «Le associazioni religiose sono autorizzate alle prestazioni religiose che si rendano necessarie per il servizio divino e la cura delle anime presso l'esercito, negli ospedali, negli istituti penitenziari ed in altri pubblici istituti, a condizione che vi procedano con esclusione di ogni forma di costrizione» <sup>(21)</sup>.

<sup>(17)</sup> Art. 137 § 4: «Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbands zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft».

<sup>(18)</sup> Art. 137 § 5: «Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben».

<sup>(19)</sup> Art. 138: «Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf. Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecken bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet».

<sup>(20)</sup> Art. 139: «Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erbauung gesetzlich geschützt».

<sup>(21)</sup> Art. 141: «Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist».