Gli accordi della Santa Sede con gli Stati dell'Africa mediterranea e subsahariana

di Rossella Bottoni

The agreements between the Holy See and the States of Mediterranean and Sub-Saharan Africa.

After some preliminary remarks on the concordatarian model and its application in Africa, the essay examines the agreements stipulated by the Holy See in Africa in the three stages of its concordatarian policy, respectively with Mediterranean States between 1964 and 1983, and with Sub-Saharan countries between 1989 and 2001, and between 2011 and 2014.

Keywords: concordatarian policy, agreements, Holy See, Mediterranean Africa, Sub-Saharan Africa.

SOMMARIO: 1. Il modello concordatario e la sua applicazione in Africa. – 2. La politica concordataria della Santa Sede nell'Africa mediterranea (1964-1983). 3. La politica concordataria della Santa Sede nell'Africa subsahariana (1989-2001). 4. Gli accordi generali con Stati dell'Africa subsahariana (2011-2014).

1. *Il modello concordatario e la sua applicazione in Africa*

I recenti sviluppi della politica concordataria in Africa subsahariana da un lato confermano la vitalità del modello concordatario e la rilevanza dello strumento pattizio nella regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica; dall'altro segnano una novità rappresentata dal suo consolidamento in un continente che, fino agli inizi del XXI secolo, è stato relativamente poco interessato dall'attività convenzionale della Santa Sede.

Sotto il primo profilo, senza approfondire gli aspetti che in dottrina sono stati ampiamente discussi, ci limiteremo in questa sede a richiamare brevemente le caratteristiche peculiari del modello concordatario che si è affermato nel periodo post-conciliare, utili ad inquadrare gli accordi stipulati dalla Santa Sede con gli Stati africani. La prima è l'espansione dello strumento dell'accordo bilaterale (Astorri 2009b, 12; Corral Salvador 2013; Margiotta Broglio 1984, 480): a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, non solo sono state stipulate convenzioni con paesi al di fuori delle aree tradizionali (Europa e America Latina), ma la politica concordataria ha anche interessato Stati dove i cattolici non costituiscono la maggioranza della popolazione (Tunisia, Marocco e Costa d'Avorio) e persino soggetti non statuali, ad esempio l'Organizzazione dell'unità africana (Astorri 2014, 305; Corral Salvador 2013, 182-183; Dalla Torre 2012, 5-6 e 11; Ragazzi 2009, 130).

La seconda peculiarità del concordato post-conciliare è la sua evoluzione formale. Accanto a convenzioni che mantengono la forma dell'accordo unico, propria del passato, ve ne sono altre che hanno ripreso e sviluppato due nuovi modelli formali: gli accordi paralleli tra di loro e il concordato-quadro, originati rispettivamente in Spagna e in Italia (Astorri 1999, 27-34).

Infine, dal punto di vista dei contenuti, si devono segnalare, da un lato, «un progressivo dilatarsi dell'oggetto degli Accordi» (Astorri 2014, 311) e, dall'altro, il riferimento ai principi fondamentali, stabiliti dai documenti conciliari e, in particolare, dalla Costituzione apostolica *Gaudium et spes* e dalla Dichiarazione *Dignitatis humanae*, a cui devono conformarsi i rapporti tra Stato e Chiesa (Martín de Agar 2003, 10-11): la loro reciproca indipendenza ed autonomia nel proprio ordine, la sana collaborazione tra loro, il diritto di libertà religiosa (Astorri 2014, 312-316; Ferrari 2004, 1; Martín de Agar 2010; Ricciardi Celsi 2014). Tale evoluzione comporta un superamento del modello concordatario proprio dell'esperienza storica passata sotto un duplice profilo. Da un lato, viene meno l'idea dell'accordo

> *come locus di regolazione delle cosiddette res mixtae, per allargarlo anche a materie nelle quali era presente comunque una valenza religiosa. In definitiva il Concordato da strumento di regolazione interordinamentale tende a divenire, forse prevalentemente, espressione del principio di bilateralità che presiede alla disciplina del fenomeno religioso* (Astorri 2014, 312).

Dall'altro lato, i concordati post-conciliari superano un presupposto tipico degli accordi precedenti, «vale a dire il carattere confessionista-cattolico dello Stato» (Dalla Torre 2012, 17-18). In essi è infatti evidente la sostituzione delle dichiarazioni di confessionismo statale che aprivano gli accordi precedenti, con il richiamo ai principi stabili dal Concilio Vaticano II (Martín de Agar 2003, 16). Queste caratteristiche fondano l'ipotesi che gli accordi stipulati dalla Santa Sede dopo il Concilio Vaticano II, o almeno dal 1976 in poi (Margiotta Broglio 1979), configurino «un modello di Concordato nuovo, coerente con i caratteri di una società democratica, che rivolge le sue finalità dalle ragioni delle istituzioni alle ragioni della tutela della persona umana nella sua dignità» (cit. in Astorri 2014, 314).

Vi sono naturalmente delle differenze nelle forme e nelle modalità in cui i principi conciliari sono stati tradotti nelle varie convenzioni (Ferrari 2004, 1). Per quanto riguarda specificamente la politica concordataria in Africa, occorre ricordare, in via preliminare, l'ovvia circostanza che i primi accordi sono conclusi in epoca più tarda rispetto a quelli non solo europei, ma anche americani (cfr. Corral Salvador 2013, 205-208) perché, fino a circa cinquant'anni fa, la Chiesa cattolica svolgeva la sua missione ed esplicava la sua influenza in Africa rapportandosi con le potenze coloniali. Il regime di cooperazione tra queste e le missioni religiose previsto dagli accordi missionari (quali quelli stipulati dalla Santa Sede rispettivamente con la Francia sulla sistemazione della diocesi di Cartagine del 1893, con lo Stato indipendente del Congo che, a dispetto del nome, era uno Stato patrimoniale del Re Leopoldo II, del 1906 e con la Repubblica portoghese su Angola, Capo Verde, Mozambico e altre colonie portoghesi non africane, del 1940) e dalle altre norme in materia contenute dai trattati coloniali (cfr. Balaamo Mokelwa 2010, 24-26 e 54-71) avevano reso le colonie africane dei «pays concordataires sans concordats» (*id.*, 13).

Solo nel secondo dopoguerra e in particolare negli anni Sessanta, i paesi africani hanno conquistato l'indipendenza. Nel radiomessaggio ai cattolici dell'Africa in occasione della solennità di Pentecoste, il 5 giugno 1960, Giovanni XXIII espresse «gran satisfacción de ver que el acceso a la soberanía se lleva a cabo progresivamente. La Iglesia se alegra de ello y confía en la voluntad de esos jóvenes estados para ocupar el puesto que les corresponde en el concierto de las naciones»[1]. Un anno dopo, padre Lucien-Brun scriveva che con tali nuovi paesi, molti dei quali a maggioranza cristiana, potevano stabilirsi relazioni diplomatiche: la storia recente dei rapporti con i nuovi Stati europei gli faceva ritenere fondata l'ipotesi che la Santa Sede, senza rivendicare un trattamento privilegiato per la Chiesa cattolica, potesse accontentarsi di un diritto comune di stampo liberale, quale la maggior parte delle Costituzioni africane lasciava sperare. Lo studioso concludeva affermando che «[l]e continent noir offre aujourd'hui sinon à la politique concordatarie, du moins à la collaboration des deux pouvoirs un champ d'application neuf» (Lucien-Brun 1961, 813). Nel corso del tempo, sono stati instaurati rapporti diplomatici con quasi tutti i paesi africani[2] e – dal 1964 ad oggi – sono stati firmati concordati con dieci di essi.

I primi due accordi stipulati dalla Santa Sede con Stati africani indipendenti sono il *modus vivendi* con la Tunisia del 1964[3] e lo scambio di lettere con il Re del Marocco del 1983-1984[4]. Nonostante tale scarto temporale, i due accordi sono accomunati da alcuni elementi che definiscono la politica concordataria della Santa Sede nell'Africa mediterranea. Uno concerne la forma dell'accordo: un *modus vivendi* in un caso, ed uno scambio di lettere nell'altro. Pur annoverabili nella categoria dei concordati, essi costituiscono un tipo di convenzione "inferiore" che non costituisce una soluzione completa né pienamente soddisfacente del problema dei rapporti tra Stato e Chiesa, ma si limita ad assicurare alcune condizioni indispensabili alla vita della comunità

[1] In spagnolo nel testo originale, consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/od74hc4.

[2] L'elenco può essere consultato sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/b674mjm.

[3] Conventio (Modus Vivendi) inter Apostolicam Sedem et Tunetanam Republicam, 27 giugno 1964, in «Acta Apostolicae Sedis», 56 (1964), 917-924.

[4] Litterae mutuo datae a Serenissimo Principe Hassan II, Rege Marochii, et a Ioanne Paulo II, Summo Pontifice: de Statuto Ecclesiae Catholicae in Marochio, 30 dicembre 1983/5 febbraio 1984, in «Acta Apostolicae Sedis», 77 (1985), 712-715.

cattolica nel paese e ai suoi rapporti con le autorità civili (Romita 1965, 29; Ceccarelli-Morolli 2004, 84, entrambi riferendosi al *modus vivendi* con la Tunisia, ma le stesse considerazioni si possono estendere allo scambio di lettere con il Marocco). Una delle ragioni, oltre alle specificità del contesto storico, come approfondiremo nel prosieguo, può essere il fatto che, mentre in Occidente «the Church worked within a context of legal and socio-political categories that it had helped to forge», nel mondo musulmano «that context did not exist, and, thus, the instrument of the concordat has revealed evident limitations» (Ferrari 1998, 393).

Tali limiti dovrebbero essere ulteriormente ricondotti al carattere di quelli che il Corral definisce Stati «confesionales musulmanes» (2013, 183)[5]. Diversamente dagli accordi conclusi con altri soggetti a maggioranza musulmana, come il Kazakistan, l'Organizzazione per la liberazione della Palestina e l'Albania (cfr. Ferrari 2004, 5)[6], quelli con la Tunisia e il Marocco non forniscono una base giuridica sufficiente per affermare l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa cattolica, come conseguenza della debole distinzione tra ordine temporale e spirituale (Ferrari 1998, 392). Considerazioni analoghe, per quanto riguarda il diritto di libertà religiosa, sono svolte anche da Martín de Agar. Esaminando il rapporto tra tale principio e l'istituto concordatario, osserva che se «ci sono molti paesi in cui le confessioni godono di libertà in base alle disposizioni unilaterali del diritto civile», vi è anche il caso opposto, esemplificato dalla Tunisia e dal Marocco, il quale «insegna che laddove la libertà religiosa non è tutelata appieno anche la libertà della Chiesa ne subisce restrizioni malgrado essa sia garantita in certa misura da un patto» (2007, 135-136).

La seconda fase della politica concordataria in Africa è caratterizzata dalla firma di sei convenzioni con tre Stati subsahariani: Camerun (due accordi parziali sull'Istituto cattolico di Yaoundé[7]), Costa d'Avorio (anche in questo caso, due accordi parziali rispettivamente sulle stazioni di radiodiffusione e sulla Fondazione internazionale Nostra Signora della Pace di Yamoussoukro[8]) e Gabon (un concordato quadro e un accordo specifico sullo statuto dell'insegnamento cattolico[9]). Nel primo e nel terzo di questi paesi i cattolici costituiscono la maggioranza della popolazione, mentre nel secondo questo primato spetta ai musulmani[10]. Tutti e tre i paesi sono stati colonizzati dalla Francia e, all'indomani dell'indipendenza, hanno iscritto il principio di laicità nelle rispettive Costituzioni.

L'arco temporale interessato dall'attività convenzionale della Santa Sede (1989-2001) è quello in cui si collocano la prima e la seconda assemblea speciale per l'Africa del Sinodo dei Vescovi (1994 e 2009), che segnano l'importanza sempre maggiore del ruolo e dell'azione della Chiesa cattolica in questo continente: non solo costituiscono il contesto privilegiato affinché i

---

[5] Il Corral individua sette stati confessionali in cui vige un concordato: tre musulmani (Azerbaigian, Marocco e Tunisia) e quattro cattolici (Haiti, Malta, Monaco e Repubblica dominicana).

[6] Per un quadro generale dei rapporti tra la Santa Sede e i paesi arabi e musulmani, cfr. Maalami 2008.

[7] Accord entre le Saint-Siège et la République du Cameroun concernant le Siège de l'Institut Catholique de Yaoundé, 5 luglio 1989, in *Enchiridion dei concordati*, 1666-1675; Protocole d'accord entre le Saint-Siège et la République du Cameroun relatif à la reconnaissance des diplômes de l'Enseignement Superieur decernés par l'Institut Catholique de Yaoundè, 17 agosto 1995, in *Enchiridion dei concordati*, 1818-1897.

[8] Convention entre le Saint-Siège et la République de Côte d'Ivoir concernant les stations de radiodiffusion, 14 agosto 1989, in *Enchiridion dei concordati*, 1676-1680; Convention entre le Saint-Siège et la République de Côte d'Ivoir concernant la "Fondation Internationale Notre-Dame de la Paix de Yamoussoukro", 20 maggio 1992, in «Acta Apostolicae Sedis», 84 (1992), 840-844.

[9] Accord-Cadre entre le Saint-Siège et la République Gabonaise sur les principes et sur certaines dispositions juridiques concernant leurs relations et leur collaboration, 12 dicembre 1997, in *Enchiridion dei concordati*, 2072-2084; Accord entre le Saint-Siège et la République gabonaise, sur le statut de l'Enseignement catholique, 26 luglio 2001, in «Acta Apostolicae Sedis», 93 (2001), 839-844.

[10] In Camerun i cattolici costituiscono il 27%, gli animisti e i seguaci di credenze tradizionali il 22%, i musulmani il 20%, i protestanti il 20% e altri il 10,2%. In Gabon le percentuali sono: cattolici 49,6%; animisti e seguaci di credenze tradizionali 19%; protestanti 18,2%, altri 13,2%. In Costa d'Avorio vi sono il 38,7% di musulmani, il 20,8% di cattolici, il 17% di animisti e seguaci di credenze tradizionali, il 13,4% di non religiosi e atei, il 5,3% di protestanti e il 4,8% di fedeli di altre religioni. I dati sono tratti dal Calendario Atlante edito da De Agostini (Novara, 2012).

vescovi africani possano far sentire la loro voce nell'ambito della Chiesa universale[11], ma sono anche indice del consolidamento di forme di consultazione e concertazione che, in singoli contesti nazionali, possono influire positivamente sullo sviluppo di rapporti di collaborazione con le autorità civili per il perseguimento di fini comuni. L'*Instrumentum laboris* della seconda assemblea speciale per l'Africa, sottolinea le evoluzioni positive prodottesi tra i due Sinodi, dal 1994 al 2009, quali «l'emancipazione dei popoli dal giogo dei regimi dittatoriali [che] annuncia una nuova era e l'inizio, pur se timido, di una cultura democratica» e «le iniziative intraprese dai fedeli laici per promuovere autentiche istituzioni democratiche». Come esito positivo di tale nuovo contesto sociale, il documento cita espressamente l'accordo-quadro stipulato con il Gabon nel 1997[12]. Allargando lo sguardo all'intero continente africano, nella medesima prospettiva sono collocabili anche l'accordo per l'istituzione di un comitato congiunto per il dialogo stipulato il 28 maggio 1998 tra il Pontificio consiglio per il dialogo interreligioso e il comitato permanente di Al-Azhar per il dialogo tra le religioni monoteistiche, e l'accordo di cooperazione tra la Santa Sede e l'Organizzazione dell'unità africana, firmato il 19 ottobre 2000[13].

Infine, la terza fase della politica concordataria della Santa Sede in Africa che, come la seconda, privilegia la regione subsahariana, è caratterizzata dalla stipulazione, tra il 2011 e il 2014, di accordi generali con Burundi, Mozambico, Guinea Equatoriale, firmati durante il pontificato di Benedetto XVI, e con Capo Verde, Camerun[14] e Ciad[15], conclusi da Francesco I. Se i primi tre concordati si collocano in un contesto segnato dalla continuità con l'intensa attività convenzionale di Giovanni Paolo II, quelli di papa Bergoglio continuano il percorso, aperto dal suo predecessore, di grande attenzione e di valorizzazione dell'azione della Chiesa cattolica in Africa. Questa, come ha ricordato il cardinale Sarah, all'inizio del Novecento ospitava due milioni di cattolici, ma oggi ne conta 147 milioni e vede un vivace fenomeno di conversioni e vocazioni alla vita religiosa e sacerdotale (2011, 24), sconosciuto ad altre regioni del mondo dove pure il cattolicesimo ha una tradizione plurisecolare. Già Paolo VI, nel 1969, nel corso della prima visita effettuata da un pontefice nel continente africano, aveva affermato che la nuova patria di Cristo è l'Africa (*id,* 28; cfr. anche Salvini 2012).

Nell'omelia di apertura della seconda assemblea speciale per l'Africa del Sinodo dei Vescovi, il 4 ottobre 2009, Benedetto XVI definì questa terra «un immenso "polmone" spirituale, per un'umanità che appare in crisi di fede e di speranza»[16] e ricordò la sua prima visita africana, nel

---

[11] Cfr. Esortazione apostolica post-sinodale *Ecclesia in Africa* del Santo Padre Giovanni Paolo II ai vescovi, ai presbiteri e ai diaconi, ai religiosi e alle religiose e a tutti i fedeli laici circa la Chiesa in Africa e la sua missione evangelizzatrice verso l'anno 2000, 14 settembre 1995, consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/pq7nxdj.

[12] Punto 7 dell'*Instrumentum Laboris*-La Chiesa in Africa al servizio della riconciliazione, della giustizia e della pace "Voi siete il sale della terra... voi siete la luce del mondo" (Mt 5, 13.14), 19 marzo 2009, consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/o8vz2o6.

[13] Un'indagine sui contenuti di questi accordi esula dagli scopi del presente contributo, che si propone di esaminare le convenzioni con singoli Stati africani. Per approfondimenti sul primo, cfr. O'Brien McEachern 2010, 314-316. Le dichiarazioni finali al termine degli incontri annuali del comitato congiunto per il dialogo sono consultabili sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/p4nejgc.

[14] Accord-cadre entre le Saint-Siège et la République du Burundi sur des matières d'intérêt commun, 6 novembre 2011, in «Acta Apostolicae Sedis», 106 (2014), 195-207; Accordo su Principi e Disposizioni Giuridiche per il Rapporto tra la Santa Sede e la Repubblica di Mozambico, 7 dicembre 2011, in «Acta Apostolicae Sedis», 104 (2012), 567-576; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Guinea Equatoriale sulle relazioni tra la Chiesa Cattolica e lo Stato, 13 ottobre 2012, in «Acta Apostolicae Sedis», 105 (2013), 987-100; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Capo Verde sullo Statuto Giuridico della Chiesa Cattolica in Capo Verde, 10 giugno 2013, in «Acta Apostolicae Sedis», 106 (2014), 220-241; Accordo-Quadro tra la Santa Sede e la Repubblica del Camerun relativo allo statuto giuridico della Chiesa cattolica in Camerun, 13 gennaio 2014, in «Acta Apostolicae Sedis», 106 (2014), 293-296.

[15] L'Accordo tra Santa Sede e Repubblica del Ciad sullo statuto giuridico della Chiesa cattolica in Ciad, firmato il 6 novembre 2013, non era ancora entrato in vigore al momento della stesura della presente rassegna. La notizia dello scambio degli strumenti di ratifica dell'accordo, avvenuto il 22 giugno scorso, è stata pubblicata in «L'Osservatore Romano», 28 giugno 2015, p. 2 e il relativo testo non è ancora disponibile. Pertanto in questa sede si darà conto solo dei primi cinque accordi generali.

[16] Il testo dell'omelia è consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/oy6tboz.

Camerun e in Angola, nel marzo dello stesso anno, a cui seguì il viaggio apostolico nel Benin nel 2011. Nel novembre di quest'anno sarà poi la volta di Francesco I, che visiterà l'Uganda e la Repubblica centrafricana. In corrispondenza di questo maggiore interesse nei confronti della realtà africana, è cresciuto il numero delle nunziature. Dopo l'instaurazione di rapporti diplomatici nel 2008 con il Botswana e nel 2013 con il Sudan del Sud, la realtà politica più recente apparsa sulla scena africana, solo le Comore e la Mauritania, a maggioranza musulmana, a cui si può aggiungere la Somalia, il cui carattere statuale è stato a lungo messo gravemente in crisi, non hanno relazioni bilaterali con la Santa Sede.

In tale dinamico contesto, la stipulazione di sei nuovi concordati non ha solo rafforzato il ruolo internazionale della Santa Sede, ma la loro conclusione in un arco di tempo così ristretto segna un'accelerazione senza precedenti dell'attività concordataria in Africa. La forte crescita demografica nell'emisfero meridionale (Africa e America latina) dove sembra giocarsi «l'avenir de la catholicité», il «changement de la géographie mondiale de la catholicité», «[l]es transformations intérieures rapides des zones géographiques religieuses» e «l'évolution des rapports sociaux de la nouvelle dynamique missionaire qui invite à une stabilisation des institutions d'Eglise sur cette partie de la planète» (Balaamo Mokelwa 2010, 25) potrebbero così aprire le porte, anche nel continente africano, ad un'intensa stagione concordataria come è stato per l'Europa nel secolo scorso.

2. *La politica concordataria della Santa Sede nell'Africa mediterranea (1964-1983)*

Il *modus vivendi* stipulato con la Repubblica tunisina non è solo il primo accordo stipulato con uno Stato africano indipendente: è anche il primo con un paese dove la maggioranza dei cittadini è musulmana e dove l'Islâm è religione di Stato[17] (Carobene 2010, 10). Il contesto in cui va collocata la sua stipulazione è quello definito dai gravi problemi derivanti dalle politiche di decolonizzazione. Le nazionalizzazioni spinsero la stragrande maggioranza dei cattolici (soprattutto francesi, italiani e maltesi) ad abbandonare il paese (Diez 2013), e il numero dei fedeli si ridusse così da circa 280.000 fedeli a 30.000 (Corral Salvador e Petschen 1996, 40). Quanto ai cattolici rimasti, la soluzione della questione del loro trattamento, dal punto di vista tunisino, aveva come presupposto il superamento della situazione di grande influenza esercitata dalla Chiesa cattolica, che aveva caratterizzato la dominazione francese (cfr. Valente 2009). Sebbene, come è stato sottolineato, il periodo del protettorato francese «n'est qu'en apparence une période heureuse pour l'Eglise en Tunisie», perché la designazione di un prelato francese, a partire dal 1881, «récèle en soi l'ambiguïté d'une confusion entre la domination de la Puissance protectrice et la situation de l'Eglise» (XXX 1964, 63), la Tunisia indipendente legava nondimeno «la presenza cristiana agli anni del colonialismo e la vedeva come un fatto del passato, non da nascondere […], ma definitivamente tramontato» (Diez 2013).

Inoltre, dal punto di vista giuridico, l'accordo tra la Santa Sede e la Francia sulla sistemazione della diocesi di Cartagine del 1893 specificava che esso avrebbe avuto valore solo durante il periodo del protettorato francese, e pertanto era automaticamente decaduto con la dichiarazione di indipendenza e la proclamazione della Repubblica di Tunisia, e con il riconoscimento del nuovo Stato da parte della Santa Sede (cfr. Romita 1965, 17-18). Tale situazione richiedeva pertanto un diverso approccio alla regolazione dei rapporti tra Stato tunisino e Chiesa cattolica: «[f]or decades, the Catholic Church acted in many Islamic countries through the good offices of the colonial powers, especially France, Italy, and Spain. The era of de-colonization forced the Catholic Church to act in the first person» (Ferrari 1998, 393). Al riconoscimento della Repubblica da parte della Santa Sede il 18 febbraio 1958, seguì la visita di Bourguiba a Giovanni XXIII il 19 luglio 1959, durante la quale – come affermò il presidente tunisino stesso in una conferenza stampa successiva – si era stabilita l'intenzione di regolare i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica mediante un accordo da stipulare direttamente tra le due parti interessate. In tale

[17] Art. 1 della Costituzione del 1959, norma confermata anche dalla nuova Carta del 2014.

dichiarazione, l'avverbio "direttamente" fu ribadito due volte, a sottolineare tanto il rifiuto di un passato in cui il dialogo con i cattolici passava attraverso Parigi quanto la volontà di un confronto, senza intermediari, tra due realtà sovrane. I negoziati si svolsero, nel più grande riserbo, tra il febbraio del 1963 e il giugno del 1964 (XXX 1964, 65).

Il compromesso raggiunto verte sul riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa cattolica in Tunisia (art. 2, c. 1) e di limitati diritti di libertà, sulla garanzia della protezione della Chiesa da parte dello Stato, e su una serie di concessioni fatte dalla Chiesa allo Stato (Petschen 1981, 621-623; Ceccarelli-Morolli 2004, 84-85). Rispetto a queste ultime, vi è chi sottolinea le «humiliating conditions […] and the great sacrifices which the Catholic Church accepted in it» (Jedin 1981, 215-216)[18]. Se tale disciplina ha portato parte della dottrina ad affermare che il *modus vivendi* – o, secondo d'Onorio, *non moriendi* (1989, 201) – «non può di certo essere giudicato come una pagina brillante della diplomazia pontificia» (Catalano 1992, 26), gli osservatori del tempo notano più pragmaticamente che la linea d'azione della Santa Sede nei paesi musulmani era quella di assicurare almeno il godimento di alcune libertà della Chiesa cattolica (cfr. Lucien-Brun 1965, 121), nella speranza di inaugurare una nuova era di cooperazione (Sanz Villalba 1965, 56). La differenza nei giudizi critici sull'accordo tunisino può essere il segno di un cambiamento di mentalità dovuto ad un diverso approccio nei confronti dello strumento del concordato, quale si è affermato nell'età post-conciliare. In ogni caso, la disciplina contenuta nel *modus vivendi* è il frutto del momento storico fondamentale vissuto dalla Chiesa cattolica in quegli anni: l'accordo non offre solo una soluzione contingente ai problemi dei cattolici in Tunisia, ma si inserisce in un quadro più generale segnato dall'emergere di una nuova concezione dei rapporti tra la Santa Sede e la comunità politica.

Questa fase di passaggio, con le sue incertezze e contraddizioni, è il contesto in cui dovrebbe essere collocato il *modus vivendi*: da un lato esso, pur essendo stato stipulato un anno prima della promulgazione della Dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae* e della Costituzione *Gaudium et spes*, appare già caratterizzato dalla ricerca di spazi di libertà che prescindano dai privilegi offerti dallo Stato alla Chiesa, propri degli accordi confessionisti del passato. Così, il Segretario di Stato tunisino per gli affari esteri, nella lettera inviata al cardinale Cicognani in occasione dello scambio degli strumenti di ratifica, avvenuto il giorno stesso della firma, si augurava che «que cet accord inaugure une nouvelle ère de coopération entre l'Etat Tunisien et le Saint-Siège»[19]. Per altri aspetti, è invece evidente la differenza tra l'accordo tunisino e le convenzioni successive, che hanno potuto recepire integralmente i principi conciliari e, in particolare, il pieno riconoscimento della libertà della Chiesa e della sua autonomia organizzativa.

Con la soppressione dell'arcidiocesi di Cartagine, il rappresentante legale è individuato nel prelato *nullius* di Tunisi (art. 2, c. 2). Ai sensi dell'art. 4, il governo tunisino si impegna a «non porre ostacoli» all'esercizio dell'autorità spirituale del prelato sui fedeli cattolici in Tunisia, ed «accetta» che la Chiesa cattolica provveda alla sua organizzazione interna, con i limiti stabiliti dalla legge, e dispensi, nei soli luoghi indicati e alle condizioni previste, l'insegnamento della dottrina cristiana. Secondo l'art. 1, il libero esercizio del culto cattolico è protetto conformemente all'art. 5 della previgente Costituzione del 1959 (che poneva il limite del rispetto dell'ordine pubblico) e alle condizioni previste dal *modus vivendi* stesso. Queste sole disposizioni, senza entrare nel dettaglio delle altre norme dell'accordo, sottolineano come «in this convention, there is no room for notions of independence and autonomy of the Church […]. The freedom that the Church enjoys in Tunisia does not flow from any recognition by the Tunisian State of the original and autonomous character of the ecclesiastical legal system» (Ferrari 1998, 392-393).

---

[18] In questo senso, cfr. anche XXX 1964, 65-66 e 70; Romita 1965, 30-31 e la lettera pastorale in cui mons. Perrin, titolare dell'ufficio arcivescovile di Cartagine prima della sua soppressione, e successivamente primo prelato *nullius* di Tunisi, rispondeva alle preoccupazioni dei fedeli «frappés et touchés par la grandeur des sacrifices demandés» (*«Modus vivendi» des catholiques en Tunisie. Lettre pastorale de S. Exc. Mgr Maurice Perrin,* 16 agosto 1964, pubblicata in *La documentation catholique* 61: 1430, 1005).

[19] Cfr. *supra*, nota 3.

L'art. 3 vieta alla Chiesa cattolica di esercitare qualsiasi attività di natura politica – norma contenuta anche in altri accordi pre-conciliari. Ai sensi dell'art. 10, la scelta del prelato *nullius* spetta alla Santa Sede, la quale però, «al fine di favorire l'armonia tra la Chiesa cattolica e lo Stato tunisino», comunica in segreto, per via diplomatica, il nome dell'ecclesiastico scelto al governo. Nel caso in cui questo abbia obiezioni «di carattere politico generale», può manifestarle alla Santa Sede, sempre per via diplomatica, entro un mese a partire dal giorno della comunicazione. Tale previsione è una concessione che può assumere un «rilievo singolare […] trattandosi di una nazione non cristiana» (Tkhorovsky 2004, 69), ma anch'essa appartiene al novero delle disposizioni che caratterizzano in maniera peculiare i concordati pre-conciliari.

L'art. 6, lettera b) e gli allegati IV e V hanno disposto la cessione gratuita (formalmente non si è trattato di nazionalizzazione) di immobili e luoghi di culto allo Stato, tra cui la cattedrale di Cartagine. Se queste norme hanno disciplinato un problema – quello dell'espropriazione dei beni ecclesiastici, a prescindere dalla veste giuridica concretamente assunta nel caso in esame – che ha evidentemente condizionato la vita della Chiesa cattolica anche in diverse aree geografiche e periodi storici, il carattere restrittivo della disciplina giuridica in particolare in materia di luoghi di culto, nel suo insieme, può essere stato giustificato anche dalla demografia religiosa del paese. Secondo l'art. 6, lettera c), nei luoghi in cui manchi un edificio di culto cattolico, e laddove le parti convengano di comune accordo che la presenza di questo sia giustificata, il governo tunisino può autorizzare la celebrazione regolare del culto «in locali che non abbiano l'aspetto esteriore dei luoghi di culto». Il protocollo addizionale specifica che le relative domande saranno esaminate «con benevolenza», tenendo conto di fattori ulteriori, quali la consistenza numerica dei fedeli, la distanza da altri luoghi di culto e le esigenze poste dall'ordine pubblico e dalla difesa nazionale. Ancora più significative sono le precisazioni del Cardinale Cicognani nella lettera inviata al Segretario di Stato tunisino per gli affari esteri:

> *Je profite de cette occasion pour vous confirmer que l'Eglise Catholique n'ignore pas qu'elle exerce son activité dans un pays où l'Islam est la religion de l'Etat et de la majorité des habitants. De ce point de vue, l'Etat Tunisien sait qu'il peut attendre d'Elle un respect et une discrétion qui sont d'ailleurs conformes à la doctrine et à l'esprit catholiques. Il plaît au Saint-Siège de rappeler qu'il entre dans les attributions normales du Prélat de Tunis de prévenir ou de réprimer les imprudences éventuelles dommageables aux bonnes relations réciproques*[20].

Lo scambio di lettere con Hassan II si situa in un contesto storico molto differente. I rapporti diplomatici sono instaurati il 15 gennaio 1976, allo scopo, come affermato da Giovanni Paolo II nel discorso del 4 giugno al neoinsediato ambasciatore del Marocco, di fornire lo Stato e la Santa Sede dei «means for permanent dialogue and a concrete and certainly fruitful collaboration»[21]. Nel 1985, il Regno del Marocco diventa il primo paese musulmano visitato ufficialmente da un pontefice. A Casablanca, il papa pronuncia un discorso rivolto ai giovani musulmani (cfr. Michel 1985; Petschen 2005, 3), nel quale richiama la «tradizione di tolleranza» del paese[22].

Tra questi due eventi si colloca lo scambio di lettere, che non avviene simultaneamente: alla missiva del Re del 30 dicembre 1983, il pontefice risponde il 5 febbraio dell'anno successivo. Come osservazione preliminare, è interessante notare che il rapporto che viene così a istituirsi non riguarda solo due realtà sovrane, come nel caso tunisino, ma anche due autorità spirituali: «Sua Maestà» Hassan II è anche «servitore di Dio, comandante dei credenti, figlio del comandante dei credenti» (cfr. Binnendijk 2013, 2; Ceccarelli-Morolli 2004, 86). La lettera del Re precisa che «Nos qualités respectives — Votre Sainteté en tant que Chef de l'Eglise catholique, Nous-Même en tant que Commandeur des Croyants — confèrent à la teneur de la présente lettre valeur de dispositions

[20] *Ibidem*.
[21] In inglese nel testo originale, consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/pjtfnp9.
[22] Il testo del discorso è consultabile sul sito www.vatican.va al link http://tinyurl.com/p649y6u.

législatives»[23].

La Santa Sede, in Marocco, non ha il grande problema di regolare le questioni emerse dal processo di decolonizzazione, bensì quello minore di rivedere lo statuto multisecolare dei cattolici nel paese (Corral Salvador e Petschen 1996, 40): il cambiamento dei tempi ha reso necessaria l'adattamento delle antiche consuetudini all'età contemporanea, vale a dire la loro traduzione in «quella forma legislativa rispondente alle nuove realtà espresse dall'ordinamento giuridico del Marocco come da quello della Chiesa» (Buonomo 1986, 9).

Tale nuova disciplina, come invece generalmente avviene nei concordati post-conciliari, non è fondata su riferimenti alla Costituzione o ad altre norme nazionali in materia di diritti umani, o ai principi internazionalmente riconosciuti in materia di libertà religiosa, o ancora ai documenti conciliari (Binnendijk 2013, 3; cfr. anche O'Brien McEachern 2010, 273). Al contrario, da parte marocchina, il principio ispiratore è il concetto islamico di tolleranza. Le lettere fanno ampio riferimento alla tradizione marocchina di comprensione fraterna tra cristiani e musulmani: nella lettera a Giovanni Paolo II, Hassan II scrive che

> *Depuis des temps immémoriaux, un esprit d'entente fraternelle a toujours marqué, dans Notre pays, les rapports entre chrétiens et musulmans. Nos Ancêtres en ont fait une règle de conduite qui ne fut à aucun moment transgressée, quelles que fussent les vicissitudes du temps passé. Nous-Même, depuis que Dieu Nous a confié les rênes du pouvoir, avons tenu à ce que cette règle fut scrupuleusement observée*[24].

La libertà della Chiesa di esercitare pubblicamente e liberamente le sue attività proprie, in particolare quelle relative al culto, al magistero, all'autonomia interna, alla beneficenza e all'insegnamento religioso, insieme ad altre garanzie, soddisfano, come afferma il Re del Marocco, le condizioni di una pacifica coesistenza tra musulmani e cattolici e applicano alla realtà marocchina lo «spirito di estrema tolleranza» che caratterizza l'Islâm e che presiede ai rapporti instaurati con la Santa Sede.

Queste affermazioni, per quanto benevole, implicano però una disuguaglianza tra le parti contraenti (Binnendijk 2013, 3). Lo statuto della Chiesa cattolica in Marocco rimane pur sempre una concessione del Re («[l]e statut ainsi octroyé»), come sembra confermato anche dalle parole di Giovanni Paolo II. Il pontefice esprime la soddisfazione con cui è venuto a conoscenza del messaggio nel quale, secondo i termini concordati dai rispettivi rappresentanti, il Re ha fissato per iscritto un insieme di disposizioni legislative per meglio definire la presenza della Chiesa cattolica nel paese. Nel segno della benevolenza così manifestata, esse assicurano a tutti la libertà di credere e vivere la propria fede in una società sollecita verso la coesistenza e la collaborazione.

I presupposti dello scambio di lettere con il Marocco, «[l]'exemple le plus parlant d'un acte unilatéral dans l'histoire de la pratique concordataire en Afrique» (Balaamo Mokelwa 2010, 43) sono diversi da quelli degli altri concordati post-conciliari, e una convenzione fondata sul diritto umano di libertà religiosa sarebbe stata per la Chiesa cattolica senz'altro preferibile ad una motivata da uno «spirito di estrema tolleranza». Anche se ragioni pragmatiche hanno suggerito questa soluzione (Minnerath 1998, 474; O'Brien McEachern 2010, 273), è comunque significativo che Giovanni Paolo II non impieghi mai l'espressione "spirito di estrema tolleranza" ma si riferisca alla «tradizione plurisecolare di accoglienza e comprensione che caratterizza i rapporti tra le due parti» (cfr. O'Brien McEachern 2010, 274).

L'elemento che accomuna i due accordi con gli Stati dell'Africa mediterranea, come accennato in premessa, è il fatto che in entrambi la distinzione tra l'ordine temporale e quello spirituale è debole, e pertanto nessuna delle due convenzioni riesce a fornire una base sufficiente all'affermazione dell'indipendenza e dell'autonomia della Chiesa cattolica: né in Marocco, «dove è prevalso il modello islamico tradizionale fondato sul principio di tolleranza» (Ferrari 2004, 8; cfr.

[23] Cfr. *supra*, nota 4.
[24] *Ibidem*.

anche O'Brien McEachern 2010, 273 e Roca 2008, 573), né in Tunisia, caratterizzata da «un modello più secolare ma non per questo più incline ad accogliere l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa» (Ferrari 2004, 8).

Al tempo stesso, l'accordo con il Marocco si differenzia da quello con la Tunisia perché nel primo è assente ogni riferimento alla prudenza che deve essere esercitata dalla Chiesa cattolica in un paese musulmano, e mancano ugualmente disposizioni che regolino la cessione gratuita di edifici di culto allo Stato, o prevedano la possibilità per il governo di sollevare obiezioni di carattere politico generale alla nomina di ecclesiastici. Inoltre, Hassan II riconosce l'esistenza delle circoscrizioni ecclesiastiche (in Marocco vi sono due diocesi, quelle di Tangeri e di Rabat, che corrispondono rispettivamente agli antichi protettorati spagnolo e francese, per un totale di circa 25.000 fedeli. Cfr Binnendijk 2013, 7). Queste differenze, fondate sulla diversità con cui la Tunisia e il Marocco percepiscono i rapporti con la Chiesa cattolica – nella storia e al momento della stipulazione dell'accordo – potrebbero peraltro essere riconducibili più generalmente anche all'evoluzione della dottrina della Chiesa cattolica in materia di rapporti con gli Stati e alla sua applicazione alla realtà marocchina, nel rispetto delle specificità locali. Se queste, da un lato, non hanno permesso un completo recepimento dei principi in materia di libertà religiosa, di reciproca indipendenza ed autonomia tra Stato e Chiesa nel proprio ordine, e di sana collaborazione tra loro, dall'altro la conformità allo spirito conciliare può comunque essere in parte rilevata, in particolare nella previsione della possibilità per la Chiesa di esercitare pubblicamente e liberamente la sua missione spirituale (cfr. Buonomo 1986, 10).

3. *La politica concordataria della Santa Sede nell'Africa subsahariana (1989-2001)*

La seconda fase dell'attività convenzionale della Santa Sede in Africa è caratterizzata dalla sistemazione organica dei rapporti Stato-Chiesa con il Gabon mediante un concordato-quadro e dalla regolazione di alcune specifiche materie in Camerun, Costa d'Avorio e nuovamente Gabon per mezzo di accordi parziali. Se il primo, per il suo ampio respiro, si rivela particolarmente idoneo a recepire i valori che hanno ispirato la politica concordataria post-conciliare, è interessante notare che anche le convenzioni settoriali, pur nella contingenza determinata dalla necessità di risolvere particolari problemi, hanno trasposto i principi di reciproca indipendenza ed autonomia della Chiesa e dello Stato nel proprio ordine, di sana collaborazione tra loro e di libertà religiosa.

In Camerun, i vescovi nazionali lamentavano che le autorità non valorizzavano l'impegno della Chiesa in ambito educativo, nonostante le scuole cattoliche fossero frequentate da una parte consistente della popolazione. Le norme sul finanziamento pubblico della scuole privata non si applicavano adeguatamente agli istituti cattolici e non era riconosciuto il diritto dei genitori di scegliere la scuola per i figli secondo le loro convinzioni religiose (Corral Salvador e Petschen 2004, 313-314). Tali problemi sono riconducibili al contesto più generale del processo di indipendenza e delle politiche di decolonizzazione nei paesi africani che, facendo decadere le norme contenute nei trattati coloniali sulla protezione delle missioni cristiane, privarono queste ultime del finanziamento dello Stato. Il problema del sostegno economico delle attività sociali della Chiesa «parait être une préoccupation pour le Saint-Siège. […]. Il ne s'agit pas de subventionner les activités religieuses mais d'accorder des subventions publiques aux institutions d'Eglise sans lesquelles elles ne peuvent pas fonctionner et accomplir ainsi les œuvres d'utilité publique qu'elles accomplissent» (Balaamo Mokelwa 2010, 16).

Per quanto riguarda specificamente l'ambito educativo, l'attenzione verso questo tema emerge dai discorsi di Giovanni Paolo II. Durante il viaggio apostolico dell'agosto del 1985 – che lo portò a visitare non solo il Marocco, come si è già accennato, ma anche altri due paesi africani che di lì a poco sarebbero stati interessati dalla politica convenzionale della Santa Sede: il Camerun, appunto, e la Costa d'Avorio – pronunciò, il giorno 13, il *Discorso nella città di Yaoundé agli intellettuali e agli studenti dell'università*. Rivolgendosi alle loro diverse associazioni e, in particolare, al *Forum des universitaires chrétiens*, e avendo letto delle loro preoccupazioni nel

memorandum che queste gli avevano inviato, affermò

> *Comment ne pas souhaiter dès lors que les catholiques disposent eux aussi d'un lieu de réflexion théologique approfondie, qui étudie les divers aspects et sources de la foi, avec la même rigueur scientifique, ainsi que les rapports de cette foi avec le reste de la culture, et ses impacts sur la vie sociale? Cela se fait déjà pour nos amis protestants, et je sais que beaucoup ressentent aujourd'hui le besoin d'un Institut catholique à Yaounde*[25].

Nel *Discorso ai Vescovi del Camerun in visita "ad limina apostolorum"* del 30 settembre 1988, Giovanni Paolo II si rallegra del fatto che il progetto dell'università, così caro ai loro cuori, procede grazie al lavoro congiunto di Roma e del Camerun[26]. In realtà, come ha ricordato il papa stesso l'anno successivo, si è trattato di un'opera di cooperazione culturale a cui hanno partecipato anche altri paesi africani[27], e che è stata fortemente voluta dall'Associazione delle Conferenze episcopali della Regione dell'Africa centrale (Balaamo Mokelwa 2010, 168).

Il preambolo dell'accordo tra Santa Sede e Camerun concernente l'Istituto cattolico a Yaoundé del 5 luglio 1989, considera – nel quadro più generale del rafforzamento dei rapporti di amicizia tra le parti – da un lato il desiderio della prima di contribuire, conformemente alla sua missione propria, alla creazione nel paese di un centro universitario cattolico a vocazione internazionale, volto alla formazione della gioventù studentesca del Camerun e degli altri Stati africani; dall'altro l'importanza fondamentale che il secondo attribuisce all'istruzione dei giovani del paese, l'accoglienza favorevole da esso accordata a tale iniziativa e la sua disponibilità a collaborare all'educazione in particolare dei popoli dell'Africa centrale. La Repubblica riconosce pertanto all'Istituto cattolico di Yaoundé piena libertà per il perseguimento dei suoi scopi istituzionali e garantisce i mezzi e le immunità necessarie al suo buon funzionamento.

In virtù dell'art. 1, è riconosciuta all'università la personalità giuridica da cui conseguono il diritto di possedere, acquistare e vendere beni mobili e immobili e la capacità processuale. Gli artt. 3 e 5-9 garantiscono una serie di immunità ed esenzioni ai beni e agli averi dell'Istituto, mentre le facilitazioni relative al personale ecclesiastico, al corpo docente e agli studenti sono regolate dagli artt. 10-14. Ai sensi dell'art. 4, i diplomi rilasciati dall'Istituto cattolico di Yaoundé sono riconosciuti in Camerun, secondo le condizioni definite di comune accordo tra le parti[28]. Esse sono contenute nel protocollo che a tale scopo è stato firmato il 17 agosto 1995.

Nel preambolo si richiama il desiderio delle parti di instaurare relazioni di cooperazione nell'ambito dell'apertura di centri stranieri di istruzione superiore nel Camerun, e la loro reciproca volontà di promuovere un insegnamento di qualità. L'art. 1 riconosce il valore legale dei titoli, gradi e diplomi rilasciati dall'università, quando essi sono conferiti alle stesse condizioni di ammissione (di cui all'art. 3), frequenza, programmi (di cui all'art. 5) e valutazione degli altri istituti. Ai sensi dell'art. 6, la selezione e la progressione in carriera del corpo docente deve rispettare i criteri vigenti nella comunità universitaria internazionale. L'art. 4 garantisce la libertà di insegnamento e gli artt. 7 e seguenti specificano ulteriori diritti e facilitazioni derivanti dal riconoscimento dell'Istituto[29].

Il contesto storico-politico in cui si collocano i due accordi parziali stipulati tra la Santa Sede la Costa d'Avorio è diverso da quello del Camerun. Essi sono firmati «en pleine période d'effervescence politique mondiale dans les effets se font sentir au niveau local» (Bahi 2013, 44): l'accordo sulle stazioni di radiodiffusione del 14 agosto 1989, alla vigilia della caduta del muro di Berlino e la convenzione sulla Fondazione internazionale Nostra Signora della Pace di

---

[25] In «Acta Apostolicae Sedis», 78 (1986), 53.
[26] In «Acta Apostolicae Sedis», 81 (1989), 207.
[27] Discorso *Nediamenae, ad nationum Legatos, in aedibus Organismi compendiaros litteris C.E.F.O.D. nuncupati habita: de auxiliis ad pacem in Africa fovendam*, 1° febbraio 1990, in «Acta Apostolicae Sedis», 82 (1990), 824.
[28] Cfr. *supra*, nota 7.
[29] *Ibidem.*

Yamoussoukro del 20 maggio 1992, nel periodo di transizione dal regime a partito unico al multipartitismo[30].

Il preambolo del primo si apre richiamando il desiderio delle parti di promuovere, nello spirito di una sana cooperazione, lo sviluppo integrale, l'educazione agli autentici valori umani, spirituali e morali, e la pace e la solidarietà tra tutti i cittadini ivoriani. L'art. 1 riconosce il diritto della Chiesa cattolica a installare, mantenere ed operare una stazione radio principale per la trasmissione nazionale ed internazionale, e di altre diocesane per programmi locali. Al riguardo, è utile ricordare che nel paese vi sono quattordici diocesi e la distribuzione dei cattolici è omogenea. Per tale ragione, tale mezzo di comunicazione si rivela particolarmente appropriato per lo svolgimento della missione della Chiesa (Corral Salvador e Petschen 2004, 347). Inoltre, si deve considerare che l'alto numero di analfabeti e i bassi costi operativi rendono la radio più diffusa dei giornali e della televisione (O'Brien McEachern 2010, 254). L'art. 2, c. 1 specifica che l'esercizio del diritto il cui all'art. 1 implica il rilascio delle necessarie autorizzazioni. Ai sensi dell'art. 3 le trasmissioni delle stazioni radio in oggetto si asterranno dal trattare questioni politiche, mentre il governo si impegna a garantire la libertà di emissione (art. 3, c. 5) e lo Stato accorda l'esenzione dalle tasse doganali per l'importazione degli apparecchi informatici delle stazioni (art. 4, c. 2). Il comma 1 dell'art. 4 precisa che lo Stato non si assume alcun obbligo di finanziamento, e l'art. 7 che non si pregiudica il diritto del governo di prendere le misure ritenute necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico[31]. Quest'ultima disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che «no toda contrariedad del Gobierno con la programación de la radio será identificable con una cuestión de orden público. Así, no sólo los asuntos de orden público quedan fuera de la regulación del Acuerdo, como es natural, sino que parece que no se deberán considerar como cuestiones de orden público desavenencias ordinarias del Gobierno con el contenido u orientación de la programación radiofónica» (Calvo-Álvarez 2009, 368).

Quanto al contesto in cui si colloca la stipulazione del secondo accordo con la Costa d'Avorio, occorre ricordare che la Basilica di Nostra Signora della Pace fu finanziata dal presidente Félix Houpout-Boigny, fervente cattolico, a detta sua con fondi propri e costruita a Yamoussoukro, sua città natale. La costruzione è stata oggetto di forti critiche non solo da parte degli oppositori politici e della parte musulmana della popolazione (Bahi 2013, 44), ma anche da molti cattolici. Vi erano dubbi sulla provenienza del denaro da banche e grandi società per finanziare la grandiosa costruzione, una copia di San Pietro a Roma di dimensioni persino maggiori, come pure sull'opportunità di destinare una somma tanto ingente a tale scopo quando il paese mancava di infrastrutture fondamentali. Da ultimo, non si riteneva il finanziamento di un luogo di culto cattolico congruente con il carattere laico dello Stato (Djereke 2001, 70-71). A quest'ultimo proposito è stato osservato che la proclamazione del principio di laicità nelle Costituzioni dei paesi africani andrebbe ricondotta più al quadro delle soluzioni ai problemi del processo di decolonizzazione che a un dibattito dogmatico sulla separazione dei poteri temporale e spirituale. Essa assurge a negazione del protezionismo religioso coloniale, ponendo fino al monopolio delle missioni cristiane e aprendo lo spazio pubblico a tutte le convinzioni religiose e filosofiche (Balaamo Mokelwa 2010, 12).

Il pontefice, che aveva già visitato il paese nel corso dei viaggi apostolici del 1980 e del 1985, a lungo invitato, accettò infine di consacrare la Basilica nel 1990 (cfr. O'Brien McEachern 2010, 251-), da un lato volendo dare rilievo all'azione di un capo di Stato cattolico in un contesto caratterizzato dall'edificazione di numerose moschee da parte dei paesi arabi produttori di petrolio, dall'altro ponendo come condizione la creazione di opere sociali annesse all'edificio di culto: un centro medico, una stazione radio e un'università. Si è così giunti alla firma della convenzione in esame, il cui preambolo richiama i medesimi principi dell'accordo sulle stazioni di radiodiffusione.

[30] Per completezza ricordiamo che all'accordo sulle stazioni di radiodiffusione è seguita la Convenzione generale tra il Ministero dell'informazione della Repubblica ivoriana e Radio cattolica relativa ad un servizio pubblico di radiodiffusione confessionale del 2 agosto 1999 (Balaamo Mokelwa 2010, 126-132).

[31] Cfr. *supra*, nota 8.

La Fondazione, con sede legale nello Stato Città del Vaticano e sede amministrativa a Yamoussoukro (art. 3), ha la personalità giuridica in Costa d'Avorio e canonica e civile nello Stato Città del Vaticano, il diritto di possedere, acquistare e vendere beni mobili e immobili e la capacità processuale (art. 1). Si governa mediante propri statuti approvati dalla Santa Sede (art. 2) e gode della piena libertà di perseguire il suo scopo istituzionale (art. 5, c. 1). Al fine di facilitare lo svolgimento della sua missione, le sono riconosciute una serie di immunità ed esenzioni (art. 5, c. 2), di cui agli artt. 6-12. L'art. 14 impegna la Fondazione a collaborare con le pubbliche autorità per assicurare il rispetto delle leggi ed evitare un qualsiasi abuso a cui potrebbero dar luogo le esenzioni e le immunità ad essa riconosciute[32].

Come il Camerun e la Costa d'Avorio, anche il Gabon è stato visitato da Giovanni Paolo II, nel corso del suo secondo viaggio apostolico in Africa nel febbraio del 1982. Ad un concordato si giunge però diversi anni dopo, nel 1997. Quando questo avviene, il Gabon diventa il primo Stato africano, peraltro guidato da un presidente convertito all'Islâm (Cubeddu 1998) ad aver concluso una convenzione generale con la Santa Sede. Qui ne esamineremo alcuni aspetti in particolare che permettono di mettere in evidenza l'adattabilità e la forza espansiva del modello concordatario post-conciliario che, sorto in un contesto prevalentemente europeo, si "neutralizza" una volta calato in realtà diverse quali quella africana, mostrando la valenza universale dei principi che lo informano. In questa prospettiva, l'accordo-quadro con il Gabon «presenta una portata globale di cui sono privi gli altri accordi africani» (Palomino 1999, 81) di cui si è dato conto in precedenza, ma che caratterizzerà invece le convenzioni successive stipulate negli anni 2011-2014.

Già dal preambolo, è evidente il pieno recepimento dei documenti conciliari e l'analogia con altri concordati stipulati sotto il pontificato di Giovanni Paolo II. Il quadro giuridico dei rapporti tra Stato e Chiesa che le parti hanno il desiderio di fissare, tiene conto, per lo Stato, delle norme costituzionali in vigore, in particolare quelle relative al principio di laicità e al suo corollario, il rispetto per tutte le credenze e la loro autonomia nel proprio ordine; per la Santa Sede, dei documenti del Concilio Vaticano II e delle norme di diritto canonico. È utile osservare che la menzione del principio costituzionale di laicità, nel preambolo, si accompagna al richiamo del fatto che una maggioranza dei gabonesi appartiene alla Chiesa cattolica, la quale svolge un ruolo nella vita della nazione, ponendosi al servizio dello sviluppo spirituale, sociale, culturale e pedagogico del popolo, e del profondo ed antico radicamento dei fedeli cattolici nella vita del paese, «smentendo ancora una volta il vecchio cliché che interpreta la laicità dello Stato […] come incompatibile con qualsiasi forma di collaborazione con le confessioni religiose» (Martín de Agar 2002, 576). Padre Ballong, che ha fatto parte della delegazione della Santa Sede che ha negoziato l'Accordo ha osservato che «[n]on fa propriamente parte della tradizione africana il confronto tra Stato e Chiesa nei termini in cui gli europei pensano il tema della laicità dello Stato. Qui una certa concezione di laicità è superata dalla forte collaborazione tra Chiesa e Stato, per il bene comune, in un regime che deve essere aconfessionale» (cit. da Cubeddu 1998). Sempre nel preambolo, si afferma poi la consapevolezza della ricchezza delle tradizioni religiose del continente africano a cui l'accordo ha l'occasione di dare espressione solenne e si ricordano i principi internazionalmente riconosciuti in materia di libertà religiosa.

All'art. 1, che riprende quasi letteralmente l'art. 1 dell'accordo italiano del 1984 che apporta modificazioni al Concordato lateranense, il Gabon e la Santa Sede «riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ognuno nel suo ordine, sovrani, indipendenti e autonomi e dichiarano di impegnarsi, nelle loro relazioni, a rispettare questo principio e a operare congiuntamente per il benessere spirituale e materiale dell'uomo e per la promozione del bene comune».

In virtù dell'art. 2, è riconosciuta la personalità giuridica alla Chiesa cattolica, a tutte le sue istituzioni che abbiano questa prerogativa nel diritto canonico e, in particolare, alla Conferenza episcopale e a tutte le circoscrizioni ecclesiastiche. È riconosciuto alla Chiesa un ventaglio di diritti che caratterizza i concordati post-conciliari: la libertà di creare, modificare o sopprimere gli enti ecclesiastici (art. 3), di comunicare (art. 4), di esercitare la propria missione apostolica (art. 5), di

[32] *Ibidem.*

esercitare il culto (art. 6, c. 1), di nominare i titolari degli uffici ecclesiastici (art. 7), di acquisire beni mobili ed immobili e di istituire fondazioni (art. 9), di costruire chiese ed edifici ecclesiastici (art. 10), di pubblicare, divulgare e vendere materiale a contenuto religioso e di accedere ai mezzi di comunicazione (art. 11), di creare associazioni dei fedeli (art. 13), di fondare istituzioni educative (art. 14), di fornire assistenza spirituale (art. 15), di esercitare attività di beneficenza ed assistenza sociale (art. 16) e di creare circoscrizioni ecclesiastiche (protocollo addizionale). Con questo *corpus* di norme, l'accordo-quadro con il Gabon «persegue la linea della promozione del diritto di libertà di religione e di coscienza mediante strumenti bilaterali» (Palomino 1999, 83).

Sono ugualmente garantiti la comunicazione di procedimenti civili e penali a carico di religiosi ed ecclesiastici (art. 8, c. 1-2) e l'inviolabilità dei luoghi di culto (art. 6, c. 2) e del segreto confessionale (art. 8, c. 3).

Le norme sulla collaborazione sono particolarmente articolate. Si prevedono la concertazione con la Santa Sede per un eventuale riconoscimento del matrimonio canonico e dei suoi effetti civili (art. 12, c. 2); la conclusione di una convenzione con la Santa Sede sull'insegnamento cattolico (art. 14), che verrà effettivamente firmata nel 2001; la stipulazione di accordi particolari con la Conferenza episcopale gabonese in materia di statuto civile dei beni ecclesiastici (art. 10, c. 1), di alcuni aspetti relativi agli statuti e alla capacità giuridica delle associazioni dei fedeli (art. 13), di attività pastorali esercitate nelle istituzioni pubbliche (art. 15, c. 2), di statuto delle istituzioni che esercitano attività caritative ed assistenziali (art. 16, c 1) – in tutti questi casi da sottoporre all'approvazione della Santa Sede – e infine di finanziamento statale delle istituzioni della Chiesa cattolica che operano per il bene comune nel campo dell'assistenza sociale e medica e della salute (art. 16, c. 2)[33].

Queste ultime disposizioni meritano una particolare attenzione. Esse collocano pienamente l'accordo-quadro con il Gabon nel contesto di una politica concordataria che valorizza la funzione normativa delle conferenze episcopali, conferendo loro poteri normativi «in diverse materie che esulano da quelle attribuite dal Codice alla loro competenza legislativa» (Feliciani 2000, 666 e 669-670), ed assegna a queste anche funzioni di natura amministrativa: ad esempio, in virtù della disciplina degli aspetti finanziari (come nel caso dell'art. 16, c. 2 dell'accordo in esame), esse «diventano […] enti percettori ed erogatori di importanti finanziamenti e non possono quindi evitare di dotarsi non solo di una normativa, ma anche di una organizzazione adeguata a tali nuovi compiti» (*id.*, 668). In questa prospettiva, la scelta stessa del modello italiano dell'accordo-quadro è riconducibile anche al fatto che esso, senz'altro più del concordato unico, ma anche del sistema di accordi paralleli tra loro, permette di valorizzare il ruolo assunto dalla conferenza episcopale nazionale. Già le disposizioni codiciali impegnavano maggiormente i vescovi nei rapporti con le autorità statali e l'accordo di revisione italiano, per la prima volta, ha definito un ruolo organico per le conferenze episcopali (Astorri 2009b, 27 e 29), le quali «non rimangono solamente interlocutori obbligatori della S. Sede al momento della trattativa, ma acquisiscono il ruolo di parte attiva nella politica concordataria» (*id.*, 26)[34]. Come abbiamo visto, questo principio, pur comune ad altre convenzioni post-conciliari influenzate dall'esperienza italiana, nel caso del Gabon è applicato con particolare ampiezza (Astorri 2006, 34-35 e 38).

Alle disposizioni sopra ricordate, si deve aggiungere anche quella di cui all'art. 17, c. 2, secondo cui «[l]e materie di interesse comune che richiedessero soluzioni nuove o supplementari dovranno essere trattate da una commissione mista *ad hoc*, la quale sottoporrà le sue proposte all'approvazione delle autorità da cui dipende». Tale clausola trova un riscontro implicito nell'art. 7, c. 6 del concordato di revisione italiano. Per il riferimento espresso alla risoluzione delle difficoltà

[33] Cfr. *supra*, nota 9.

[34] Su questo punto, cfr. anche la lezione magistrale del nunzio apostolico mons. Mamberti sugli accordi internazionali della Santa Sede in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* da parte dell'Università Omar Bongo, consultabile sul sito www.eglisecatholique.ga al link http://tinyurl.com/nf3jms3. Sulla novità del ruolo delle conferenze episcopali e sulla produzione del diritto particolare mediante intese stipulate tra queste e le pubbliche autorità, cfr. anche Dalla Torre 2012, 7.

di interpretazione ed applicazione in via diplomatica, «non sembrano esserci dubbi sul fatto che la commissione di cui si parla riguardi la conferenza episcopale» (Astorri 2009b, 28). Fra le altre norme del concordato gabonese che risentono dell'influenza dell'accordo italiano, va infine ricordato che l'art. 1 non si limita a ripeterne una formula quasi letteralmente, come si è già detto, ma finisce anche col recepire la nozione della distinzione degli ordini, nata nel contesto giuridico e dottrinale italiano (*id.*, 33). Sui concetti di "sovranità", "autonomia" e "indipendenza", è stato ulteriormente notato che essi «sembrano sempre più slegati da una concreta tradizione di relazioni concordatarie e divengono parte del patrimonio concettuale comune delle relazioni religione-Stato» (Palomino 1999, 82).

Come accennato, in attuazione dell'art. 14 del concordato-quadro, il 26 luglio 2001 è stata firmata una convenzione tra la Santa Sede e la Repubblica gabonese sullo statuto dell'insegnamento cattolico, il cui articolato, tra tutti gli accordi africani, è il più complesso. Nel preambolo si fa riferimento, per lo Stato, alla Costituzione e al precedente concordato e, per la Chiesa cattolica, alla Dichiarazione conciliare *Gravissimum educationis* e alle norme del diritto canonico; alla presenza antica e benefica dell'insegnamento cattolico nella società del paese; ai principi internazionalmente riconosciuti in materia di libertà di insegnamento.

Esaminando le norme successive, viene in rilievo l'insistente richiamo al rispetto alla Costituzione e alle norme civili in vigore, che fondano un «compromesso fra il riconoscimento della qualità e dell'interesse sociale del servizio reso dalla scuola cattolica e il desiderio di sottoporla al controllo civile» (Martín de Agar 2002, 577). Così, l'art. 1, mentre riconosce l'utilità pubblica degli istituti cattolici prescolari, primari, secondari, tecnici e professionali, ribadisce che essi devono sottostare alle norme vigenti in materia. Tali istituti godono di autonomia di gestione, di regime del personale, amministrativa e finanziaria, nel rispetto della legislazione gabonese (artt. 2, 3 e 12); scelgono i manuali scolastici, che rispettino i programmi ufficiali (art. 5); dispongono di un'ispezione interna, che però non esclude quella dei funzionari pubblici in materia di manuali, metodi di insegnamento, programmi, norme di funzionamento delle scuole, secondo le leggi e i regolamenti in vigore.

Gli studenti degli istituti cattolici hanno gli stessi diritti e doveri di quelli delle scuole pubbliche (artt. 1 e 8). L'art. 9 prevede un finanziamento pubblico, secondo le possibilità di bilancio, che si aggiunge alle altre fonti previste dall'art. 10 (contributi dei genitori alle spese della scuole, di persone fisiche di ogni nazionalità, di organismi nazionali ed internazionali).

L'art. 4 dispone che la conferenza episcopale promulghi una Carta sull'insegnamento cattolico, che ne sottolinei le esigenze e il carattere proprio, nel rispetto della Costituzione e delle leggi vigenti. In ragione di tale carattere proprio, l'art. 14 prevede che «si un agent mis a disposition de l'Enseignement catholique par l'Etat gabonais ne répond plus aux conditions énoncées dans la Charte de cet Enseignement, les responsables de ce dernier demandent sa remise à la disposition du Ministère de l'Education Nationale»[35]. Il ruolo della conferenza episcopale è implicitamente richiamato anche dagli artt. 1, 9, 12 e 14 che regolano le funzioni e i compiti del Consiglio della scuola cattolica, che consistono nel compilare l'elenco delle scuole cattoliche e sottoporlo all'approvazione delle pubbliche autorità, ripartire le sovvenzioni statali, scegliere i docenti e decidere del loro avanzamento di carriera, dare un parere al Ministero dell'istruzione sulle domande di dimissioni presentate da un insegnante assunto dallo Stato e impiegato in una scuola cattolica. Questo Consiglio è collegato alla commissione episcopale per l'educazione, e l'assenza di norme sulla sua composizione e sulle sue regole di funzionamento è dovuta al fatto che la determinazione in materia spetta appunto alla conferenza episcopale (Martín de Agar 2002, 578).

4. *Gli accordi generali con Stati dell'Africa subsahariana (2011-2014)*

Cubeddu, dando notizia nel 1998 della firma di un accordo così ampio con uno Stato tanto piccolo quanto il Gabon, scriveva:

[35] Cfr. *supra*, nota 9.

Un'ipotesi autorevole, secondo Ferrari è la seguente: «L'intenzione della Santa Sede è quella di "lanciare" questo Accordo come il "concordato modello" da applicare nelle altre realtà dell'Africa cattolica». Un'operazione perciò su larga scala. «L'immagine globale dell'Accordo indica la Chiesa cattolica come parte integrante del diritto pubblico dello Stato». Continua Ferrari: «Essa riceve vantaggi economici, insieme però agli svantaggi del controllo statale sugli enti ecclesiastici riconosciuti».

Quattro dei cinque concordati firmati tra il 2011 e il 2014 ed esaminati in questa sede, in realtà, non ripropongono la preoccupazione della Repubblica del Gabon, evidente in particolare nella convenzione sull'insegnamento cattolico, di sottoporre la Chiesa cattolica e le sue istituzioni ad uno stretto controllo, mediante il richiamo insistente alla necessità di rispettare l'ordinamento giuridico. Diversamente, l'accordo con il Mozambico contiene alcune norme inquadrabili in questa prospettiva. In via preliminare, l'art. 4 impegna le parti a prendere «tutti i provvedimenti necessari al fine di garantire l'osservanza scrupolosa delle disposizioni del presente Accordo e di evitare l'uso dei termini, in esso contenuti, per fini differenti da quelli previsti nel medesimo Accordo». Il diritto della Chiesa cattolica di esercitare la sua missione apostolica (art. 5, c. 1), di creare e gestire scuole (art. 15) e di gestire attività socio-caritative (art. 17) è esercitato in conformità all'ordinamento giuridico del paese. Lo Stato protegge i luoghi di culto e gli altri luoghi sacri della Chiesa che siano stati notificati alle autorità come tali (art. 6, c. 2). I commi 2 e 3 dell'art. 8 riconoscono il diritto di costruire e modificare luoghi di culto ed edifici ecclesiastici, purché non siano beni culturali classificati come patrimonio nazionale o dell'umanità, ma il comma 4 specifica che «[n]ell'atto di decidere sul disposto dei numeri 2 e 3 del presente Articolo, saranno prese in considerazione le necessità ragionevoli e normali della missione pastorale».

Esaminando ora il contenuto dei preamboli, il desiderio delle parti di fissare il quadro giuridico dei rapporti tra Stato e Chiesa è affermato in tutti e cinque i concordati in esame. Quello del Mozambico aggiunge che le parti intendono rinforzare e favorire le relazioni di amicizia e di cooperazione; anche nel caso del Camerun, i rapporti sono definiti di amicizia e di cooperazione, oltreché eccellenti. In altri accordi è auspicata una «collaborazione armoniosa» (Burundi), o è affermata «l'intenzione di incrementare le mutue relazioni già esistenti» (Capo Verde).

È ugualmente presente il richiamo da parte dello Stato alle norme costituzionali in vigore (Burundi, Mozambico, Guinea Equatoriale, Capo Verde), alla legislazione vigente (Mozambico) e/o al diritto ecclesiastico (Guinea Equatoriale). L'accordo-quadro con il Camerun ricorda che la Costituzione del paese afferma il principio di laicità dello Stato e garantisce la libertà religiosa. In altri casi è affermata la garanzia costituzionale del libero esercizio dei culti religiosi (Capo Verde), o è presente un articolato riferimento alle norme «che regolano la dimensione sociale del fattore religioso in accordo con i principi della libertà religiosa, della laicità dello Stato, dell'uguaglianza di tutte le confessioni davanti alla Legge e della cooperazione fra lo Stato e le confessioni religiose», ai sensi dell'art. 13, lettera f) cost. (Guinea Equatoriale). Tali formule accomunano gli accordi generali con gli Stati subsahariani agli altri concordati post-conciliari, con cui condividono il «riferimento alle Costituzioni democratiche vigenti nei vari paesi» (Astorri 2014, 316).

I preamboli degli accordi in esame contengono anche il riferimento, da parte della Santa Sede, ai documenti conciliari e alle norme di diritto canonico, con l'eccezione del Camerun. Tale lacuna è alquanto singolare: tra i concordati post-conciliari, solo le convenzioni stipulate nel XXI secolo con i *Länder* tedeschi presentano questa caratteristica. Ma essi, diversamente dall'accordo-quadro con il Camerun, spesso menzionano la natura democratica e liberale dello stato di diritto (cfr. Astorri 2009a, 310). Un richiamo particolarmente esplicito ai principi conciliari è invece contenuto nell'accordo con il Mozambico, dove le parti affermano la volontà di favorire una sana collaborazione tra di loro, nel rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascuna nel proprio campo, e di essere «guidate dal desiderio di salvaguardare la dignità umana e la promozione della giustizia e della pace, e dal rispetto della libertà di coscienza, di religione e di culto». Anche nel

caso di Capo Verde, Stato e Chiesa, dopo aver richiamato «le loro rispettive responsabilità al servizio della società e del bene integrale della persona umana», affermano la propria indipendenza e sovranità, ciascuna nel proprio ordine e la volontà di cooperare «per l'edificazione di una comunità internazionale più giusta, pacifica e fraterna».

Un ulteriore riferimento comune ai preamboli degli accordi con Burundi, Guinea Equatoriale e Capo Verde è dato dai principi internazionalmente riconosciuti in materia di libertà religiosa. Esso è assente in quelli con il Mozambico, dove sono richiamati «i principi del diritto internazionale che orientano le relazioni tra gli Stati», e con il Camerun, dove si afferma più genericamente la consapevolezza dell'importanza di rispettare la libertà religiosa.

Infine, quanto al riconoscimento del ruolo storico e/o sociale, e/o della presenza della Chiesa cattolica nella vita del paese, vi sono interessanti differenze, evidentemente determinate dalle diverse storie nazionali. Esso manca del tutto nell'accordo con il Mozambico. Negli altri casi, non fonda mai una disciplina di particolare privilegio, analogamente a quanto avviene negli altri concordati post-conciliari (cfr. Astorri 2014, 317-318). Il riferimento più articolato è contenuto nella convenzione con il Burundi, nella quale le parti tengono conto del fatto che la maggioranza dei cittadini appartiene alla Chiesa cattolica, che ha avuto un ruolo importante nella vita della nazione, ponendosi al servizio dello sviluppo spirituale, sociale, culturale e materiale del popolo; hanno riguardo per la densità degli insediamenti «della Chiesa cattolica in tutto il territorio nazionale e per la forza delle reti che li uniscono e li controllano, come pure per la competenza e per la dedizione dei suoi pastori garantiti dalle esigenze rigorose delle norme canoniche e dell'organizzazione gerarchica»; ricordano la fondazione delle prime missioni cattoliche a Muyaga, Mugera, Buhonga, Kanyinya e Rugari tra gli anni 1898-1909, e i buoni rapporti che, a partire dalla creazione della Nunziatura apostolica a Bujumbura nel 1962, esistono tra la Santa Sede e lo Stato. Sul versante opposto, si colloca l'accordo-quadro con il Camerun che, nonostante la precedente stipulazione di due accordi parziali, qui passati in silenzio, si limita ad affermare laconicamente di tenere conto dell'importanza dell'azione della Chiesa cattolica nel paese. L'accordo con la Guinea Equatoriale ne ricorda il profondo radicamento nella società, il ruolo importante svolto al servizio dello sviluppo umano, sociale, culturale e spirituale del popolo, e il fatto che lo Stato e la Santa Sede intrattengono rapporti diplomatici da diversi anni. Infine, quello con Capo Verde tiene presenti le relazioni storiche tra le parti.

A conclusione di questa breve comparazione dei preamboli, è interessante notare un'ultima caratteristica comune ai concordati qui esaminati. Molti accordi post-conciliari richiamano le profonde trasformazioni che hanno portato all'instaurazione della democrazia e/o le nuove condizioni sociali, le quali giustificano una nuova o diversa regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa per via concordataria (cfr. Astorri 2006, 34; d'Onorio 1989, 217-218). Tuttavia, nessuna tra le convenzioni stipulate con un paese subsahariano (e questo vale anche per il Gabon) contiene un siffatto riferimento. Nemmeno l'accordo-quadro con il Burundi, l'unico stipulato dopo l'approvazione di una nuova Costituzione nel 2005, menziona le nuove condizioni politiche.

Entrando ora nel merito del contenuto, i concordati con il Burundi e con la Guinea Equatoriale affermano, all'art. 1, che Chiesa e Stato sono, ciascuno nel proprio ordine, sovrani, indipendenti ed autonomi, e si impegnano a rispettare tale principio nei loro rapporti e a collaborare per il benessere delle persone e la promozione del bene comune. Anche l'art. 1 dell'accordo-quadro con il Camerun ribadisce questi principi, ad esclusione dell'impegno a rispettare la sovranità, l'indipendenza e l'autonomia dell'altra parte nei rapporti con questa.

Le convenzioni con il Mozambico e con Capo Verde, che avevano già espresso tali principi nel preambolo, ribadiscono rispettivamente i concetti di indipendenza, sovranità ed autonomia (art. 1), e di cooperazione per la promozione della dignità della persona umana, della giustizia e della pace (art. 1, c. 1). Entrambe – e questa è una disposizione che non appartiene al novero di norme tipiche dei concordati post-conciliari – affermano che le relazioni diplomatiche tra le parti sono assicurate mediante un nunzio apostolico presso il paese interessato e un ambasciatore presso la Santa Sede (art. 1, c. 2 Capo Verde), «nei termini della Convenzione di Vienna sulle Relazioni

Diplomatiche del 18 aprile 1961 e delle altre pertinenti norme del diritto internazionale diplomatico» (art. 2 Mozambico).

Lo Stato riconosce la personalità giuridica della Chiesa cattolica, di tutte le sue istituzioni che la possiedano già nel diritto canonico (art. 2 Camerun) e, in particolare, della Conferenza episcopale e di tutte le circoscrizioni ecclesiastiche (art. 3 Burundi, art. 3 Guinea Equatoriale). L'accordo con Capo Verde, che tra i cinque in esame, si presenta come il più dettagliato, riconosce la personalità giuridica della Chiesa cattolica (art. 2, c. 1), delle circoscrizioni e delle altre giurisdizioni ecclesiastiche a condizione che l'atto costitutivo della loro personalità giuridica nell'ordinamento canonico sia notificato alle autorità competenti (art. 4, c. 2) e gli enti in cui la Chiesa si organizza liberamente, «esistenti alla data d'entrata in vigore del presente Accordo, inclusi gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica canonicamente eretti, che siano stati costituiti e comunicati all'ente competente dal Vescovo della diocesi dove essi hanno la loro sede o dal suo legittimo rappresentante» (art. 5, c. 2). Il Mozambico riconosce la personalità giuridica alla sola Chiesa cattolica in virtù dell'art. 5, c. 1 dell'accordo, mentre le persone giuridico-canoniche possono acquisirla solo previa iscrizione nel registro apposito dello Stato, su presentazione della competente autorità ecclesiastica.

Riguardo al *corpus* di libertà riconosciute alla Chiesa cattolica, i cinque Stati subsahariani garantiscono generalmente i medesimi diritti già enunciati trattando del Gabon. Le peculiarità più interessanti emergono dall'analisi delle convenzioni con il Burundi e con Capo Verde. La prima, in virtù dell'art. 6, garantisce alla Chiesa cattolica «l'identité de ses signes religieux et ses titres» (c. 1) e assicura l'inviolabilità dei simboli del culto (c. 2). Anche la seconda protegge *inter alia* i simboli della Chiesa cattolica, oltre che le sue liturgie, immagini e oggetti cultuali (art. 23, c. 1). Inoltre riconosce le domeniche come giorni festivi, rimanda ad un accordo la definizione degli altri giorni riconosciuti come festivi cattolici e garantisce ai fedeli di adempiere i loro doversi religiosi in tali giornate (art. 3).

Solo l'accordo con Capo Verde prescrive che gli ecclesiastici non assumono le cariche di giurati, membri di tribunali e altre simili, che il diritto canonico considera incompatibili con lo stato ecclesiastico (art. 10), e precisa che il legame tra le diocesi o gli istituti religiosi ed equiparati da una parte, e i ministri ordinati o i fedeli consacrati mediante voti dall'altra, «osservate le disposizioni generali sul luogo e sulle condizioni del lavoro, non genera, per se stesso, vincolo di impiego, a meno che non risulti provato lo snaturamento dell'istituzione ecclesiastica».

Rispetto al matrimonio canonico, tale materia non è disciplinata nella convenzione con il Camerun. Il Burundi si limita a riconoscerne l'importanza particolare nella costruzione della famiglia in seno alla nazione, in ragione del suo valore spirituale, morale ed educativo (art. 13), mentre in Guinea Equatoriale può avere effetti civili (art. 12). Il Mozambico protegge il matrimonio e la famiglia fondata su di esso, e riconosce effetti civili al matrimonio canonico, se ricorrono i requisiti stabiliti dalla legge. Le dichiarazioni dei tribunali ecclesiastici di nullità e scioglimento del vincolo, sono «comunicate, su richiesta di una delle parti interessate, all'organo dello Stato competente in materia, il quale procederà, nella fattispecie, secondo l'ordinamento giuridico del Mozambico» (art. 14). L'accordo con Capo Verde, anche in questo ambito, presenta la disciplina più dettagliata (art. 11). Come in Mozambico, possono essere riconosciuti effetti civili sia al matrimonio canonico trascritto nel registro della stato civile, sia le «sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale, confermate dall'organo di controllo superiore della Santa Sede, e le decisioni relative alla dispensa pontificia del matrimonio rato e non consumato […], limitandosi il competente organo statale a verificare se sono autentiche, se provengono dal tribunale competente, se sono stati rispettati i principi del contraddittorio e dell'uguaglianza e se, nei risultati, non contraddicono i principi dell'ordine pubblico internazionale dello Stato capoverdiano».

Per quanto riguarda la stipulazione di ulteriori accordi su materie specifiche e il riconoscimento, in particolare, del ruolo dell'episcopato nazionale, l'accordo-quadro con il Burundi prevede la possibilità per la conferenza episcopale di firmare intese con la Repubblica su alcuni aspetti relativi agli statuti e alla capacità giuridica delle associazioni dei fedeli (art. 14), in materia

di istruzione (art. 15) e di assistenza spirituale (art. 19) da sottoporre all'approvazione della Santa Sede. Le competenti autorità e la conferenza episcopale possano inoltre fissare di comune accordo le modalità del finanziamento statale dei servizi della Chiesa cattolica negli ambiti della sanità, dell'assistenza sociale e medica, dell'istruzione e dello sviluppo, senza subire discriminazioni a causa del rispetto della dottrina della Chiesa (art. 17). Degna di nota è inoltre la previsione di cui all'art. 7, c. 4: nel caso di una nomina che lo Stato voglia riservare a un prete o a un membro di un istituto religioso dotato di personalità giuridica canonica, è necessario farne richiesta scritta al vescovo diocesano da cui la persona dipende o al superiore generale. L'impegno di tale soggetto per lo Stato deve essere bene definito, quanto ai tempi, ai compiti e ai vantaggi che ne derivano, da una convenzione *ad hoc*, stipulata tra lo Stato e il vescovo o il superiore generale, nel rispetto delle norme canoniche. Infine, in virtù dell'art. 18, la Repubblica riconosce che lo Stato ha espropriato dei beni alla Chiesa cattolica, la maggioranza dei quali sono stati però resi alla fine degli anni Ottanta. La restituzione di quelli che sono rimasti espropriati per ragioni di pubblica utilità è valutata secondo le modalità e i tempi stabiliti da una commissione *ad hoc*. Tutti gli accordi di cui agli artt. 14-15 e 17-19, ai sensi dell'art. 20, c. 1, sono elaborati da commissioni miste; restano inoltre in vigore tutte le precedenti convenzioni stipulate tra il governo e la conferenza episcopale, di cui al c. 2, nella misura in cui non contrastino con il concordato.

Lo scarno accordo-quadro con il Camerun, a dispetto del nome, si limita ad affermare, all'art. 7, che «[l]a Santa Sede e la Repubblica del Camerun concludono all'occorrenza Accordi, protocolli e intese particolari in vista dell'applicazione del presente Accordo-quadro». È interessante notare l'assenza di una qualsiasi norma che menzioni la conferenza episcopale o i vescovi del paese, diversamente non solo dalla convenzione con il Burundi, ma anche dagli altri concordati che, pur non recando nel titolo la dicitura di accordo-quadro, contemplano la possibilità di stringere accordi ulteriori in materie specifiche, spesso con l'episcopato nazionale.

L'art. 3, c. 1 della convenzione con il Mozambico impegna le parti, per mezzo dei vescovi e del governo, a collaborare per realizzare progetti comuni negli ambiti della salute, della formazione, dell'istruzione, dell'assistenza agli anziani, ai malati e ai bambini, soprattutto quelli provenienti da famiglie vulnerabili. Sono previste intese tra il governo e la conferenza episcopale in materia di assistenza spirituale (art. 13) e di attività di formazione (art. 16, c. 1). Secondo l'art. 21, c. 2 l'accordo può essere integrato da protocolli addizionali stipulati fra le parti. Anche in Guinea Equatoriale, l'assistenza spirituale (art. 15, c. 2) e le attività di beneficenza e di assistenza sociale (art. 16, 1) saranno oggetto di intese specifiche fra le pubbliche autorità e la conferenza episcopale, che agirà con l'approvazione della Santa Sede. Le due parti inoltre valuteranno ogni anno le necessità delle istituzioni ecclesiastiche nella sanità, nell'istruzione e nell'assistenza sociale, al fine di finanziarle.

Anche in questo ambito, l'accordo con Capo Verde presenta un insieme articolato di disposizioni. La Repubblica, afferma la «volontà di stabilire un partenariato», che è qualificato come «a lungo termine» in ambito educativo, riconoscendo il ruolo storico e fondamentale della Chiesa cattolica e la sua esperienza e capacità nella formazione integrale dei cittadini, per consentirle di svolgere un ruolo maggiore in questo settore, nel rispetto della sua dottrina e dei suoi principi morali (art. 15, c. 1); e come «specifico» per la creazione di università, facoltà e istituti di istruzione superiore cattolici (art. 18, c. 2). L'art. 28 al comma 1 ripropone quanto già previsto dall'art. 7 della convenzione con il Camerun, sulla possibilità di integrare il concordato mediante accordi addizionali o protocolli stipulati tra lo Stato e la Santa Sede; al comma 2 dispone che, per l'attuazione del concordato, il governo e i vescovi diocesani, autorizzati dalla Santa Sede, possono concludere intese su materie specifiche. L'art. 3, come accennato, dispone che i giorni, diversi dalla domenica e riconosciuti come festivi cattolici *siano definiti di comune accordo* nei termini dell'art. 28; anche le modalità concrete di partenariato di cui agli artt. 15 e 18, il riconoscimento dei titoli di studio (art. 19) e le modalità concrete per esaminare e proporre soluzioni alle questioni legate al patrimonio storico, artistico e culturale della Chiesa cattolica (art. 22) *saranno oggetto di specifici strumenti*, elaborati nei termini dell'art. 28. È infine da ricordare l'art. 24, che riconosce al vescovo

diocesano o al suo rappresentante il diritto di essere consultato riguardo alla destinazione, negli strumenti di pianificazione urbana, di spazi a fini religiosi.

Riferimenti bibliografici

Astorri, Romeo. 1999. "Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?." *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1: 23-36.

_____ 2006. "I concordati di Giovanni Paolo II." *Civitas* 3, 1: 31-44.

_____ 2009a. "Le convenzioni generali con i nuovi *Länder* della Germania." *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2: 307-315.

_____ 2009b. *La politica concordataria di Giovanni Paolo II: tra nuovi modelli formali e ruolo delle conferenze episcopali*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di Anna Talamanca, Marco Ventura, 11-46. Torino: Giappichelli.

_____ 2014. *La politica concordataria della Santa Sede dopo il Concilio Vaticano II*, in *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, a cura di Massimo De Leonardis, 303-320. Milano: Educatt.

Bahi, Aghi. 2013. *L'ivoirité mouvementée: jeunes, médias et politique en Côte d'Ivoire*. Bamenda: Langaa.

Balaamo Mokelwa, Jean-Pacifique. 2010. *Les traités internationaux du Saint-Siège avec les Etats en Afrique (1885-2005)*. Parigi: L'Harmattan.

Binnendijk, Bertrand, 2013. *L'Eglise catholique au Maroc.* [Testo del seminario presentato alla Facoltà di diritto canonico dell'Institut catholique de Paris il 20 settembre]

Buonomo, Vincenzo. 1986. "Adnotationes." *Apollinaris* 59, 1-2: 5-14.

Calvo-Álvarez, Joaquín. 2009. "Desarrollo del derecho concordatario después del CIC de 1983." *Ius Canonicum* 98: 347-372.

Carobene, Germana. 2010. "Il concordato come modello di analisi normativa nell'evoluzione degli ultimi trent'anni di relazioni Stato – Chiesa." *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it).

Catalano, Gaetano. 1992. *I concordati tra storia e diritto*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Ceccarelli-Morolli, Danilo. 2004. *Breve introduzione al diritto ecclesiastico pubblico-concordatario*. Roman: Serafica.

Corral Salvador, Carlos. 2013. *Los 55 estados con sus respectivos 220 acuerdos vigentes con la Santa Sede*. UNISCI Discussion Papers, n. 34, 179-214.

Corral Salvador, Carlos, e Petschen, Santiago. 1996. *Concordatos vigentes. Tomo III. Textos originales, traducciones e introducciones (1981-1995)*. Madrid: Fundación Universitaria Española.

_____ 2004. *Tratados internacionales (1996-2003) de la Santa Sede con los Estados. Concordatos vigentes. Tomo IV.* Madrid: Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas.

Cubeddu, Giovanni. 1998. "L'Africa in un accordo." *30 giorni* 6, 2 (www.30giorni.it/articoli_id_16024_l1.htm).

Dalla Torre, Giuseppe. 2012. "L'attività concordataria di Giovanni Paolo II." *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it).

Diez, Martino. 2013. "La vita dei cattolici dai tempi di Bourguiba a oggi." *Oasis* (www.oasiscenter.eu).

Djereke, Jean-Claude. 2001. *L'engagement politique du clergé catholique en Afrique noire*. Parigi: Karthala.

D'Onorio, Joël-Benoît, 1989. *Les concordats et les conventions post-conciliaires*, in *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, a cura di Joël-Benoît d'Onorio, 195-245. Parigi: Cerf-Cujas.

Enchiridion dei concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato. Bologna: Edizioni Dehoniane.

Feliciani, Giorgio. 2000. “Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati.” *Periodica de re canonica* 89, 4: 661-680.

Ferrari, Silvio. 1998. “The Fundamental Agreement between the Holy See and Israel and the Conventions Between States and the Church Since the Vatican II Council.” *Catholic University Law Review* 47, 2: 385-406.

_____ 2004. “Il modello concordatario post-conciliare.” *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it).

Jedin, Hubert. 1981. *History of the Church. Volume X. The Church in the Modern Age*. New York: Crossroad.

Lucien-Brun, Jean. 1961. “Les nouveaux Etats africains et le Saint-Siège.” *Annuaire français de droit international* 7: 808-813.

_____ 1965. “Une nouvelle étape dans le droit concordataire.” *Annuaire français de droit international* 11: 113-121.

Maalami, Abdelouhab. 2008. *Le dialogue interreligieux du point de vue des relations internationales: cas des relations entre le Vatican et les États arabes et musulmans*, in *Figures et valeurs du dialogue des civilisations et cultures*, a cura di Abdelhak Azzouzi, 149-166. Parigi: L’Harmattan.

Margiotta Broglio, Francesco. 1979. “L’istituzione concordataria nella Chiesa del Vaticano II. ” *Il Mulino* 1: 122-130.

_____ 1984. *I concordati di Paolo VI*, in *Paul VI et la modernité dans l’Eglise. Actes du colloque organisé par l’Ecole française de Rome (Rome 2-4 juin 1983)*, 479-528. Roma: Ecole française de Rome.

Martín de Agar, José T., 2002. “L’Accordo gabonese sulla scuola cattolica.” *Ius Ecclesiae* 14, 2: 576-581.

_____ 2003. *La teoría concordataria desde el punto de vista del derecho canónico actual* [Relazione presentata al Simposio Internacional de Derecho Concordatario, Almería, 12-14 novembre.]

_____ 2007. *La libertà religiosa in un caso specifico: il concordato*, in *Libertà religiosa e Rapporti Chiesa-società politiche. Quaderni della Mendola* 15, 135-150. Milano: Glossa.

_____ 2010. *Libertad religiosa y concordatos*, in *Ius et iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, a cura di María Blanco, Beatriz Castillo, José A. Fuentes, Miguel Sánchez-Lasheras, 653-667. Comares: Granada.

Michel, Thomas. 1985. “«Costruite questo mondo secondo il piano di Dio». Giovanni Paolo II ai giovani musulmani in Marocco.” *La civiltà cattolica* 3250: 353-362.

Minnerath, Roland. 1998. “The Position of the Catholic Church Regarding Concordats from a Doctrinal and Pragmatic Perspective.” *Catholic University Law Review* 47, 2: 467-476.

O’Brien McEachern, Jaclyn. 2010. *Diplomatic Activity In Service Of Papal Teaching: The Promotion Of Religious Freedom In Relations With Selected Islamic States During The Pontificate Of John Paul II.* [Tesi di dottorato depositata presso la Faculty of the School of Canon Law of the Catholic University of America, Washington D. C.]

Palomino, Rafael. 1999. “L'Accordo-quadro del 1997 tra la Santa Sede e la Repubblica del Gabon.” *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1: 81-86.

Petschen, Santiago. 1981. *Túnez*, in *Concordatos vigentes. Tomo II*, a cura di Carlos Corral Salvador e José Giménez y Martínez de Carvajal, 621-623. Alcalá: Fundación Universitaria Española.

_____ 2005. *Juan Pablo II, actor internacional: la cuestión de las civilizaciones*. UNISCI Discussion Papers, n. 8, 1-5.

Ragazzi, Maurizio. 2009. “Concordats Today: From the Second Vatican Council to John Paul II.” *Journal of Markets and Morality* 12, 1: 113-151.

Ricciardi Celsi, Francesco. 2014. *Il principio di sana collaborazione tra Chiesa e comunità politica a cinquant’anni dal Concilio Vaticano II*, in *Recta Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla*

Torre, a cura di Geraldina Boni, Erminia Camassa, Paolo Cavana, Pasquale Lillo,Vincenzo Turchi, 561-583. Torino: Giappichelli.

Roca, María J, 2008, *El principio de reciprocidad y las relaciones internacionales de la Santa Sede*, in *Iglesia católica y relaciones internacionales. Actas del III Simposio internacional de derecho concordatario. Almería, 7-9 de noviembre de 2007*, a cura di María del Mar Martín, Mercedes Salido, José María Vázquez García-Peñuela, 565-574. Granada: Comares.

Romita, Fiorenzo. 1965. "Annotazioni." *Monitor Ecclesiasticus* 90, 1: 15-32.

Salvini, Gianpaolo. 2012. "Paolo VI e l'Africa." *La civiltà cattolica* 3897: 276-281.

Sanz Villalba, Sotero. 1965. "El "modus vivendi" entre la Santa Sede y la Républica de Túnez." *Revista Española de Derecho Canónico* 20, 58: 49-56.

Sarah, Robert. 2011. "La seconda visita pastorale di Benedetto XVI in Africa. Il continente africano «polmone» spirituale dell'umanità." *30 giorni* 39, 10: 24-31.

Tkhorovsky, Mykhaylo. 2004. *Procedura per la nomina dei vescovi. Evoluzione dal Codice del 1917 al Codice del 1983.* Roma: Editrice Pontificia Università Gregoriana.

Valente, Gianni. 2009. "Inter prospera humiles et inter adversa secure." *30 giorni* 37: 10-11 (www.30giorni.it/articoli_id_21856_l3.htm).

XXX. 1964. "L'Eglise en Tunisie. *Le modus vivendi* du 9 juillet 1964." *Annuaire de l'Afrique du Nord* 3: 63-71.