

LE PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE DELLA DISCIPLINA CONCORDATARIA

SOMMARIO: 1. Le caratteristiche « integrazioni » dell'Accordo di revisione del Concordato. — 2. Il protocollo relativo agli enti e beni ecclesiastici. — 3. L'intesa relativa all'insegnamento della religione cattolica. — 4. L'accordo per il riconoscimento dei titoli accademici nelle discipline ecclesiastiche e l'intesa per la determinazione delle festività. — 5. Ulteriori accordi e intese. — 6. Le prospettive del nuovo modo d'essere del sistema concordatario.

1. L'Accordo di revisione del Concordato lateranense chiude una lunga fase di trattative che, con alterne vicende, improvvise accelerazioni e lunghe pause di inerzia, copre un arco temporale di oltre quindici anni: da quando, nel 1967, la Camera dei deputati approvò una mozione che « rilevata, per quanto riguarda lo Stato, l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica », invitava il Governo « a prospettare all'altra Parte tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie ».

Ma in realtà la prospettiva della revisione del Concordato è ancor più remota ed è anzi coeva alla stessa Costituzione repubblicana. In essa, mentre si cristallizzava il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa delineato con i Patti lateranensi, se ne prefigurava l'aggiornamento nei contenuti, stabilendo che le modificazioni di tali Patti accettate dalle due Parti non richiedono procedimento di revisione costituzionale (art. 7).

La procedura di modificazione bilaterale era prevista in funzione dell'adeguamento delle disposizioni concordatarie ai principi della Costituzione ed alle nuove esigenze di effettiva protezione dei diritti di libertà, anche nella dimensione associativa ed istituzionale che essi possono assumere.

Dalla approvazione della prima mozione parlamentare sulla revisione del Concordato (5 ottobre 1967) alla presentazione alla Camera da parte del Presidente del Consiglio delle iniziali « proposte preliminari di revisione del Concordato » (5 novembre 1976) si è sviluppato un lavoro preparatorio che prende le mosse dalla istituzione di una apposita Commissione ministeriale di studio, nominata dal Ministro della giustizia Gonella (4 novembre 1968) e successivamente presieduta dallo stesso parlamentare.

La impostazione ed il risultato di quei lavori era, allora, di carattere « emendativo », prefigurandosi, con il mantenimento dell'impianto complessivo e della articolazione del Concordato nel testo del 1929, la correzione o sostituzione di singole disposizioni. Dopo di allora lunghe pause sono state determinate dalla controversia diplomatica sul divorzio esteso ai matrimoni canonici con effetti civili e dalle divergenti interpretazioni dell'art. 34 del Concordato, con le difficoltà seguite nella politica ecclesiastica, alle quali hanno concorso le vicende del referendum.

Gli sviluppi successivi, sin dagli iniziali risultati dei negoziati con la Santa Sede espressi nella prima « bozza » di revisione del Concordato, sembrano connotati diversamente. Pur nel sostanziale ed inevitabile mantenimento delle tradizionali « materie » concordatarie, muta l'impianto complessivo, lo sviluppo della articolazione, la caratterizzazione del testo concordatario.

Ciò appare evidente dalle stesse enunciazioni motive, espresse nel preambolo dell'Accordo sottoscritto il 18 febbraio 1984, che non costituiscono un mero riferimento di contorno, ma possono assumere forza di orientamento interpretativo.

Il richiamo ai principi della Costituzione, alle dichiarazioni conciliari sulla libertà religiosa ed ai rapporti fra Chiesa e comunità politica, alla nuova codificazione canonica, non costituiscono un puro riferimento storico ad atti e documenti esterni rispetto al contesto concordatario, ma rappresentano la indicazione delle circostanze e dei testi normativi ad esse riferibili, che più profondamente hanno modificato il modo d'essere delle istituzioni statali ed ecclesiastiche, determinando perciò la necessità, anche sul piano esterno, pattizio, dei rapporti tra i due ordinamenti, di un rinnovamento « adeguatore » alle esigenze delle nuove realtà.

La « interazione » tra testo dell'Accordo, principi costituzionali e principi conciliari, anche per quanto questi ultimi hanno inciso sul nuovo codice di diritto canonico, si sviluppa nella complessiva articolazione dell'Accordo, che talvolta riecheggia, sin nelle formule, locuzioni derivate dai documenti menzionati nel preambolo.

Ciò accade non per una esigenza di appariscente coerenza formale o di evidente concordanza sostanziale. Sembra piuttosto il risultato dell'impulso dato, anche nelle discussioni parlamentari, al più puntuale accostamento delle disposizioni concordatarie ai principi ed alle enunciazioni costituzionali. Con l'effetto di rendere le disposizioni del Concordato più ricche di principi che di prescrizioni, quindi in più casi bisognose di integrazioni, le quali pure non possono che muovere sul piano della bilateralità, dell'accordo, quale che ne sia la forma espressa, tra lo Stato e la Chiesa.

Non interessa in questa sede ripercorrere il lungo itinerario che ha portato, il 18 febbraio 1984, alla firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense e ad un protocollo addizionale che sostanzialmente concorre a comporre il quadro unitario della revisione.

Interessa piuttosto cogliere il modo complessivo d'essere del nuovo Concordato e le prospettive di più ampio rinnovamento che apre nel con-

testo della legislazione ecclesiastica e delle relazioni tra Stato e Chiesa.

Tra gli aspetti che possono con più evidenza risaltare appare chiaro quello della continuità formale, espressamente enunciata, e della innovazione sostanziale rispetto alla disciplina del Concordato lateranense. Si tratta di una innovazione che, al di là delle specifiche materie, coglie il diverso modo d'essere dello Stato e della Chiesa destinato con tutta evidenza ad incidere anche sui loro reciproci rapporti.

Un modo d'essere meno legato all'esclusivismo dei due ordinamenti, che impone una rigorosa definizione dei confini delle reciproche competenze nelle tradizionali materie miste, e più aperto alla attuazione del principio di cooperazione, alla affermazione dei diritti di libertà ed allo sviluppo di azioni eventualmente conspiranti nei fini ma distinte nelle imputazioni e nella autonomia delle diverse responsabilità.

In questa prospettiva lo stesso Accordo di revisione del Concordato si pone come disciplina aperta a successive integrazioni, alcune delle quali specificamente previste come indefettibili e necessarie per una piena operatività della nuova normativa, altre invece considerate eventuali o prefigurate come opportune.

Nell'insieme delle integrazioni normative necessarie trovano collocazione quelle enunciate dagli articoli 6, 7 unitamente al punto 5 del protocollo addizionale, 10 ed 11 dell'Accordo. Ma si tratta di integrazioni differenziate al loro interno anche sotto il profilo formale, del livello di fonte bilaterale alla quale ci si deve riferire e della procedura per il suo perfezionamento.

A questi profili, e senza proporre una analisi di dettaglio, può essere prestata attenzione per cogliere quanto vi sia di nuovo nel « metodo » del Concordato e quali siano, per questo aspetto, i principi e le prospettive dalle quali è lecito attendersi ulteriori sviluppi.

2. La più rilevante delle « integrazioni » dell'Accordo di revisione del Concordato era prevista dall'art. 7 n. 6 in materia di enti e beni ecclesiastici, di impegni finanziari dello Stato, di interventi dello Stato stesso nella gestione patrimoniale di tali enti.

Si era in presenza di una disciplina articolata e complessa, non tutta riferibile al Concordato del 1929, che rispecchiava esigenze diverse, risultanti da una stratificazione normativa ultrasecolare.

Le più remote premesse erano costituite dalla legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico che si era sviluppata nel Regno d'Italia nella seconda metà dello scorso secolo, ma che rispecchiava una linea di tendenza vasta e profonda nell'esperienza degli stati europei.

La « secolarizzazione » del patrimonio ecclesiastico che, sul piano economico determinava un nuovo dinamismo nelle proprietà immobiliari, era accompagnata ed in qualche misura bilanciata da una sorta di « clericalizzazione » per il sostegno finanziario che lo Stato, unilateralmente così come unilateralmente aveva sottratto e convertito i patrimoni, si apprestava a dare a quei ministri di culto che, avendo cura d'anime, apparivano svolgere una funzione considerata dallo Stato stesso

socialmente rilevante, in quanto rivolta a soddisfare direttamente bisogni religiosi della popolazione.

Già la legge delle guarentigie, ancora una volta unilateralmente, preannunciava il complessivo riordino al livello normativo della disciplina del patrimonio ecclesiastico (art. 18, L. 13 maggio 1871, n. 214).

Anche il Concordato lateranense era intervenuto in modo non sistematico in questa materia, preannunciando che lo Stato « rivedrà la sua legislazione in quanto interessa la materia ecclesiastica, al fine di riformarla ed integrarla » (art. 29), segnando tuttavia per altro verso una sostanziale inversione di tendenza in ordine alla riconoscibilità delle associazioni religiose, in precedenza negata.

La conservazione della situazione esistente era stata nel 1929 disposta anche per il sistema degli interventi finanziari dello Stato ad integrazione delle rendite dei benefici ecclesiastici, « finché con nuovi accordi non sarà stabilito diversamente » (art. 30).

Un panorama di complessiva difficoltà tecnica, prima e forse più ancora che politica, ha dunque più spesso portato al « congelamento » della stratificata disciplina esistente o, al più, ad un suo ritocco, che non ad un profondo rinnovamento.

La tendenza al « congelamento » affiora anche nell'Accordo di revisione del Concordato, laddove si prevede che « in via transitoria e fino all'entrata in vigore della nuova disciplina » restano applicabili le disposizioni del precedente testo concordatario relative agli enti e beni ecclesiastici ed all'intervento finanziario dello Stato (art. 7 n. 6).

Una tendenza bilanciata dalla immediata istituzione, all'atto della firma dell'Accordo, di una Commissione paritetica per la formulazione della nuova disciplina, da elaborare secondo quanto prevede il protocollo addizionale (punto 3) « non oltre 6 mesi dalla firma » dell'Accordo stesso.

Il 15 novembre 1984, con uno specifico protocollo di approvazione delle norme per la disciplina delle materie demandate alla Commissione paritetica, le Parti hanno sostanzialmente integrato la disciplina concordataria, superando la tendenza al « congelamento » e rendendo inefficace lo stesso mantenimento in via transitoria della precedente disciplina.

Non interessa esaminare diffusamente questa vicenda, per valutare la novità dei profili procedurali, i problemi che si possono porre nell'assetto delle fonti o la ancor più consistente carica innovativa della disciplina sostanziale.

Interessa segnalare che, anche in questo settore, il nuovo modo di essere del sistema concordatario apre la via a più consistenti procedimenti di rinnovamento tanto sul piano formale quanto sul piano sostanziale.

Per quest'ultimo aspetto basti cogliere la linea di tendenza alla apertura della disciplina degli enti verso il diritto comune e la impostazione di un nuovo modello nelle strutture dell'amministrazione ecclesiastica: da un sistema patrimoniale, le cui rendite consentano il sostentamento dei titolari di uffici ecclesiastici, che di fatto esige l'intervento diretto dello Stato, ad un sistema di flussi finanziari solo agevolati dallo Stato

ma in definitiva riferiti alla volontà dei cittadini e quindi espressione della loro libertà.

3. Un diverso modello di integrazione dell'Accordo di revisione del Concordato è previsto, ed è in attuazione, per quanto concerne l'insegnamento della religione cattolica. L'art. 9 dell'Accordo continua ad assicurare, con nuove motivazioni e finalità, tale insegnamento nella scuola pubblica.

L'enunciato riconoscimento del « valore della cultura religiosa », la considerazione che « i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano », rappresentano la base motiva dell'insegnamento di questa disciplina nel contesto scolastico, quale insegnamento che concorre a perseguire le finalità formative ed educative proprie della scuola. Ma risultano così enunciate anche le linee direttrici dei profili organizzativi e didattici di questa disciplina nell'ambito scolastico. Un insegnamento del quale è assicurata la conformità alla dottrina della Chiesa e quindi la autenticità dei contenuti, ma per il quale è altresì garantita la libertà nella fruizione.

Il « protocollo addizionale » prevede al punto 5 ed in relazione all'art. 9 dell'Accordo, che programmi e modalità di organizzazione di tale insegnamento, criteri di scelta dei libri di testo e profili di qualificazione professionale degli insegnanti sono determinati « con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza episcopale italiana ».

Si è dunque in presenza ancora una volta di una integrazione necessaria delle disposizioni concordatarie, rimessa questa volta ad una « intesa » tra organi dello Stato e della Chiesa diversi da quelli che hanno sottoscritto l'Accordo di revisione del Concordato.

Individuata l'autorità scolastica competente nel Ministro della pubblica istruzione, l'intesa è stata negoziata e firmata il 14 dicembre 1985 dal Ministro stesso — a ciò previamente autorizzato dal Consiglio dei Ministri, competente a trattare « ogni questione attinente alle relazioni della potestà civile con le autorità ecclesiastiche » (art. 1 n. 13, R.D. 14 novembre 1901 n. 466) — e dal Presidente della Conferenza episcopale in rappresentanza della medesima.

L'intesa ha la caratteristica propria di un atto bilaterale che assume veste di vero e proprio accordo formale. In essa si afferma che « le parti si daranno reciproca comunicazione, rispettivamente, dell'avvenuta emanazione e dell'avvenuta promulgazione dell'intesa nei propri ordinamenti ». Indubbiamente questa formula vale a connotare un vincolo che si estende sui due versanti, dello Stato e della Chiesa italiana, nella prospettiva di un rapporto esterno, tra i due ordinamenti. Ma è una prospettiva che pone non pochi problemi, giacché l'intesa non assurge al livello concordatario — internazionale, ma sembra collocarsi in una sfera di bilateralità subordinata rispetto a quel livello toccando piuttosto aspetti esecutivi interni. Tale diversa collocazione formale appare dovuta sia all'ambito oggettivo delle materie da disciplinare, sia ai profili

soggettivi, delle autorità che hanno sottoscritto l'« intesa », e trova conferma nella prevedibile forma di esecuzione, mediante un decreto presidenziale che sembra far rifluire l'intesa nell'alveo di un « regolamento concordato », pur esso bilateralmente attuativo della fonte concordataria primaria.

Si aggiunga che la stessa intesa apre la prospettiva di una collaborazione, che può implicare ulteriori convenzioni: tra regioni e Conferenze episcopali regionali e tra enti locali ed ordinari diocesani. In materia di aggiornamento professionale degli insegnanti di religione per le scuole dipendenti da tali enti l'intesa prevede, al punto 4.7., « forme di collaborazione » considerate « necessarie », nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità, delle istituzioni civili ed ecclesiastiche.

Questo vale indubbiamente ad accrescere la flessibilità del sistema, ma anche a rendere più incerta la individuazione e l'andamento delle fonti normative.

4. L'articolo 10 n. 2 dell'Accordo di revisione del Concordato dispone direttamente, così come già l'art. 40 del Concordato lateranense, il riconoscimento dei diplomi conseguiti nelle scuole vaticane di paleografia, diplomatica e archivistica e di biblioteconomia.

La stessa disposizione nel riconoscere, in continuità con la disciplina precedente, anche i titoli accademici in teologia, innova nel prevedere la estensione del riconoscimento anche alle « altre discipline ecclesiastiche determinate d'accordo tra le Parti », quando tali titoli siano conferiti da Facoltà approvate dalla Santa Sede. Ne deriva la ulteriore esigenza di una determinazione della previsione concordataria, rimessa alle stesse Parti che hanno sottoscritto l'Accordo. Ciò vale a caratterizzare questo ulteriore e necessario atto come specifica integrazione dell'Accordo riferibile alla volontà dei medesimi contraenti, e che può manifestarsi nelle forme semplificate previste dalla prassi diplomatica.

Un analogo contenuto determinativo-integrativo caratterizza la « intesa tra le Parti » destinata ad individuare le festività religiose riconosciute come giorni festivi anche dallo Stato.

Al di là della diversità delle due locuzioni — accordo o intesa — sembra che, anche sotto il profilo formale, si sia in tutti e due i casi in presenza di atti che assumono le medesime movenze: imputabili ai due enti sovrani, che con tali atti si manifestano reciprocamente il consenso su di una specifica determinazione di contenuti, già impliciti nella previsione concordataria o comunque delimitati dalla stessa.

Diverso invece, per profili sia soggettivi che oggettivi, il rilievo formale della « intesa » prevista dall'art. 11 n. 2 per l'assistenza spirituale alle forze armate, nei luoghi di degenza, negli istituti di prevenzione e pena. L'intesa è riferita allo stato giuridico, all'organico, alle modalità di nomina degli ecclesiastici ai quali è affidata la cura spirituale dei cattolici in quegli ambienti.

I soggetti dell'intesa non sono necessariamente le Parti che hanno sottoscritto l'Accordo di revisione del Concordato, ma le « autorità italiane competenti » e « l'autorità ecclesiastica ».

Per i profili soggettivi si è dunque in presenza di una formula in qualche misura indeterminata ed « aperta », che tende ad individuare gli organi legittimati a raggiungere l'intesa in relazione ai profili oggettivi, delle materie in ordine alle quali l'intesa stessa deve essere convenuta, tenendo cioè conto delle competenze proprie, all'interno di ciascun ordinamento, in relazione alle specifiche materie da disciplinare.

5. In altre materie, intese e accordi ulteriori tra Stato e Chiesa sono prefigurati come eventuali o opportuni. Essi manifestano la esigenza della collaborazione, senza costituire tuttavia una indispensabile integrazione delle disposizioni concordatarie.

Questa prospettiva è specificamente offerta con riferimento ai beni culturali. Nel quadro della collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico l'art. 12 dell'Accordo prefigura « opportune disposizioni » concordate dalle Parti per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. La stessa disposizione prevede che la conservazione e la consultazione di archivi e biblioteche ecclesiastiche sarà agevolata « sulla base di intese tra i competenti organi delle Parti ».

In questi casi il livello e la forma dell'intesa o delle « disposizioni concordate » può essere il più vario. La collaborazione che tali atti esprimono si può sviluppare sul piano normativo ma, ancor più, su quello degli atti di indirizzo, della amministrazione e della gestione. Come pure può essere prefigurato un sistema di convenzioni sulla base della disciplina comune.

La stessa varietà di forme e livelli possono assumere i « nuovi accordi tra le due Parti » e le « intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana », secondo le previsioni dell'art. 13 n. 2 dell'Accordo di revisione del Concordato, per le « ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato ». Una ulteriore connotazione del carattere « aperto » del Concordato, che pone il consenso delle parti come metodo in funzione della collaborazione reciproca tra le due istituzioni.

6. La ricognizione complessiva di alcuni dei più rilevanti aspetti di novità del Concordato, nelle prospettive dei procedimenti che ha aperto, consente di individuare, sia pure con tutta la provvisorietà della prima approssimazione, alcune caratteristiche salienti del nuovo « modello ».

Il Concordato non si pone come ritaglio di reciproche competenze, dello Stato e della Chiesa, come cristallizzato bilanciamento tra due pretesi esclusivismi, in una visione statica dei rapporti tra i due enti, che risolve una volta per tutte le potenzialità dei conflitti con la schematica divisione delle materie e dei poteri in ordine ad esse.

La novità maggiore del nuovo Accordo pare essere di metodo più che di merito: quella della sua impostazione dinamica, della tendenza alla proceduralizzazione delle materie che attingono alla sfera della bilateralità.

Tutto questo continua tuttavia a mantenersi nel solco profondo dei Patti lateranensi, nel cui contesto anche il nuovo Accordo intende inserirsi. Non solo e non tanto per dichiarazione formale. In questa prospettiva l'Accordo del 18 febbraio 1984 si autoqualifica come diretto a dettare « modificazioni del Concordato lateranense accettate dalle due parti » (art. 14).

Si discuterà, probabilmente, del grado di « copertura costituzionale » assicurato alle nuove norme concordatarie dall'art. 7 della Costituzione e se esse possano ancora essere formalmente considerate sotto questo profilo come componente dei Patti lateranensi.

Ma il problema può essere impostato in una prospettiva diversa. I Patti lateranensi, al di là delle contingenze storiche, rappresentano il più profondo e corretto modo d'essere dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Un modo d'essere che non risulta ancorato alla caducità di singole o di molte delle disposizioni, nella specificità del loro contenuto normativo, ma che piuttosto si esprime in quella bilateralità di disciplina delle materie sulle quali si proietta in modo più immediato ed evidente un comune e differenziato interesse dello Stato e della Chiesa. Non più nella prospettiva del superamento di un conflitto tra competenze diverse che egualmente si affermano come coesistenti, se non esclusive. Né, anche, nella prospettiva della prevenzione di un conflitto che può sorgere tra potestà concorrenti. Entrambi questi due modi di vedere possono apparire corretti ma riduttivi, esprimendo essi forse solo una visione negativa dell'esperienza, nella prospettiva di attuazione di un principio esclusivamente di non interferenza reciproca tra istituzioni.

La prospettiva del rinnovato Accordo tra Stato e Chiesa, nel sistema complessivo che si va articolando nella molteplicità di fonti già prodotte o in via di elaborazione, appare diversa. Essa offre una visione positiva ed attiva della reciproca indipendenza tra Stato e Chiesa in funzione dell'unità dell'esperienza nella concretezza della vita sociale e giuridica. Uno schema di « reciproca collaborazione », enunciata quale principio cardine e metodo di sviluppo delle relazioni tra istituzioni statali ed ecclesiastiche, che implica e determina un fascio di rapporti a diversi livelli, con modalità ed espressioni formali differenziate in ragione delle singole materie e degli interessi in gioco.

Non si determina così una unione o confusione di ruoli tra Stato e Chiesa, ma una cospiranza di azioni e competenze distinte ma complementari.

La distinzione di ruoli e di competenze non significa, in questa prospettiva, reciproca indifferenza. Questo è, forse, il dato più significativo di fondo, che esige una difficile attuazione ed una sempre attenta riflessione sui limiti e sul concorso delle azioni proprie delle istituzioni statali

ed ecclesiastiche, per evitare che l'intreccio necessario di competenze distinte non finisca con l'offuscare l'indipendenza degli enti.

Ma è un rischio che l'esperienza impone di correre.

18 dicembre 1985

CESARE MIRABELLI

Componente del Consiglio Superiore della Magistratura

via Riccardo Forster, 174 - Roma