

CO CORDATO E CONCILIO.
L'ACCORDO DI REVISIONE DEL CONCORDATO LATERANENSE
ALLA LUCE DELL'INSEGNAMENTO DEL VATICANO II
SUI RAPPORTI TRA CHIESA E COMUNITÀ POLITICA

SOMMARIO: Premessa. — I. La relazione Chiesa-comunità politica nell'ottica del Concilio Ecumenico Vaticano II. — II. La concreta regolamentazione giuridica del rapporto Chiesa-comunità politica, con particolare riferimento allo strumento concordatario. — III. La revisione del Concordato Lateranense.

PREMESSA

1. Come a tutti è noto, il 18 febbraio 1984 la Santa Sede e la Repubblica Italiana hanno proceduto alla firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato dell'11 febbraio 1929 ⁽¹⁾.

(1) La firma è avvenuta nella tarda mattinata del 18 febbraio a Roma, nella sala « Giulio Romano » della cinquecentesca Villa Madama, sede di rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, usata soprattutto come suggestiva cornice per gli incontri internazionali.

« Erano Plenipotenziari: Sua Eminenza Reverendissima il Signor Cardinale Agostino Casaroli, Segretario di Stato e Prefetto del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, e l'Onorevole Bettino Craxi, Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana.

Da parte ecclesiastica assistevano all'atto: S.E.R. Mons. Eduardo Martinez Somalo, Sostituto della Segreteria di Stato; S.E.R. Mons. Achille Silvestrini, Segretario del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa.

Erano inoltre presenti: Sua Eminenza Reverendissima il Signor Cardinale Anastasio Ballestrero, Arcivescovo di Torino, Presidente della Conferenza Episcopale Italiana; S.E.R. Mons. Romolo Carboni, Nunzio Apostolico in Italia; S.E.R. Mons. Egidio Caporello, Segretario Generale della C.E.I.; Mons. Giovanni Battista Re, Assessore della Segreteria di Stato; Mons. Audrys Backis, Sotto-Segretario del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa; Mons. Domenico De Luca, Capo Ufficio della Segreteria di Stato; Mons. Antonio Calamoneri, Assistente della Nunziatura Apostolica in Italia; Mons. Pier Luigi Celata, Segretario particolare del Cardinale Casaroli; Mons. Giovanni Lajolo, del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa.

Da parte statale assistevano all'atto: Onorevole Arnaldo Forlani, Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri; Onorevole Giulio Andreotti, Ministro degli Affari Esteri.

Erano inoltre presenti: Onorevole Giuliano Amato, Sotto-Segretario alla Presidenza del Consiglio; Professore Gennaro Acquaviva, Capo della Segreteria del Presidente del Consiglio; Ambasciatore Franco Malfatti, Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri; Ambasciatore Claudio Chelli, Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede; Consigliere Antonio Badini, Consigliere Diplomatico

A distanza di 55 anni dalla stipulazione dei Patti Lateranensi, l'evolversi degli eventi, del resto così repentino e macroscopico, esige una ripresa della questione dei rapporti tra Chiesa e comunità politica in Italia, per un coerente aggiornamento alla situazione attuale.

Oggi si trovano di fronte due realtà profondamente diverse da quelle del '29. Da un lato lo Stato Italiano, il quale, dopo la tragedia e le lacerazioni del secondo conflitto mondiale, è nato come Repubblica e si è dato la sua Costituzione, giungendo poi attraverso un vorticoso sviluppo ad essere uno tra gli Stati più industrializzati dell'Occidente, pienamente inserito nel contesto europeo e internazionale; dall'altro la Chiesa Cattolica, la Chiesa del Concilio Ecumenico Vaticano II e, oggi, del nuovo Codice di Diritto Canonico, la Chiesa illuminata dal magistero e dall'esempio di Giovanni Paolo II e dei suoi grandi predecessori Paolo VI e Giovanni XXIII, la quale vive nel cuore del mondo impegnata non a difendere il proprio privilegio, ma ad affermare la verità dell'uomo, in particolare la verità del suo riferimento a Dio, attraverso l'annuncio del Vangelo come luce della storia e gioiosa salvezza di tutti.

Il 18 febbraio 1984 queste due realtà hanno firmato la revisione del Concordato Lateranense che è poi entrata in vigore il 3 giugno 1985 con lo scambio degli strumenti di ratifica. Ora, per comprendere il senso autentico della firma del nuovo Accordo e la sua portata reale, occorre situarlo nell'ambito del problema del rapporto tra Chiesa e comunità politica così come è sorto dalla riflessione del Concilio Ecumenico Vaticano II e come viene oggi recepito ed attuato dalla dottrina e dalla prassi della Chiesa.

Il presente studio si articolerà perciò nei seguenti momenti: in una prima parte delineremo appunto l'impostazione che della relazione Chiesa-comunità politica dà il Vaticano II; passeremo poi a considerare il problema della forma concreta di tale rapporto, con particolare riguardo allo strumento concordatario; nella terza parte, infine, esamineremo la questione dell'avvenuta revisione del Concordato Lateranense con l'accordo di Villa Madama.

I. - LA RELAZIONE CHIESA-COMUNITÀ POLITICA NELL'OTTICA DEL CONCILIO ECUMENICO VATICANO II

2. L'8 dicembre 1965, durante la sessione di solenne chiusura del Vaticano II, i Padri conciliari, tra i messaggi indirizzati all'umanità, così si rivolgevano ai governanti delle nazioni: « Nella vostra città terrestre e temporale, il Cristo costruisce misteriosamente la sua città spirituale ed eterna, la sua Chiesa. E che cosa chiede da voi, questa Chiesa, dopo duemila anni di vicissitudini di ogni genere nelle sue relazioni con voi, le potenze della terra; che cosa vi chiede oggi? Essa ve l'ha detto in

del Presidente del Consiglio; Professore Pietro Gismondi, Ordinario di Diritto Ecclesiastico nella Università di Roma II; Professore Roberto Ago, Giudice della Corte Internazionale di Giustizia, L'Aja » (« L'Osservatore Romano » del 19 febbraio 1984, 1).

uno dei testi maggiori di questo Concilio: essa vi chiede soltanto la libertà. La libertà di credere e di predicare la sua fede, la libertà di amare il suo Dio e di servirlo, la libertà di vivere e di portare agli uomini il suo messaggio di vita » (2).

Il testo tra i maggiori del Concilio, a cui i Padri si riferiscono, è la Dichiarazione sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*, un documento di autentica portata storica, tanto atteso nel mondo intero e significativamente importante per il suo apporto dottrinale e pastorale, non soltanto per la Chiesa, ma per tutta la società umana. La tematica della relazione tra la Chiesa e le comunità politiche trova in questo testo la sua considerazione profonda: la proclamazione del supremo diritto alla libertà religiosa è il nuovo fulcro che deve regolare il rapporto tra la Chiesa e « le potenze della terra » (3).

3. In effetti, il Concilio, nella luce della centralità della persona umana e della sua inalienabile dignità, punto focale del quadro di impostazione generale, articola il dinamismo della relazione Chiesa-comunità politica in tre momenti essenziali, quasi a modo di procedimento dialettico.

Lo schema è individuabile chiaramente in *Gaudium et spes* 76, dove il tema è trattato in maniera esplicita e diretta con le seguenti affermazioni fondamentali (4).

a) L'autonomia e l'indipendenza della Chiesa e della comunità politica: è il principio dualistico della distinzione tra ordine religioso e ordine temporale, peculiare e sempre caratteristico del pensiero cristiano, a partire dal « rendete dunque a Cesare quello che è di Cesare e a Dio quello che è di Dio » (Mt. 22,21) e dalla limpida codificazione di papa Gelasio I, « duo sunt... quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra pontificum et regalis potestas » (5). Il testo conciliare suona in effetti così: « La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo »; esattamente in virtù di questa indipendenza e autonomia la Chiesa non si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico; anzi « essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni ».

b) L'istanza di una « sana cooperatio », proprio in virtù della comune destinazione della Chiesa e della comunità politica a servizio dell'uo-

(2) Proponiamo qui una nostra traduzione dell'originale francese del testo, che si trova in A.A.S. 58 (1966) 10-11.

(3) Per una vasta bibliografia sul tema della libertà religiosa ci permettiamo di rinviare alla nostra pubblicazione: *Libertà religiosa e libertà della Chiesa. Il fondamento della relazione Chiesa-comunità politica nel quadro del dibattito postconciliare in Italia*, Brescia 1982, 17-34.

A questo studio ci riferiamo anche per la stesura del presente articolo, soprattutto nelle sue prime due parti.

(4) La traduzione italiana dei testi conciliari è presa dall'*Enchiridion Vaticanum. Documenti: Il Concilio Vaticano II*, Bologna 1971, 9ª edizione, a cura del Centro Dehoniano.

(5) GELASIUS I, *Epist. VIII ad Anastasium Imperatorem*, P.L., 59, 42.

mo, anche se sotto differenti formalità in quanto agenti in ambiti distinti: « Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo ». Questa « cooperatio » è auspicata come mezzo concreto per realizzare in modo proficuo il rapporto a servizio dell'uomo e della società, e vuole essere « sana » nel senso di fedele alla missione della Chiesa e insieme salvaguardante le caratteristiche e le prerogative della comunità politica. La corretta e costruttiva collaborazione promette di portare conseguenze estremamente positive. Infatti la Chiesa coopera a diffondere i valori della giustizia e dell'amore; rispetta e promuove la libertà politica e la responsabilità dei cittadini; contribuisce a rafforzare la pace tra gli uomini; in tale contesto essa poi può offrire una decisa e limpida testimonianza al Vangelo, senza il rischio di sterili compromessi o misere confusioni.

c) Il principio della libertà, quasi sintesi del dinamismo del rapporto, che si pone come elemento regolatore, cardine, di questa sana cooperazione: « La Chiesa si serve delle cose temporali nella misura in cui la propria missione lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertile dall'autorità civile.. ma sempre e dovunque sia suo diritto predicare con vera libertà la fede e insegnare la sua dottrina sociale, esercitare senza ostacoli la sua missione tra gli uomini e dare il suo giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime ». In questa « vera libertà » si trova, perciò, il criterio essenziale che deve animare, guidare e precisare la perfetta collaborazione.

4. La proclamazione e la descrizione di questa « libertas » è affidata dal Concilio appunto alla Dichiarazione *Dignitatis humanae* (6).

Ci sembra utile richiamare le affermazioni principali del documento, esaminandone così velocemente il contenuto.

a) Il principio solennemente sancito: « Questo Concilio Vaticano dichiara che la persona umana ha il diritto alla libertà religiosa » (D. H.2).

b) Il contenuto del diritto: « Tale libertà consiste in questo, che tutti gli uomini devono essere immuni dalla coercizione da parte di singoli, di gruppi sociali e di qualsivoglia potestà umana, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità alla sua coscienza privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata » (D. H.2).

c) Il fondamento del diritto: « Inoltre dichiara che il diritto alla

(6) Per una presentazione generale del documento conciliare e, in particolare, per uno studio del suo « iter » di formazione, dell'approccio metodologico necessario per un'adeguata lettura e della natura teologica e giuridica della libertà religiosa, cfr. L. MISTÒ, *Libertà religiosa e libertà della Chiesa...*, cit., 105-155.

libertà religiosa si fonda realmente sulla stessa dignità della persona umana quale si conosce, sia per mezzo della parola di Dio rivelata sia tramite la stessa ragione » (D.H.2).

d) La sua estensione: « La libertà... che compete alle singole persone, deve essere riconosciuta ad esse anche quando agiscono comunitariamente. Le comunità religiose infatti sono postulate dalla natura sociale tanto dell'uomo quanto della religione stessa » (D.H.4).

« Ad ogni famiglia, in quanto è società che gode di un diritto proprio e primordiale, compete il diritto di ordinare liberamente la propria vita religiosa domestica sotto la direzione dei genitori » (D.H.5).

« ... il diritto a questa immunità perdura anche in coloro che non soddisfano all'obbligo di cercare la verità e di aderire ad essa; e il suo esercizio, qualora sia rispettato il giusto ordine pubblico, non può essere impedito » (D.H.2).

e) Il dovere dello Stato nei confronti di tale diritto: « Questo diritto della persona umana alla libertà religiosa deve essere riconosciuto nell'ordinamento giuridico della società così che divenga diritto civile » (D.H.2).

f) I limiti dell'esercizio: « Nell'esercizio di tutte le libertà si deve osservare il principio morale della responsabilità personale e sociale... Inoltre, poiché la società civile ha il diritto di tutelarsi contro gli abusi che si possono verificare sotto il pretesto della libertà religiosa, spetta soprattutto al potere civile provvedere a tale protezione; ciò però deve compiersi non in modo arbitrario o favorendo iniquamente una parte, ma secondo norme giuridiche conformi all'ordine morale oggettivo, che sono postulate dall'efficace difesa dei diritti a vantaggio di tutti i cittadini e dal loro pacifico accordo, da una sufficiente tutela di quella onesta pace pubblica che è un'ordinata convivenza nella vera giustizia, e dalla doverosa custodia della pubblica moralità. Tutti questi elementi costituiscono la parte fondamentale del bene comune e sono compresi sotto il nome di ordine pubblico » (D.H.7).

Fondandosi dunque sulla verità oggettiva della dignità dell'uomo immediatamente relazionato agli altri uomini, verità che è il sostegno su cui tutto l'ordine socio-giuridico si basa, *Dignitatis humanae* proclama il diritto alla libertà religiosa.

In primo piano, quindi, abbiamo certamente la valenza giuridica del discorso e immediatamente il diritto alla libertà religiosa presenta un fondamento naturale: questo diritto primario della persona, cioè, nasce da un'esigenza insita nella natura stessa dell'uomo e compete quindi a tutti gli uomini, di ieri, di oggi e di sempre.

Tale diritto però non interessa soltanto l'ambito strettamente sociale-civile e non può — come d'altra parte ogni discorso sul « giuridico » — essere limitato alla sua traduzione positiva negli ordinamenti legislativi. Esso rimanda, invece, al suo fondamento reale da rintracciarsi all'interno di un'antropologia teologica e, conseguentemente, rivela, a livello profondo, una natura teologico-soprannaturale.

Non potendoci addentrare in una documentazione dettagliata dell'af-

fermazione (7), ci basti il riferimento, ad esempio, agli argomenti concernenti il fondamento della libertà religiosa, al collegamento tra libertà religiosa e «dovere dell'uomo di rapportarsi a Dio, alla libertà dell'atto di fede e, in particolare, a tutta la seconda parte della Dichiarazione che tratta della libertà religiosa alla luce della Rivelazione (8).

5. Se un'autentica libertà religiosa è così riconosciuta come criterio fondamentale nella relazione Chiesa-Stato, la Chiesa ottiene la possibilità di essere se stessa, di esercitare la sua missione in continuità con la messianicità di Cristo; ottiene, cioè, lo spazio per poter svolgere il suo compito salvifico a servizio dell'uomo, e quindi promuovere per ogni uomo la possibilità di realizzare la propria dignità, al cui vertice sta, ontologicamente per tutti, anche se in gradi diversi, l'incontro con Dio in Gesù Cristo: « Se vige la forma della libertà religiosa non solo proclamata a parole né solo sancita con le leggi, ma anche tradotta in pratica con sincerità, allora finalmente, la Chiesa, di diritto e di fatto, usufruisce di una condizione stabile per l'indipendenza necessaria all'adempimento della divina missione » (D.H.13). Sulla base di una sincera proclamazione e di un'effettiva attuazione del diritto generale di libertà religiosa viene così a precisarsi correttamente e a realizzarsi felicemente il diritto della Chiesa alla sua libertà, a quella libertà religiosa cioè che è tipicamente sua, che rispetta e avvera la sua identità peculiare, che verifica ed esige le condizioni reali perché la sua missione di evangelizzazione e santificazione degli uomini venga esercitata e possa portar frutto (9).

(7) Al riguardo si veda il nostro studio testè citato, in particolare alle pp. 116-140.

(8) Eccone in sintesi le affermazioni principali:

a) La dottrina della libertà religiosa affonda le sue radici nella rivelazione: « ...infatti la rivelazione... fa conoscere la dignità della persona umana in tutta la sua ampiezza, mostra il rispetto di Cristo verso la libertà dell'uomo nell'adempimento del dovere di credere alla parola di Dio, e ci insegna lo spirito che i discepoli di un tale maestro devono riconoscere e seguire in ogni cosa » (D.H. 9).

b) La libertà dell'atto di fede: « Nessuno può essere costretto ad abbracciare la fede contro la sua volontà » (D.H. 10).

c) Il modo di agire di Cristo e degli apostoli: « Il regno di Cristo non si difende con la spada, ma si costituisce testimoniando e ascoltando la verità, e cresce in virtù dell'amore, con il quale Cristo esaltato in croce trae a sé gli uomini » (D.H. 11).

d) La Chiesa segue le tracce di Cristo e degli apostoli: « La Chiesa pertanto, fedele alla verità evangelica, segue la via di Cristo e degli apostoli quando riconosce la forma di libertà religiosa come rispondente alla dignità dell'uomo e alla rivelazione di Dio » (D.H. 12).

(9) Molto interessante sarebbe a questo punto affrontare più in dettaglio e in profondità il tema della connessione tra la « libertà religiosa », principio solennemente proclamato dall'assise conciliare, e la tradizionale « *libertas Ecclesiae* ». La natura ed i limiti del presente contributo non ce lo consentono.

Essendo, comunque, propriamente questo l'oggetto del nostro studio *Libertà religiosa e libertà della Chiesa...*, precedentemente citato, ad esso ancora una volta rimandiamo, in specie alle conclusioni presentate alle pagine 179-194 e all'ottima sintesi di F. COCCOPALMERIO nella prefazione, alle pagine 10-11: « Il nodo della discussione circa il rapporto tra le due libertà viene spostato: esso rimanda anzitutto alla questione dell'antropologia teologica e quindi a quella dell'ecclesio-

Tutte le concretizzazioni circa i contenuti dell'indipendenza esigita dalla Chiesa per svolgere la sua missione — e ci si potrebbe qui soffermare su molteplici esemplificazioni — troverebbero così perfetta traduzione nella pratica se fosse riconosciuta l'autentica libertà religiosa; conferma piena e autorevole di tale affermazione si può ricavare, ad esempio, dal confronto con i contenuti del diritto di libertà religiosa descritti da Giovanni Paolo II nel Messaggio inviato il 1° settembre 1980 ai Capi di Stato dei Paesi firmatari dell'atto finale della Conferenza di Helsinki 1975: quasi una « summa » circa la dottrina della Chiesa sulla libertà religiosa ⁽¹⁰⁾.

logia. Sulla base dell'analisi accurata e dell'acuto coordinamento della natura teologica delle due libertà e, conseguentemente, del loro risvolto giuridico, la conclusione individua l'effettivo coincidere dei due concetti. Richiamando il perno del pensiero dell'autore, notiamo come a livello teologico, anzitutto, ad un primo rilievo la *libertas Ecclesiae* si rivela distinta dalla libertà religiosa quanto all'origine o al fondamento storico (la Chiesa viene istituita a un certo punto della storia da Gesù Cristo) e quanto al fine considerato immediatamente nella sua identità (la Chiesa cattolica si diversifica da altre comunità religiose); ad un'indagine più specifica, però, quanto al fondamento profondo, "ontologico-trascedentale", e quanto al fine, pure considerato a livello profondo, la *libertas Ecclesiae* si mostra in ultima analisi coincidente con la libertà religiosa. Esattamente qui si pongono l'originale interpretazione e il "guadagno" che sono specifici della tesi: "il fondamento ontologico della libertà religiosa risale a Gesù Cristo o alla libertà di Gesù Cristo, in cui ogni uomo è creato-salvato per poter vivere in Dio; il fondamento ontologico della *libertas Ecclesiae* è pure Gesù Cristo o la libertà di Gesù Cristo, che crea-costituisce la Chiesa come luogo dove possa incontrare ogni uomo; l'oggetto-fine ultimo della libertà religiosa si specifica nel fatto che la libertà è donata ad ogni uomo perché possa aderire al piano di salvezza di Dio in Cristo, e realizzare in Cristo l'immagine di Dio; l'oggetto-fine ultimo della *libertas Ecclesiae* si precisa pure nel fatto che la libertà è donata alla Chiesa perché sia strumento di salvezza, cioè di incontro con Cristo per ogni uomo: in vista cioè della missione di portare Cristo a tutti" (p. 180). Passando poi al piano normativo o del rapporto giuridico concreto, certamente bisognerà attribuire alla peculiare comunità della Chiesa cattolica, insieme comunione spirituale e società visibile, la libertà che le compete; ma questo si farà quando sarà pienamente rispettata e assicurata l'autentica libertà religiosa, perché la tutela-promozione dell'uomo nel suo rapporto con Dio, e dell'uomo non solo come singolo ma nella sua accezione più comprensiva di comunità, si traduce per ciò stesso nella piena tutela-promozione anche della *libertas Ecclesiae*. Giungiamo, quindi, ad una concordia reale, sostanziale, non puramente nominale o posticcia. Dire *libertas Ecclesiae* è lo stesso che affermare: la Chiesa deve poter portare Gesù Cristo a tutti gli uomini, per consentire a tutti l'incontro con Lui. In altri termini, quando la Chiesa richiede la libertà che le è necessaria per adempiere, con dedizione totale e disinteressata, la sua missione salvifica, si ritrova nel richiedere con chiarezza e vigore la libertà religiosa per tutti, cioè la possibilità reale che ogni uomo possa aderire al progetto di Dio in Cristo. Tale adesione si specificherà secondo la coscienza di ciascuno e, quindi, si distinguerà certamente in diversi gradi, tutti però finalizzati alla realizzazione piena nella Chiesa cattolica e in qualche modo, perciò, già da essa abbracciati. "Se la libertà della Chiesa si giustifica nel portare Gesù Cristo ad ogni uomo, la libertà religiosa, approfondita teologicamente, non si giustifica altrimenti... Il rivendicare da parte della Chiesa la libertà propria della sua natura specifica di comunità salvifica coincide con il rivendicare per ogni uomo una piena libertà religiosa" (pp. 182-183) ».

Cfr. pure L. MISTO, « *Libertas religiosa* » et « *Libertas Ecclesiae* ». De *quæstionis solutione lineamenta*, in « Periodica de re morali, canonica, liturgica » 71 (1982) 637-661.

(10) Cfr. A.A.S. 72 (1980) 1256-1258; per la traduzione dall'originale france-

Dal canto suo lo Stato, come suggerisce *Dignitatis humanae* 2, deve riconoscere nel proprio ordinamento giuridico, e più precisamente nella Carta Costituzionale, in modo genuino, verace e sostanziale — non riduttivo o semplicemente formale — il diritto di libertà religiosa ⁽¹¹⁾; in tal modo sarà conferita alla Chiesa la possibilità concreta di essere se stessa e di esplicare appieno la sua missione.

Rivolgendosi allo Stato e ponendosi sul piano giuridico suo proprio, la Chiesa non può se non chiedergli di tutelare e riconoscere a tutti l'autentico e pieno diritto alla libertà religiosa, nella sicurezza che sarà così garantita anche la libertà che le è necessaria come comunità particolare, come sarà garantita la libertà necessaria alle altre comunità religiose.

La presenza della Chiesa nella vita del mondo di oggi non deve essere animata dalla ricerca di un compromesso con il potere, che può sì garantirle al momento, soprattutto quanto all'aspetto istituzionale, uno spazio di vita sicura e tranquilla, ma che in realtà finirebbe con l'emarginarla dalla storia, impedendole di portare ad ogni uomo l'annuncio salvifico del Vangelo. La Chiesa sceglie oggi, animata da un autentico spirito ecumenico e missionario e in modo limpido e coerente con la sua natura, di proclamare in ogni circostanza ed in ogni ambito la verità della Parola di Dio, ed in particolare la verità dell'essenziale ed oggettivo riferimento di ogni uomo a Dio nell'inalienabile diritto di libertà religiosa; e questo è ciò che le consente di aprirsi continuamente al dialogo con l'uomo e la società contemporanea e, agendo come lievito nella pasta del mondo, di porsi come imprescindibile punto di riferimento per tutti.

Identificato così nel supremo principio di libertà religiosa il cardine su cui impostare tutta la relazione tra comunità ecclesiale e comunità civile, possiamo passare a considerare il problema della forma concreta di questo rapporto, con particolare riferimento alla questione del Concordato.

II. - LA CONCRETA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DEL RAPPORTO CHIESA-COMUNITÀ POLITICA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLO STRUMENTO CO CORDATARIO

6. Il Vaticano II, impegnato a riformulare i principi regolatori della relazione tra comunità ecclesiale e comunità politica, non ha dedicato particolare attenzione al problema del tipo di regime concreto in cui tradurre tale rapporto. Possiamo perciò affermare che per il Concilio non esiste nessun prototipo ideale, canonizzato da una scelta magisteriale autorevole. Così non si auspica come modello migliore possibile né si in-

se vedi « La Civiltà Cattolica » 132 (1981-1) 92-97 e pure, per la parte centrale per noi più direttamente interessante, L. MISTÒ, *Libertà religiosa e libertà della Chiesa...*, cit., 147-149.

(11) È quanto fa, ad esempio, la Costituzione della Repubblica Italiana negli articoli 3, 19 e 20, a cui sono intimamente collegati gli articoli 7 e 8, i quali mettono in essere il sistema dei rapporti dello Stato con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni religiose o, in termini equivalenti, la condizione giuridica delle varie confessioni.

dica come meta augurabile il Concordato, ma neppure il regime di « diritto comune » o di « separazione » ⁽¹²⁾.

Si potrebbe osservare che esiste un testo conciliare in grado di offrire qualche indicazione al riguardo, precisamente il n. 6 di *Dignitatis humanae*. In esso, infatti, il Concilio, con spiccato senso pratico e sano realismo, giunge a configurare l'ipotesi di un trattamento speciale attribuito ad una determinata religione nell'ordinamento giuridico, ravvisando perciò una specie di confessionnalismo di Stato: « Se, considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuito ad una comunità religiosa uno speciale riconoscimento civile, è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e comunità religiose venga riconosciuto e rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa ».

Il testo, tuttavia, considerata la sua forma ipotetica ⁽¹³⁾ e la chiara preoccupazione primaria che comunque e sempre sia garantita a tutti la completa libertà religiosa, non si propone come presa di posizione nei confronti di un regime oppure di un altro, ma semplicemente vuole essere una necessaria precisazione di fronte ad alcune ineludibili situazioni storiche e sociali. In queste « circostanze peculiari » si ammette allora non la confessionnalità in senso stretto, ma solo un riconoscimento giuridico speciale accordato dal potere politico ad una determinata comunità religiosa per la sua presenza storicamente e quantitativamente singolare all'interno del tessuto sociale della nazione: un confessionnalismo che potremmo perciò definire « sociologico » ⁽¹⁴⁾. Tra l'altro, tale tipo di solu-

(12) S.E. Mons. De Smedt, relatore degli schemi conciliari sulla libertà religiosa, nella sua relazione al *Textus emendatus* del documento in preparazione, sosteneva che il Concilio non pretendeva « nella Dichiarazione di trattare direttamente la materia giuridica delle relazioni tra la Chiesa e lo Stato » (cfr. *Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II*, Ae.I. DE SMEDT, *Relatio*, Vol. III, Pars VIII, Typis Polyglottis Vaticanis 1976, 452).

(13) Ricordiamo che la formulazione al condizionale di questo famoso passo di *Dignitatis humanae* 6 fu introdotta su suggerimento del Card. B.J. ALFRINK. Il porporato, anche a nome degli altri vescovi olandesi, il 15 settembre 1965, durante la 128ª Congregazione Generale, affermava, infatti, che il passaggio concernente il riconoscimento particolare di una determinata religione era troppo categorico; un riconoscimento del genere doveva essere legato a circostanze politiche o a precise condizioni concrete; il testo, così come si presentava, poteva dar luogo ad erronee interpretazioni. L'affermazione, perciò, avrebbe potuto essere meglio espressa al condizionale (cfr. *Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II*, *Patrum orationes* (de libertate religiosa), Vol. IV, Pars I, Typis Polyglottis Vaticanis 1976, 217-218). La formulazione ipotetica fu poi conservata con decisione, e a chi ne chiedeva l'abolizione — « ... tollatur forma phrasis hypothetica ("Si...") », ubi agitur de speciali agnitione alicui religioni tributa —, fu così risposto: « Forma hypothetica iuxta desiderium multorum Patrum introducta est; cfr. relationem ad textum recognitum pag. 28 et 77. Forma hypothetica retinenda est secundum textum approbatum, cum nihil deroget situationi de facto existentis » (*Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II*, *Expensio Modorum*, Vol. IV, Pars VI, Typis Polyglottis Vaticanis 1978, 750).

(14) È quanto emerge dalla riflessione di vari autori, tra cui eccelle P.A. D'Avack, secondo i quali, alla luce della dottrina conciliare, « non sono più possibili una confessionnalità propriamente detta e l'elevazione di una fede religiosa a vera religione di Stato, perché quest'ultimo, come persona morale, è incapace di un atto di fede ed è incompetente a emettere un giudizio su quale debba essere la vera religione della comunità nazionale. Secondo gli autori che accettano questo

zione non fa riferimento di per sé a uno Stato confessionale « cattolico »; al contrario, oggi nel mondo si ritrova maggiormente presente in altre aree religiose, per esempio legate all'islamismo o al buddismo. Comunque dalle parole della Dichiarazione risulta evidente, una volta di più, come tutto il discorso sia rigidamente ancorato alla proclamazione del diritto primario di libertà religiosa.

A completamento di questo quadro occorre anche ricordare il coraggioso testo di *Gaudium et spes* 76, dove, come già abbiamo rilevato, la Chiesa dichiara manifestamente la sua decisa volontà di rinunciare ad ogni tipo di privilegio e anche all'esercizio di diritti legittimamente acquisiti, se questo gettasse un'ombra sulla sua indipendenza ed autonomia o sulla limpidezza della sua testimonianza⁽¹⁵⁾.

Ecco dunque, riassuntivamente, le indicazioni conciliari: chiarezza rigorosa e rispetto obiettivo dei principi, scioltezza nella scelta delle forme, valutazione delle circostanze particolari della società civile in cui ci si trova e attenzione ai criteri pastorali che possono suggerire l'orientamento concreto⁽¹⁶⁾; cioè, senza assolutizzare nessun sistema, si assuma quella forma di relazione che storicamente e concretamente si rivela come migliore e salvaguardante i postulati fondamentali, in specie il

criterio, rimarrebbe conforme alla dottrina del Vaticano II solamente la cosiddetta *confessionalità sociologica*, ossia il riconoscimento che una determinata religione è quella professata dall'immensa maggioranza dei cittadini di un paese; in tal caso potrebbe essere concessa, a una determinata confessione religiosa, una posizione privilegiata di fronte ad altre confessioni professate da minoranze ristrette, pur sempre nel rispetto di quest'ultime. In questo modo, l'interpretazione della dottrina conciliare terrebbe conto della duplice affermazione che vi troviamo: primo, che la potestà civile "evade dal campo della sua competenza se presume di dirigere o d'impedire gli atti religiosi" (D.H. 3); secondo, che "se, considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuita ad una determinata comunità religiosa una speciale posizione civile, è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e a tutte le comunità religiose venga riconosciuto e sia rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa" (D.H. 6) » (la citazione è presa da I. MARTÍN MARTÍNEZ, *L'attuale dottrina cattolica sui rapporti fra la Chiesa e lo Stato*, in AA. VV., *Corso di Diritto Canonico*, Brescia 1976, Vol. II, 350).

Si potrebbe anche insinuare che l'espressione « religione di Stato » rasenti l'assurdità, in quanto il suo reale significato potrebbe sussistere solo in una concezione antropomorfa dello Stato stesso, come se esso pure, per dirla con il Ruffini, avesse un'anima da salvare (cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Milano 1967, 10). Lo Stato ideale non andrebbe concepito come lo Stato confessionale, ma come lo Stato sanamente laico, che rispetti le convinzioni personali di ciascuno, senza entrare a dare giudizi di valore in materia religiosa, in quanto questi non gli competono.

(15) Lineare e conseguente all'impostazione conciliare è, ad esempio, questo pronunciamento dell'Episcopato spagnolo: « Se un certo tipo di collaborazione Chiesa-Stato che poteva essere giustificato in un determinato tempo e luogo, avesse oggi anche solo l'apparenza di legare la Chiesa ad una forma particolare di cultura o ad un determinato sistema politico, sarebbe necessaria una chiarificazione, a salvaguardia della reciproca indipendenza anche sul piano giuridico » (EPISCOPATO SPAGNOLO, *Chiesa e comunità politica*, in « Il Regno-Documenti » 18 (1973) 64).

(16) Cfr. A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, in *Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati*, Testi di Piero Bellini e Attilio Nicora, col corredo di alcuni documenti del passato, una nota di Guido Giuffrè e quattro disegni di Emilio Greco, Milano 1984, 140-141.

supremo principio della libertà religiosa. Si dà, quindi, una pluralità di possibilità rispetto alla determinazione del tipo di rapporto.

7. Reputiamo, perciò, arbitraria e non giustificata la teoria di chi, a partire dall'affermazione della libertà religiosa come concetto-guida della relazione tra Chiesa e comunità politica, deduce l'obbligo di un regime cosiddetto di diritto comune, per cui la Chiesa Cattolica sarebbe assimilata a qualsiasi altra organizzazione che si trova a vivere e ad agire all'interno dello Stato, e quindi regolamentata dalle sue leggi e sottoposta alla sua sovranità. Al contrario, riconoscere a tutti il diritto inviolabile alla libertà religiosa non comporta di per sé un trattamento giuridico unico per tutti; non è necessario, perché la libertà religiosa sia veramente uguale per tutti e quindi completa in uno Stato, che questi tratti le associazioni di culto in modo perfettamente identico. Lo stesso Concilio non assume questa logica, anzi, come abbiamo testé registrato, contempla pure l'ammissibilità di una regolamentazione giuridica speciale, fino addirittura allo Stato confessionale di tipo « sociologico », che cioè riconosce e tratta in modo particolare una determinata religione in quanto professata dalla grande maggioranza dei cittadini, senza però con questo operare nessuna penalizzazione nei confronti di altre confessioni eventualmente presenti in frange minoritarie.

Ci sembra pertanto che le indicazioni conciliari vadano proprio nel senso di affermare che, sulla base dell'imprescindibile diritto di libertà religiosa riconosciuto in modo uguale a tutti, sia possibile, anzi doveroso, articolare il trattamento giuridico concreto delle varie comunità religiose secondo la gamma variegata del rispetto, del confronto e della valorizzazione delle loro rispettive identità e qualifiche.

Torna qui a proposito il tema della dialettica tra i concetti di libertà e di uguaglianza, con la nota distinzione tra « uguali » e « ugualmente liberi », assunta felicemente ed esemplarmente nella Costituzione della Repubblica Italiana in quell'articolo 8, 1° comma, che sta alla base del sistema di regolamentazione giuridica del fenomeno religioso da parte dello Stato: « Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge ». In effetti, si rivela sempre sapiente e preziosa la considerazione che il vero principio di giustizia non consiste tanto nel dare a tutti lo stesso, ma a ciascuno ciò che gli spetta, secondo il suo diritto, e quindi autentica parità è nel dare a ciascuno il suo, « unicuique suum ». Risentiamo ancora una volta le chiare parole di Francesco Ruffini: « il regolare in modo eguale rapporti giuridici diversi è altrettanto ingiusto, quanto il regolare in modo disuguale rapporti giuridici uguali. Vi può quindi essere, si disse, una parità nel senso falso, che è quella dell'uguaglianza assoluta, astratta, matematica, ed una parità nel senso giusto, che è quella dell'uguaglianza relativa, concreta, giuridica; poiché, come scrive il Kahl, "il vero principio di parità non suona: a ciascuno *lo stesso*, ma a ciascuno *il suo*" » ⁽¹⁷⁾.

Tale rilievo mi sembra assai pertinente proprio per giustificare, sulla base del comune diritto alla libertà religiosa, trattamenti giuridici di-

(17) F. RUFFINI, *La libertà religiosa...*, cit., 15.

versi. In altri termini, asserire che la comunità politica deve assicurare a tutti lo stesso diritto alla libertà religiosa, cioè uguale libertà per tutti, non comporta immediatamente anche uguaglianza di rapporto giuridico, perché non comporta uguale considerazione delle varie realtà a cui ci si rapporta. La comunità politica può garantire uguale libertà per tutti, pur intrattenendo legami giuridici distinti, in base alla valutazione delle specifiche identità delle diverse comunità o gruppi religiosi con cui entra a contatto.

È proprio quanto avviene nel disegno costituzionale italiano. In effetti, a partire dall'ottima impostazione dell'art. 8, 1° comma, che garantisce a tutte le confessioni religiose presenti tra la popolazione l'uguaglianza nel godimento del diritto di libertà, la Carta fondamentale della Repubblica Italiana prevede una pluralità di trattamenti giuridici, individuata alla luce della diversità delle confessioni religiose, sia in base alla loro natura specifica, sia in base alla capacità di instaurare rapporti con lo Stato. Così, la Chiesa Cattolica è riconosciuta nel suo ordine proprio « indipendente e sovrana », al pari dello Stato (cfr. art. 7, 1° comma); invece, « le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano » (art. 8, 2° comma) e « i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze » (art. 8, 3° comma) ⁽¹⁸⁾. La scelta della Costituzione è, quindi, insieme, quella dell'uguaglianza delle confessioni rispetto al godimento della libertà e quella della libertà delle confessioni di essere e rimanere diverse, con la conseguenza di poter usufruire di regimi giuridici rispondenti alla natura loro propria.

8. Il giudizio che la comunità politica esprime nei confronti dell'identità e delle caratteristiche delle varie comunità religiose è senz'altro lecito, in quanto non si precisa come giudizio di valore, ma semplicemente come rilievo storico-sociale. In virtù del principio della sana laicità dello Stato, dato ormai saldo e acquisito dalla dottrina ⁽¹⁹⁾, questi si deve riconoscere incapace di formulare un giudizio di valutazione teologica, che si diriga cioè alla verità o all'errore dottrinale di una determinata religione; pure un giudizio di ordine etico, che si diriga cioè alla rettitudine o meno della coscienza di colui che agisce; anche un giudizio di merito circa la determinazione del bene comune come criterio regolante il precisarsi e l'articolarsi delle varie credenze religiose: in effetti la specificazione del bene comune non è riservata in modo esclusivo al potere pubblico ma compete a tutta la comunità, ed in base alla distinzione tra società e Stato, dove questo si pone come parte limitata di quella, non tutto il campo del bene comune deve essere promosso e

(18) Cfr. A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, cit., 152-153.

(19) Cfr. in proposito l'Allocuzione di Pio XII del 23 marzo 1958, in cui il Papa formula il riconoscimento formale della « legittima sana laicità dello Stato » come « uno dei principi della dottrina cattolica », cioè dell'atteggiamento di assoluta autonomia che lo Stato deve avere nei confronti della Chiesa per gli affari di propria ed esclusiva competenza (Pio XII, *Allocutio oriundis e Picena Provincia, Romae degentibus*, in A.A.S. 50 (1958) 220).

tutelato dallo Stato stesso. Allora ciò che lo Stato può esprimere è un rilievo pratico che, sulla base di osservazioni storico-contingenti, registra al suo interno la diversa portata delle varie confessioni, e quindi fa coesistere l'effettivo e pieno riconoscimento della libertà religiosa con una disciplina giuridica del rapporto con le confessioni adeguata a tale rilievo.

Ne consegue che, se da un lato lo Stato è certamente incompetente in materia religiosa nel senso di un'incapacità-impossibilità ad emettervi giudizi di merito, d'altro canto non può disinteressarsi né tanto meno ignorare il fenomeno religioso. Al contrario, esso deve prendersi cura, tutelare e sviluppare adeguatamente la dimensione religiosa della vita dei suoi cittadini, considerati come singoli e come gruppo, predisponendo tutti i mezzi necessari per portarla a debito compimento ⁽²⁰⁾.

9. Esattamente a livello di questa responsabilità dello Stato circa i mezzi, si può quindi ammettere che un genuino rispetto della libertà religiosa conduca il potere pubblico ad azioni differenziate in ordine alle credenze religiose; ad un tipo di rapporto, cioè, che si adegui al peso sociale delle differenti comunità religiose, riconosciuto con un giudizio storico-culturale, fondato su un riferimento sia al dato quantitativo che a quello qualitativo, obbedendo così all'identità peculiare di ogni comunità, con l'unica limitazione — come abbiamo già considerato in *Dignitatis humanae* 7 — della salvaguardia dell'ordine pubblico.

Reagiamo perciò con convinzione alla pretesa equazione tra libertà religiosa e regime di diritto comune. La libertà religiosa, proclamata dal Concilio Vaticano II, se da un lato rigetta trattamenti di favore o di privilegio, d'altro canto non impone una uniformità di considerazione ma accetta, anzi esige, una varietà di sistemi di relazione giuridica, nella salvaguardia della natura specifica dei vari raggruppamenti religiosi che vengono a contatto con lo Stato, e può quindi condurre anche ad una regolamentazione di diritto speciale.

10. A questo punto entra in gioco lo strumento specifico che è il Concordato, comunemente inteso dalla dottrina come accordo bilaterale su un piano di perfetta parità e con effetti nell'ordinamento esterno o internazionale tra la Santa Sede e uno Stato, mirante a regolare la disciplina dei reciproci rapporti in materie di comune interesse ⁽²¹⁾.

Dopo il discorso fin qui condotto emerge naturale la basilare doman-

(20) P. Pavan, autorità indiscussa in materia di libertà religiosa, sia per la sua nota collaborazione a documenti di assoluto primo piano come la stessa *Dignitatis humanae*, sia per la sua opera instancabile a proclamazione, approfondimento e tutela di questo diritto fondamentale proprio di ogni uomo, annota con chiarezza che è « oggi comunemente accettato, che l'incompetenza dei Poteri pubblici rispetto ai Valori dello spirito riguarda i giudizi di merito concernenti direttamente i loro contenuti intrinseci, non riguarda i mezzi da mettersi a disposizione dei cittadini perché siano in grado di coltivare e di assimilare quei Valori. Anzi, rispetto a quei mezzi oggi si ritiene che sia vero il contrario; si ritiene cioè che rispetto ad essi i Poteri pubblici siano competenti e quindi siano tenuti a svolgere un'azione positiva » (P. PAVAN, *Libertà religiosa e pubblici poteri*, Milano 1965, 218-219).

(21) Certamente utile sarebbe una panoramica sulla abbondante e multiforme dottrina in materia; la natura del nostro lavoro non ci permette, tuttavia, di addentrarci in un'analisi dettagliata.

da se il Concordato sia compatibile con il sistema di rapporti tra comunità religiosa e comunità politica, così come l'abbiamo individuato, e, in particolare, sia conciliabile con il supremo principio della libertà religiosa.

Il primo necessario rilievo da farsi è che il Vaticano II non ha preso posizione in modo specifico nei confronti dello strumento concordatario: nessun testo, in effetti, vi fa diretto riferimento; e questo del tutto coerentemente con la preoccupazione primaria che si rivolge alla formulazione dei criteri regolatori, non alla individuazione delle modalità concrete del rapporto ⁽²²⁾.

Tale osservazione, però, non può assolutamente concludere a un giudizio negativo nei confronti di tale mezzo di relazione, che ritenga perciò il Concordato realtà strutturalmente ambigua, deleteria, o in quanto tale in contraddizione con gli orientamenti conciliari: l'assise ecumenica non ne proferisce nessuna condanna. Anzi, pur rimanendo lucidamente consapevoli che il piano delle affermazioni conciliari è quello dei principi e non quello delle realizzazioni pratiche, possiamo recepire il suggerimento della nota 35 al n. 13 di *Dignitatis humanae*. Essa, rinviando ad un brano dell'allocuzione *Ci riesce* di Pio XII concernente i Concordati e i loro fini, almeno in modo indiretto li considera, per cui a pieno diritto si può dichiarare ancora aperta la possibilità di simili rapporti giuridici. Così si esprimeva il discorso del Papa del 6 dicembre 1953: « I Concordati debbono quindi assicurare alla Chiesa una stabile condizione di diritto e di fatto nello Stato, con cui sono conclusi, e garantire ad essa la piena indipendenza nell'adempimento della sua divina missione » ⁽²³⁾.

Quindi, se nel Vaticano II non assistiamo a nessuna « canonizzazione » del Concordato, non ne possiamo neppure rilevare una condanna o « demonizzazione » od « ostracizzazione »: dobbiamo perciò dedurne una chiara « legittimità ».

11. Se infatti, come abbiamo precedentemente dimostrato, la dignità fondamentale di ogni essere umano e la piena libertà religiosa possono ammettere, anzi addirittura esigere, un pluralismo nelle modalità di relazionarsi alla comunità politica, in riferimento alle diverse strutture dei vari gruppi religiosi, è ipotizzabile il caso in cui determinate circostanze storico-culturali-sociali consiglino nei confronti della Chiesa Cattolica, in particolare riferendosi alla sua natura di ordinamento giuridico primario, proprio l'adozione di un rapporto di tipo concordatario: questo difatti pone la Chiesa su un piano di parità rispetto allo Stato e ha valore a livello di ordinamento giuridico internazionale.

(22) Ad un Modo che chiedeva di aggiungere alla fine del n. 13 di *Dignitatis humanae* un riferimento esplicito al Concordato: « Post "sancienda" addatur "attamen ut illa concordia magis efficax evadat magisque propitia sit, gubernia civilia, praesertim catholica, regimen concordatarium cum Ecclesia inire non dedignentur" », si rispose negativamente: « Additio non videtur necessaria, quia Declaratio non intendit exponere applicationes particulares principiorum, praesertim si quaestiones complexas secum ferunt » (Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II, *Expensio Modorum*, cit., 769).

(23) A.A.S. 45 (1953) 802.

Certamente vanno escluse tra le finalità e le funzioni dell'accordo pattizio la ricerca di reciproci privilegi, come pure il desiderio, da parte dei due poteri, di limitare il più possibile le competenze diverse dalle proprie: si deve ritenere conclusa l'epoca dei Concordati come « *actio finium regundorum* » (24).

Il Concordato è da intendersi oggi, invece, come lo strumento attraverso cui la comunità politica e la comunità ecclesiale, sotto la spinta e nella logica di una costruttiva collaborazione a servizio dell'unico uomo nel contempo cittadino e fedele e a promozione del bene della nazione in cui si trovano a vivere, concordano la reciproca azione in favore della tutela e dello sviluppo del supremo diritto di libertà religiosa. In altri termini, la Chiesa e lo Stato « si accordano nel dare una positiva esplicazione ed applicazione del principio di libertà religiosa nei singoli ambiti della vita civile in cui il fattore religioso venga in evidenza assumendo una rilevanza giuridica » (25). Il tema di fondo, il quadro generale torna così ad essere, ancora e sempre, quello della libertà religiosa.

Il Concordato si presenta perciò compatibile con il principio della libertà religiosa, a patto che obbedisca sempre alla logica di questa, e quindi sia totalmente relativo alle sue esigenze, totalmente ad essa funzionale.

Con un testo molto chiaro di Lorenzo Spinelli possiamo così ricapitolare: « Il Concilio non esclude formalmente la possibilità di un Concordato e rileva che non sussiste contraddizione tra l'affermazione del principio della libertà religiosa e la stipulazione di un Concordato che assicuri una particolare protezione civile a favore di una determinata comunità religiosa: il Concilio si preoccupa che risulti salvaguardato in ogni caso il principio del rispetto del diritto alla libertà religiosa nei confronti di tutti indistintamente... Queste considerazioni ci portano ad evidenziare come l'istituto concordatario abbia oggi assunto un contenuto radicalmente diverso nei suoi motivi ispiratori e nei principi sui quali fa perno: esso va valutato attualmente come strumento che consente alla Chiesa di poter svolgere con maggior profitto la sua opera di animazione cristiana tra gli uomini, intesi sia "uti singuli" sia come membri della comunità civile e politica. Rifiutata qualunque aspirazione di ordine temporale, qualunque preoccupazione rivolta al conseguimento di posizioni di supremazia, la Chiesa in questo nostro tempo attende dal potere civile di essere posta in grado di svolgere la sua missione nel modo più

(24) « Il Concilio, malgrado che tra i Padri... si siano levate voci favorevoli ai concordati "come la migliore forma di rapporti tra lo Stato e la Chiesa" e voci ad esso contrarie "perché in contrasto con l'uguaglianza giuridica delle persone e delle comunità davanti alla legge civile positiva", ha respinto, a mio avviso, ambedue queste posizioni... Non postula, dunque, la fine dei concordati, ma l'inizio di una era di nuovi accordi il cui tema di fondo finisce di essere l'*actio finium regundorum*... per trasformarsi nel più ampio e appassionante tema della libertà religiosa... La legittimità di nuovi accordi tra la Chiesa e gli Stati è, dunque, incontestabile sotto il profilo giuridico; nessuna preclusione, neppure implicita, è posta in alcun passo del Concilio » (G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano 1974, 90-95).

(25) L. SPINELLI, *Alcune puntualizzazioni sul problema concordatario italiano*, in « Il Diritto Ecclesiastico » 88 (1977), I, 440.

efficace. Il ruolo che il Concilio ha inteso implicitamente riconoscere al Concordato ecclesiastico riflette quindi l'esigenza dell'assoluto rispetto della dignità della persona umana, una esigenza vitale in relazione anche al dato caratterizzante oggi la società civile in genere, il dato di una società pluralista, nella quale la Chiesa si trova storicamente ad operare »⁽²⁶⁾.

La compatibilità tra Concordato e libertà religiosa, a livello più dettagliato, deve comunque garantire tre condizioni: anzitutto che si obbedisca ad una esigenza particolare della comunità civile; quindi che la possibilità sia di per sé offerta a qualsiasi raggruppamento confessionale e non rappresenti il privilegio di qualcuno; ed infine che simultaneamente sia mantenuta per tutti i cittadini e tutte le confessioni una sicura ed autentica libertà religiosa.

12. Se consideriamo poi la politica della Santa Sede negli anni del post-Concilio in materia di rapporti con gli Stati, le scelte operate e le mete perseguite, registriamo nella prassi un abbondante uso dello strumento pattizio; questo non può far altro che confermare autorevolmente la sua legittimità nei confronti dell'insegnamento conciliare. In effetti, dalla chiusura del Vaticano II ad oggi la Santa Sede ha mantenuto trattati già stipulati, ha avviato negoziati per la revisione e l'aggiornamento di diversi di essi e ha concluso numerosi accordi di natura concordataria, i quali, se poche volte assumono in senso formale la qualifica precisa di Concordato, spesso ne riflettono però i caratteri sostanziali⁽²⁷⁾. Ora, non è immaginabile che questa azione della Santa Sede lungo quasi vent'anni si sia effettuata contro la « mens » del Vaticano II; in altri termini ciò significa che il Concilio, lungi dall'aver condannato il Concordato, ne ha contemplato la legittimità e la concreta praticabilità⁽²⁸⁾.

(26) L. SPINELLI, *Sistema concordatario e costume democratico*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico (Siena 30 novembre-2 dicembre 1972), Milano 1973, 1081-1082.

(27) « La Santa Sede dall'anno di chiusura del Concilio Vaticano II (1965) ad oggi ha sottoscritto — tra concordati veri e propri, accordi, convenzioni, protocolli, scambi di note — ben 48 atti di natura concordataria. Tra di essi, è da rilevare in particolare la revisione sostanziale di tre concordati (con la Colombia, 1973; con la Spagna, 1976 e 1979; con l'Italia, 1984) e la stipulazione di un nuovo accordo globale con il Perù (1980) » (A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, cit., 151).

« Attualmente, la Santa Sede ha rapporti di tipo concordatario con 23 Stati sovrani (Germania Federale, Austria, Spagna, Italia, Portogallo, Colombia, Haiti, Repubblica Dominicana, Confederazione Elvetica, Francia (per l'Alsazia e la Lorena), Bolivia, Paraguay, Venezuela, Monaco, Ecuador, Cecoslovacchia, Polonia, Argentina, Perù, Tunisia, Jugoslavia, Ungheria, Filippine) e con 13 "Stati federati" (Länder della Repubblica Federale Tedesca: Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Baviera, Prussia, Renania-Palatinato, Renania-Westfalia, Saarland; Cantoni della Confederazione Elvetica: Berna, Argovia e Turgovia, San Gallo, Ticino, Lucerna, Friburgo) » (*Ibid.*, 141).

(28) Anzi, anche durante i lavori conciliari, precisamente nella *Relatio de animadversionibus Patrum*, con cui si accompagnava la presentazione in aula del terzo Schema conciliare, il *Textus emendatus*, ci fu un cenno all'accordo tra la prassi della Santa Sede circa i Concordati e la libertà religiosa: « Regimen liber-

13. In ultima analisi, perciò, l'accordo concordatario si dimostra strumento non in contrasto con la dottrina del Concilio, ma direi « neutro »: la sua « legittimità concreta » dovrà essere valutata in rapporto alle situazioni storico-politiche, in riferimento alle finalità al cui raggiungimento si mira ed in relazione ai contenuti specifici su cui le due parti intendono convenire; ultimamente, alla luce della sua conformità e convenienza con il principio supremo del diritto alla libertà religiosa a livello sia individuale sia collettivo.

Il problema che si pone a questo punto, perciò, concerne tale « legittimità concreta » o l'opportunità di questo mezzo e ci obbliga, allora, a considerare da vicino la vicenda della revisione del Concordato Lateranense, a partire da un'analisi storica che la situi nel suo contesto proprio, per giungere ad un giudizio di merito circa la sua convenienza nella società italiana oggi.

III. - LA REVISIONE DEL CONCORDATO LATERANENSE

A. La storia di un cammino

14. I Patti Lateranensi, con cui si era operata la Conciliazione tra Stato e Chiesa in Italia, avevano con il Trattato composto la « questione romana » ⁽²⁹⁾ e con il Concordato regolato in termini di certezza giuridica la condizione della Religione e della Chiesa in Italia.

Essi, al sorgere del nuovo Stato repubblicano dopo le vicende traumatiche della guerra, furono oggetto di discussione all'Assemblea Costituente.

Questa, nel difficile momento della ricostruzione dell'Italia uscita stremata dal conflitto mondiale, intese non aggravare i già numerosi e delicati problemi con quello di una ripresa critica degli accordi del La-

tatis religiosae bene componitur cum praxi hodierna Sanctae Sedis circa Concordata. Quod patet, si ad fines essentielles Concordatorum accurate attenditur. Eo enim fine hodie ineuntur Concordata, ut libertas Ecclesiae eiusque fidelium, quae iis ex mandato Christi debetur, in tuto collocetur. Iamvero cum plena libertate Ecclesiae omnino componitur regimen libertatis religiosae, et ita quidem ut haec illi illaque huic invicem faveant. Verum utique est, quod temporibus praeteritis quaedam Concordata alios fines prosequi solebant, verbi gratia exclusionem legalem cultuum non-catholicorum e quadam regione, privilegia regalia varii ordinis, et ita porro. Quod tamen evenit propter determinatas circumstantias historicas et sociales, propterque rei publicae conformationem, quae tum temporis obtinebat» (Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II, *Relatio de animadversionibus Patrum*, Vol. III, Pars VIII, Typis Polyglottis Vaticanis 1976, 463-464).

(29) Si tratta del problema del regolamento della condizione giuridica del Sommo Pontefice e della Santa Sede, creatosi con l'occupazione di Roma da parte dell'Italia a seguito dell'esigenza nazionale di avere la città come capitale. Dopo la breccia di Porta Pia del 20 settembre 1870 nacque un contenzioso tra Santa Sede e Stato italiano che si trascinò fino al 1929, nonostante alcuni tentativi per trovare una soluzione. È appunto il Trattato dell'11 febbraio 1929 che chiuse definitivamente, e con grande equità e saggezza, questo doloroso capitolo, che aveva compromesso la compattezza morale e politica della nazione italiana e tante lacerazioni aveva creato nelle coscienze.

terano o quello ancor più serio di una loro unilaterale denuncia. Prevalse, invece, l'indirizzo di garantire e tutelare la pace religiosa, bene supremo per la comune convivenza, definita dallo stesso on. Togliatti, segretario del Partito Comunista Italiano, come « fondata su due colonne: il Trattato Lateranense e il Concordato, uniti insieme nel modo che tutti sappiamo » (30).

Da un dibattito molto ricco e di elevata caratura politica e morale (31) maturò l'accorta decisione di recepire i Patti all'interno della stessa Costituzione, confermandoli con un'apposita norma e prevedendone le eventuali modificazioni sulla base di accordi bilaterali. Nacque così il famoso articolo 7, frutto di un'ampia convergenza registratasi tra le forze politiche (32).

Nel corso dei successivi vent'anni la questione della revisione rimase praticamente del tutto accantonata, salvo alcuni sporadici interventi dettati per lo più da esigenze contingenti e non ancora sufficientemente diffuse (33).

(30) A. CAPITINI-P. LACAITA, *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, Manduria-Perugia 1959, 214.

(31) Cfr. A. CAPITINI-P. LACAITA, *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, cit., come pure G. AMBROSINI, *La Costituzione italiana oltre i principi delle rivoluzioni americana e francese*, Roma 1977, 211-217.

(32) « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale ».

La votazione ebbe il seguente esito: presenti e votanti 499; favorevoli 350, contrari 149.

Ricordiamo comunque il quadro riassuntivo più globale:

	Componenti	SI	NO	Assenti
Democratici cristiani	207	203		4
Socialisti	115		103	12
Comunisti	104	95		9
Dell'Uomo Qualunque	33	25		8
Partito repubblicano	25	1	22	2
Partito liberale	25	11	5	9
Democratici del lavoro	13	5	6	2
Partito d'azione	7		7	
Altri gruppi e Indipendenti	26	10	6	10
Totale	555	350	149	56

(cfr. A. CAPITINI-P. LACAITA, *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, cit., 537-538).

(33) Sono da recensire: il discorso di P. Nenni al « Convegno per la laicità dello Stato e della Scuola » tenuto dal Partito Socialista Italiano a Roma il 26-27 novembre 1949 (cfr. « Avanti! » del 27 novembre 1949 e S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia 1981, 104); il documento approvato al convegno degli Amici del « Mondo » sul tema « Stato e Chiesa », svoltosi a Roma il 6-7 aprile 1957 (cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 105-106); l'articolo di A. Natoli su « Rinascita » del giugno 1959, *Si deve rivedere, e in che modo, il Concordato?* (cfr. *Ibid.*, 115-120); la mozione presentata all'inizio del 1965 alla Camera dei Deputati dall'on. M. Alicata (cfr. *Ibid.*, 134); la mozione presentata sempre alla Camera, il 17 marzo 1965, dall'on. L. Basso (cfr. A. NICORA, *Patti lateranensi: lo stato della questione*, in « La Rivista del Clero Italiano » 57 (1976) 614).

15. Si dovette giungere all'ottobre del 1967 per vedere il problema all'esame del Parlamento ⁽³⁴⁾.

Possiamo così ritenere che il lungo e laborioso cammino della revisione, che si snoderà poi con vicende alterne e complesse attraverso fasi collegate all'evolversi dei rapporti tra società civile e religiosa, sia iniziato esattamente con il dibattito alla Camera dei Deputati del 4-5 ottobre 1967, sulla base di quattro mozioni, tra cui quella dell'on. Basso, già presentata due anni e mezzo prima ma senza venir di fatto posta all'ordine del giorno della Camera.

La discussione condusse all'approvazione della mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa con cui si invitava il Governo a prospettare alla Santa Sede « l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica... in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie » ⁽³⁵⁾. Trovavano così autorevole conferma sia il principio concordatario, sia la procedura della modifica consensuale. Il 3 novembre 1967, il voto del Parlamento fu reso noto ufficialmente, per i normali tramiti diplomatici, dal Governo alla Santa Sede e questa espresse subito, come pure poi in altre occasioni, la sua totale disponibilità ad intavolare un negoziato ⁽³⁶⁾.

Soltanto però un anno dopo la presa di posizione parlamentare, e precisamente il 4 novembre 1968, un decreto del Ministro di Grazia e Giustizia on. Gonella, in attuazione del voto della Camera, istituiva una Commissione di studio che, insediata il successivo 27 febbraio, in sei mesi terminava i propri lavori elaborando un ampio progetto di revisione del Concordato ⁽³⁷⁾.

Nel frattempo, il 24 marzo 1969, si era svolto alla Camera un nuovo dibattito provocato da tre interpellanze e tre interrogazioni ⁽³⁸⁾.

A questo punto il cammino subì un'interruzione a causa dell'approvazione della legge 1° dicembre 1970, n. 898, sulla disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, che provocò una protesta ufficiale della Santa Sede ⁽³⁹⁾. Da questo momento in poi la questione del divorzio venne ad intersecarsi e ad influire sulla prospettiva di modificazione del-

(34) Va notato, sulla base dell'analisi storica, come l'esigenza di riforma avvertita più profondamente e immediatamente abbia riguardato il Concordato. Il Trattato, fondamentalmente, non è mai stato messo in discussione e mantiene quindi ancora oggi intatto tutto il suo valore.

(35) S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 144.

Per tutto il dibattito cfr. *Ibid.*, 140-143 e G. CARZANIGA, *La discussione sul Concordato in Italia dall'Assemblea Costituente ai nostri giorni attraverso i dibattiti parlamentari*, Excerpta ex Dissertatione ad Doctoratum in Facultate Iuris Canonici Pontificiae Universitatis Gregorianae, Roma 1983, 2-61.

Dobbiamo osservare come nella mozione approvata ci si riferisca appunto al Concordato, non al Trattato, e soltanto ad alcune sue norme.

(36) Cfr. A. NICORA, *Patti lateranensi...*, cit., 615 (per la comunicazione del 3 novembre) e 616 (per la successiva comunicazione del 13 marzo 1969).

(37) Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 150-166.

Ricordo come i documenti della Commissione, presieduta dall'on. G. Gonella, ebbero pubblica diffusione solo con il volume di G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Firenze 1976, 233-394.

(38) Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 169-171.

(39) Cfr. A. NICORA, *Patti lateranensi...*, cit., 618-619.

l'accordo del '29: da un lato infatti condizionò, e in parte frenò, le varie iniziative; dall'altro però, provocando un effettivo contrasto su una materia di primaria e delicata importanza, mostrò ancor più l'urgenza di un adeguamento della disciplina pattizia e imprimeva così un'accelerazione al processo in corso.

16. In effetti, il 7 aprile 1971 si ebbe alla Camera dei Deputati un terzo dibattito, sulla base delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio on. Emilio Colombo sui lavori della Commissione ministeriale terminati nel '69 ⁽⁴⁰⁾ e di nove mozioni e tre interpellanze ⁽⁴¹⁾. A conclusione della discussione, si approvò un ordine del giorno « Andreotti-Bertoldi-La Malfa-Iotti-Taormina » con cui, ribadendo l'opportunità di modificare il Concordato, si invitava il Governo « a promuovere il relativo negoziato, mantenendo i contatti con le forze parlamentari, e riferendo conclusivamente alle Camere prima della stipulazione dell'accordo di revisione » ⁽⁴²⁾.

Si possono abbastanza facilmente cogliere connessioni e differenze con la precedente mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa del 1967: in particolare modo, ci si manteneva ancora nell'ambito della revisione senza dare adito alcuno alle tendenze abrogazioniste; non ci si limitava più, però, a parlare di riconsiderazione di talune clausole ma ci si orientava direttamente alla modifica del Concordato nella sua globalità. Il punto più rilevante di novità stava comunque nell'impegno assunto dal Governo di rendere conto al Parlamento lungo la trattativa e prima della sua conclusione. Iniziava così quella che si può definire la « parlamentarizzazione » della revisione: la questione diventava, in sostanza, di competenza del Parlamento nel suo complesso, dato che il Governo si obbligava a tenere con esso un collegamento « in itinere » e a ricevere in pratica l'autorizzazione per la stipulazione finale.

Naturalmente tale procedura, se da un lato favoriva la ricerca di intese più ampie, dall'altro però comportava lo sforzo di individuare un equilibrio tra le forze politiche, con la conseguenza di rendere la trattativa più complicata e macchinosa.

Nel periodo successivo, i primi anni '70, si può dire che l'argomento fu maggiormente dibattuto al di fuori del Parlamento, suscitando l'interesse di giuristi e di altri studiosi ⁽⁴³⁾, di gruppi e correnti ⁽⁴⁴⁾, e dell'o-

(40) Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 198-205. Il Presidente on. Emilio Colombo ritenne opportuno portare a conoscenza della Camera i criteri che avevano guidato i lavori della Commissione, i principi a cui si era ispirata, le fonti alle quali aveva attinto sia per l'esame critico del testo del '29 sia per le proposte di cambiamento (cfr. *Ibid.*, 201). Il testo, invece, come abbiamo già rilevato, non fu reso di dominio pubblico se non nel 1976.

(41) Cfr. *Ibid.*, 188-197.

(42) *Ibid.*, 206. Per uno studio del dibattito cfr. G. CARZANIGA, *La discussione sul Concordato...*, cit., 61-97.

(43) Ricordiamo, per esempio, il Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico svoltosi presso l'Università di Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972 sul tema « Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico », che prendeva spunto da una proposta di legge costituzionale d'iniziativa dell'on. L. Basso, presentata alla Camera il 23 febbraio dello stesso anno. Cfr. gli Atti in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, cit.

(44) Merita qui ricordare che anche in campo cattolico l'ipotesi abrogazioni-

pinione pubblica in genere. Un ulteriore freno all'« iter » parlamentare fu dato dal referendum abrogativo della legge introduttiva del divorzio, svoltosi il 12-13 maggio 1974, il quale, con il suo esito negativo, sancì definitivamente la legislazione già introdotta.

Il 19 luglio 1974 un'interpellanza presentata dagli onorevoli Berlinguer, Natta e Iotti, tendente a conoscere quali iniziative fossero state prese sulla base dell'ordine del giorno del 7 aprile 1971, riportava in Parlamento la questione ⁽⁴⁵⁾. Il Governo poi, all'inizio del 1975, incaricava il proprio ambasciatore presso la Santa Sede di riprendere a livello diplomatico il negoziato ⁽⁴⁶⁾.

17. Fu però soltanto nell'ottobre del 1976 che la fase delle trattative vere e proprie venne inaugurata con la nomina da parte del Presidente del Consiglio on. Andreotti di un'apposita Commissione, composta dal sen. Gonella e da due illustri giuristi, i professori Jemolo e Ago ⁽⁴⁷⁾. La Santa Sede, dal canto suo, aderì all'invito del Governo italiano, designando i suoi rappresentanti nelle persone dell'allora arcivescovo Mons. Casaroli, di Mons. Silvestrini e di Padre Lener ⁽⁴⁸⁾.

Le due delegazioni elaborarono successivamente ben sei schemi di modificazioni ⁽⁴⁹⁾.

Il primo testo di revisione, la cosiddetta « prima bozza », fu illustrato alla Camera dal Presidente del Consiglio on. Andreotti il 25 novembre 1976 e, dopo una vivace e costruttiva discussione anche a partire da tre mozioni presentate, il dibattito si concluse con l'approvazione di una risoluzione che invitava il Governo a « proseguire la trattativa con la Santa Sede sulla base delle posizioni, degli orientamenti e dei rilievi emersi nel dibattito alla Camera al fine di garantire una puntuale rispondenza del testo alle esigenze di armonizzazione costituzionale, alla evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica mantenendo nel corso della trattativa gli opportuni contatti con i gruppi

sta andava facendosi strada. Ci fu poi l'iniziativa presentata dal partito radicale nel 1974 di un referendum per l'abrogazione del Concordato, cui aderì anche il Consiglio della federazione delle Chiese evangeliche in Italia (cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 221-223).

(45) Cfr. *Ibid.*, 224.

(46) L'8 febbraio 1975 la Presidenza del Consiglio dei Ministri emanava il seguente comunicato ufficiale: « Il Governo italiano ha dato istruzioni all'ambasciatore presso la Santa Sede di far conoscere la propria disponibilità per una revisione del Concordato, secondo i voti espressi nei dibattiti parlamentari. L'ambasciatore ha compiuto il passo prescritto presso il Cardinale Segretario di Stato che gli ha riconfermato, a sua volta, la disponibilità già in precedenza manifestata dalla Santa Sede » (vedi in A. NICORA, *Patti lateranensi...*, cit., 624).

(47) Il prof. C.A. Jemolo, scomparso nel 1981, fu sostituito dal Presidente della Corte Costituzionale P. Rossi e il sen. G. Gonella, morto nel 1982, fu sostituito all'inizio del 1983 dal prof. P. Gismondi.

(48) Con la nomina di Mons. A. Casaroli a Cardinale Segretario di Stato, la presidenza della Commissione vaticana fu assunta nel 1979 dall'arcivescovo Mons. A. Silvestrini, cui subentrò Mons. A. Backis.

(49) Le prime quattro bozze di revisione, elaborate tra il 1976 e il 1979, sono riportate in sinossi da S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 250-291 e da O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato. Premesse di E. Corecco e O. Giacchi*, Milano 1980, 339-371.

parlamentari e riferendo al Parlamento prima della stipulazione del protocollo di revisione » ⁽⁵⁰⁾.

La « seconda bozza », stesa tra il gennaio e il maggio del 1977, non fu dibattuta in Parlamento, ma solo illustrata a giugno dal Presidente del Consiglio on. Andreotti ai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e successivamente dal sen. Gonella ai rappresentanti dei gruppi parlamentari di entrambe le Camere.

Fu, invece, la « terza bozza » ad essere ancora presentata e discussa direttamente in Parlamento, precisamente dal ramo del Senato, il 6-7 dicembre 1978. L'importante risoluzione finale così si esprimeva: « Il Senato, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio; dopo ampio dibattito, ritiene che esistano le condizioni per entrare nella fase conclusiva del negoziato. Invita al riguardo il Governo a tenere nel massimo conto le osservazioni, le proposte e i rilievi emersi nel corso della discussione particolarmente in relazione a taluni aspetti della legislazione matrimoniale, alla definizione della Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, all'insegnamento della religione nelle scuole, tenendo debitamente informati i Capi-gruppo parlamentari della trattativa » ⁽⁵¹⁾.

In effetti, la « terza bozza » definiva con maggior lucidità e perspicacia i punti nodali della revisione, sfrondando e chiarendo ulteriormente il testo precedente e dando in particolare una nuova soluzione alla difficile e delicata tematica degli enti ecclesiastici: essa, infatti, veniva soltanto disegnata nelle sue linee generali e demandata invece per la considerazione globale ad una Commissione mista.

Dopo questa fondamentale tappa, il cammino proseguì con l'elaborazione da parte delle due delegazioni di altri tre progetti.

La « quarta bozza », illustrata dal sen. Gonella ai gruppi parlamentari nel gennaio del 1979, non fu ritenuta rispondente alle indicazioni date e, quindi, non fu presentata formalmente alle Camere ⁽⁵²⁾.

Nell'aprile del 1980 la « quinta bozza » fu sottoposta al Presidente del Consiglio on. Cossiga, il quale invitò la delegazione italiana a concertare in accordo con quella vaticana l'approfondimento e il completamento dei lavori, in vista della conclusione definitiva del negoziato. La stessa bozza fu poi ripresentata nel maggio del 1981 all'allora Presidente del Consiglio on. Forlani, ma sempre senza essere portata in Parlamento ⁽⁵³⁾.

Durante i Governi da lui presieduti, il sen. Spadolini incaricò un gruppo di esperti di formulare un approfondito parere sullo stato della

(50) S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 296-297. Per il dibattito cfr. G. CARZANIGA, *La discussione sul Concordato...*, cit., 98-159.

Osserviamo pure come nel frattempo venivano aperte trattative anche con le confessioni religiose diverse dalla cattolica per giungere alla stipulazione di intese.

(51) S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 336. Una presentazione critica della discussione parlamentare, considerata unitariamente al dibattito del 1976, si può rintracciare in G. CARZANIGA citato alla nota precedente.

(52) Cfr. B. CRAXI, *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla revisione del Concordato*, in Resoconto sommario della seduta pubblica di mercoledì 25 gennaio 1984 al Senato della Repubblica, 4.

(53) Cfr. *Ibid.*

questione. Le osservazioni proposte furono utilizzate dalle delegazioni per l'elaborazione della « sesta bozza », consegnata nell'aprile del 1983 al Presidente del Consiglio sen. Fanfani ⁽⁵⁴⁾.

18. Verso la fine dell'anno, da più parti dell'opinione pubblica veniva registrata la sensazione di trovarsi finalmente alla stretta terminale.

Diversi elementi contribuirono a creare l'occasione favorevole; in particolare, accanto alla consueta costruttiva disponibilità della Santa Sede, occorre rimarcare il ruolo giocato direttamente dal Presidente del Consiglio on. Craxi, il quale personalmente espose all'altra parte contraente i principi sui quali giudicava di poter concludere, ottenendo pieno consenso. Si imboccò così il rettilineo d'arrivo, sulla spinta naturale del prezioso materiale prodotto dal fecondo ed arricchente tragitto percorso.

Così l'on. Craxi illustrò al Parlamento, il 25 gennaio 1984 al Senato e il 26-27 alla Camera, un adeguato rendiconto sui criteri fondamentali in base a cui il Governo intendeva definire l'annosa vicenda della revisione ⁽⁵⁵⁾. Nelle comunicazioni del Presidente del Consiglio furono annoverati tra i capisaldi della nuova regolamentazione in particolare i seguenti: la piena sintonia con i principi costituzionali per la Repubblica e conciliari per la Chiesa, la laicità e la neutralità dello Stato in materia religiosa con la conseguente rinuncia alla definizione di una religione di Stato, l'obbedienza al modello pluralistico di società prefigurato dalla Costituzione con la possibilità quindi di un trattamento giuridico delle diverse confessioni religiose adeguato alla loro peculiare natura ⁽⁵⁶⁾, il valore della libertà religiosa e quello di una leale ed aperta collaborazione tra comunità ecclesiale e comunità civile.

Il dibattito, che interessò i due rami del Parlamento suscitando vivace partecipazione, notevole interesse e costruttive osservazioni ⁽⁵⁷⁾, fece registrare un'ampia convergenza nel giudizio favorevole, che portò a votare a larga maggioranza, sia al Senato sia alla Camera, le risoluzioni finali ⁽⁵⁸⁾. In esse si approvarono « gli intendimenti espressi circa il

(54) Cfr. *Ibid.*, 4-5.

(55) Cfr. *Ibid.*, 3-13 e *Replica*, 27-29; per la Camera cfr. B. CRAXI, *Comunicazioni del Governo in materia di Concordato*, in Resoconto sommario della seduta di giovedì 26 gennaio 1984 alla Camera dei Deputati, 5-12 e B. CRAXI, *Replica*, in Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 gennaio 1984 alla Camera dei Deputati, 11-12.

(56) In tale contesto, l'on. Craxi ha opportunamente accostato il negoziato con la Santa Sede alle trattative con gli altri culti presenti in Italia.

(57) Cfr.: Resoconto sommario della seduta pubblica di mercoledì 25 gennaio 1984 al Senato della Repubblica, 13-14, 17-27, 29-32; Resoconto sommario della seduta di giovedì 26 gennaio 1984 alla Camera dei Deputati, 12-31; Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 gennaio 1984 alla Camera dei Deputati, 3-9, 12-20.

(58) Al Senato hanno votato a favore D.C., P.S.I., P.S.D.I., P.R.I., P.C.I., S.V.P. e alcuni indipendenti di sinistra; si sono astenuti P.L.I. e M.S.I.; hanno votato contro il rappresentante radicale e gli altri indipendenti di sinistra.

Alla Camera hanno espresso voto favorevole D.C., P.S.I., P.S.D.I., P.R.I., P.C.I., S.V.P.; si sono astenuti P.L.I. e M.S.I.; hanno votato contro D.P., P.D. U.P. e il gruppo della sinistra indipendente, mentre i radicali non hanno preso parte alla votazione.

modo di proseguire il negoziato con la Santa Sede per la revisione del Concordato » e si diede mandato al Governo « di procedere nel negoziato... con tali intendimenti e di portarlo a termine, tenendo conto delle osservazioni e indicazioni... emerse nel corso del dibattito » ⁽⁵⁹⁾.

19. Si giunse così, il mezzogiorno del 18 febbraio 1984, alla stipulazione del nuovo Accordo, conclusa a Villa Madama con la firma dei due Plenipotenziari, il Cardinale Segretario di Stato e il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano.

Contestualmente alla firma le due alte Parti, come previsto dall'art. 7 dell'Accordo, istituirono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme riguardanti la materia degli enti e dei beni ecclesiastici e la revisione degli impegni finanziari dello Stato nei confronti della Chiesa e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici. La Commissione, onorando nei tempi stabiliti l'incarico ricevuto, predispose una « Relazione sui principi » e la conseguente normativa, composta da ben 75 articoli, il cui protocollo di approvazione è stato firmato il 15 novembre 1984 dal Card. Casaroli e dal Presidente Craxi ⁽⁶⁰⁾.

Il Documento di revisione del Concordato dell'11 febbraio 1929 è stato ratificato dal Senato il 3 agosto 1984 e dalla Camera il 20 marzo 1985 ⁽⁶¹⁾. È stato pure ratificato il Protocollo del 15 novembre 1984, mentre la relativa normativa è stata approvata con legge ordinaria dello Stato ⁽⁶²⁾.

Si può osservare come l'ampia maggioranza comprenda forze politiche che in sede di Assemblea Costituente si erano espresse contro l'articolo 7.

(59) Cfr. Resoconto sommario della seduta pubblica di mercoledì 25 gennaio 1984 al Senato della Repubblica, 29.

(60) Per i testi dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense con il suo Protocollo addizionale, della Relazione sui principi stilata dalla Commissione paritetica, del Protocollo e delle Norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia si veda in Appendice a questo fascicolo.

(61) Al Senato, a favore della ratifica hanno votato democristiani, socialisti, socialdemocratici, repubblicani, comunisti e popolari sudtirolesi; si sono astenuti liberali e missini; hanno invece votato contro l'unico senatore radicale e quasi tutti quelli della sinistra indipendente (cfr. « L'Osservatore Romano » del 5 agosto 1984, 1).

Alla Camera l'ampio schieramento favorevole si è ripetuto; si sono astenuti liberali e missini; hanno votato contro demoproletari e indipendenti di sinistra; i radicali non hanno partecipato al voto, tranne gli on. Melega e Trivellini che hanno votato contro (cfr. « L'Osservatore Romano » del 22 marzo 1985, 8).

(62) Tali importanti adempimenti parlamentari sono stati compiuti, sempre con la solita larga maggioranza, il 17 aprile 1985 alla Camera e il successivo 16 maggio al Senato.

Merita rilevare l'approvazione di tre diversi atti per rendere esecutiva la riforma del Concordato nell'ordinamento italiano: la ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984, la ratifica del Protocollo di intesa sulla disciplina di enti e beni, l'approvazione articolo per articolo del testo vero e proprio della legge con le norme sugli enti e i beni. In particolare, la ratifica del Protocollo del 15 novembre 1984 sugli enti ed i beni garantisce da modifiche unilaterali la legge, la quale si presenta così come un vero e proprio atto parlamentare, ma riceve una qualifica « rinforzata » in virtù appunto del Protocollo internazionale.

In campo ecclesiastico, invece, la revisione ratificata dal Santo Padre è entrata in vigore il 3 giugno 1985 con lo scambio delle Ratifiche e la pubblica-

Il 3 giugno 1985, infine, nel Palazzo Apostolico in Vaticano, Sua Eminenza il Cardinale Casaroli e Sua Eccellenza l'Onorevole Craxi hanno proceduto allo scambio degli strumenti di ratifica, firmati da S.S. Giovanni Paolo II e dal Presidente della Repubblica Italiana Sandro Pertini, dell'Accordo del 18 febbraio 1984 e del Protocollo del 15 novembre 1984. In tal modo e in tale data, quindi, le nuove norme concordatarie tra Santa Sede e Italia sono entrate in vigore in entrambi gli ordinamenti, con la pubblicazione contestuale negli *Acta Apostolicae Sedis* e nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

20. A conclusione del pur breve resoconto storico, possiamo registrare come il negoziato sia stato veramente prolungato e travagliato, passando attraverso periodi alterni di profondo immobilismo e di operoso nonché produttivo studio dei problemi.

La ragione principale del lento protrarsi della trattativa e dell'effettivo ritardo nella stipulazione è rintracciabile nell'obiettivo complessità e nell'articolazione a volte intricata del quadro politico italiano; più specificamente meritano di essere ricordate le seguenti cause particolari: la durata mediamente breve dei governi italiani succedutisi in questo periodo; le dolorose vicende delle leggi e dei rispettivi referendum sul divorzio e sull'aborto; la forza frenante delle varie posizioni abrogazioniste; la difficoltà reale nell'individuazione di una posizione comune circa problemi affrontati con istanze diverse, se non talora contrastanti.

Per quanto concerne la posizione della Santa Sede, si deve onestamente rilevare una mai interrotta disponibilità alla trattativa, anche nei frangenti più difficili, in specie quando essa considerò l'introduzione nell'ordinamento italiano della legge sul divorzio come un « vulnus » al Concordato e, in particolare, al suo art. 34. Se poi all'inizio dell'« iter » di revisione la posizione della Santa Sede era orientata a ritocchi minimali, se ne poteva comprendere la ragione nella decisa intenzione di salvaguardare la garanzia costituzionale conferita ai Patti Lateranensi; la riprova sta nel fatto che successivamente, quando si intraprese decisamente la via della modificazione consensuale, la linea vaticana si fece sempre più aperta, anzi addirittura sollecitante la revisione ⁽⁶³⁾.

Anche la Conferenza Episcopale Italiana, già dall'aprile 1969 e poi in altre occasioni ⁽⁶⁴⁾, manifestò un parere favorevole alla revisione. Essa,

zione negli *Acta Apostolicae Sedis* dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato Lateranense, del Protocollo del 15 novembre 1984 e del Decreto con cui il Card. Casaroli, in virtù degli speciali poteri conferitigli da Sua Santità Giovanni Paolo II, emana nell'ordinamento canonico le Norme circa gli enti e i beni (cfr. A.A.S. 77 (1985) 521-578).

(63) Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 340-341.

(64) Il 19 aprile 1969, al termine della sua Assemblea generale, la C.E.I. così si esprimeva: « Per la conservazione dell'immenso bene della pace religiosa è ora necessario che una revisione di alcune clausole del Concordato tra la Santa Sede e lo Stato italiano avvenga per accordo tra le alte parti contraenti. Ciò, oltre a essere conforme ai principi di diritto e alla Costituzione della Repubblica, aiuterà lo sviluppo di una convivenza civile e democratica, fondata sul rispetto degli ordinamenti legittimi. L'Assemblea manifesta la piena disponibilità alla Santa Sede per lo studio dei molteplici problemi che si presentano, con la preminente sollecitudine che non siano messi in crisi la pace religiosa del

pur non essendo parte contraente, è stata legittimamente interessata da parte della Santa Sede al negoziato e ha offerto un ragguardevole contributo, in spirito di serena apertura e coraggiosa innovazione.

B. Una proposta di valutazione critica

21. Non pretendiamo ora, dopo aver percorso dal punto di vista storico, sia pur velocemente, il cammino della revisione, di affrontare con completezza tutte le questioni ad essa collegate. Ci limiteremo, quindi, ad applicare al caso concreto della relazione tra la Chiesa Cattolica e lo Stato Italiano quanto emerso dalla considerazione dello strumento concordatario alla luce dei principi del Vaticano II.

Al riguardo sembra si impongano tre rilievi fondamentali.

22. Il Concordato pare sia stato preferito anzitutto come eventuale garanzia in termini giuridico-formali della posizione non privilegiata ma « speciale » della Chiesa Cattolica, data la sua presenza massiccia nella società italiana, il suo inserimento profondissimo nella storia e nella tradizione del popolo, la sua indubbia consistenza organizzativa e pastorale ⁽⁶⁵⁾.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano on. Bettino Craxi, nella dichiarazione tenuta il 18 febbraio a Villa Madama subito dopo la firma dell'Accordo, ha affermato che « nel patrimonio storico dell'Italia il cattolicesimo ha avuto ed ha profonde radici. Esso arricchisce il pluralismo culturale e quello sociale nel quale trovano alimento i valori e le profonde aspirazioni del popolo italiano » ⁽⁶⁶⁾. E il Cardinale Agostino Casaroli gli ha fatto eco in questi termini nella sua dichiarazione di Villa Madama: « Strumento di concordia, non di privilegio. Privilegio, infatti, non potrebbe considerarsi il riconoscimento di una realtà sociale di così grande rilievo, non solo storico ma vivacemente attuale, quali sono, in Italia, la religione e la Chiesa Cattolica: senza con ciò nulla togliere di quanto, in una società pluralistica, sia dovuto ai cittadini di altra fede religiosa o di diversa convinzione ideologica » ⁽⁶⁷⁾.

Il Santo Padre, Giovanni Paolo II, ha poi reso ancora più concrete tali affermazioni nel discorso rivolto al Presidente Craxi, ricevuto in

paese e i benefici da essa arrecati » (vedi il testo in A. NICORA, *Patti lateranensi...*, cit., 617); il 26 novembre 1971, poi, la Conferenza emanava un documento sulla revisione del Concordato (cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia...*, cit., 206-208).

(65) « Tutto ciò... non rappresenta un discutibile "favore" fatto alla Chiesa e una discriminazione negativa nei confronti di altre confessioni religiose, ma costituisce semplicemente il riconoscimento della natura oggettivamente "speciale" della Chiesa cattolica nelle sue forme e nelle sue istituzioni, e le è quindi correttamente "dovuto", se si vuole spingere davvero fino in fondo le esigenze di libertà e di pluralismo, che sono l'anima di una moderna democrazia. Allora la via dell'accordo tra la Chiesa e lo Stato diventa praticamente necessaria per individuare in concreto, nel rispetto del quadro costituzionale di un dato ordinamento civile e delle esigenze di libertà di una Chiesa presente e operante secondo una certa tradizione e con una data fisionomia sociale e pastorale », gli spazi e le forme necessarie (A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, cit., 147-148).

(66) Cfr. *Il Presidente Craxi: un importante risultato*, in « L'Osservatore Romano » del 19 febbraio 1984, 1.

(67) Cfr. *Il Card. Casaroli: strumento di concordia, non di privilegio*, in *Ibid.*

udienza il 3 giugno 1985, poco dopo lo scambio con il Cardinale Casaroli degli strumenti di ratifica: « È un contributo di valori, di idee e di forze, che la Chiesa italiana attinge al messaggio evangelico ed alla significativa e ricca tradizione religiosa, che ha segnato pagine luminose della storia di questa Nazione. Il pensiero si porta spontaneamente alla rigogliosa stagione della civiltà comunale, in cui la fede cristiana fu lievito di una originale e creativa esperienza di libertà civiche; si spinge all'età rinascimentale, quando esplose la splendida primavera delle arti, che ridisse col linguaggio della bellezza verità ed immagini della Rivoluzione. Risalendo i secoli, il pensiero rileva ancora ammirato lo sforzo di evangelizzazione ed elevazione del popolo scaturito dalla Riforma cattolica; e sosta pensoso di fronte al travaglio delle epoche romantica e risorgimentale, anch'esse percorse da fermenti ideali, le cui radici ultime affondano nell'humus della tradizione cristiana, come ben osservò Alessandro Manzoni... Il pensiero, infine, si esalta al ricordo ancor fresco della partecipazione dei credenti alle sofferenze della guerra e alla rinascita dalle rovine dell'immane conflitto, quando non pochi sacerdoti e laici suggellarono col sangue la testimonianza ai valori evangelici della fratellanza e della libertà... Certo, il contributo proprio ed originale della Chiesa al bene della società civile — tramite i suoi membri che sono anche cittadini dello Stato — è di ordine propriamente morale. Tale contributo non manca, per intrinseca dinamica, di ripercuotersi negli altri settori dell'umana esperienza, stimolandone il coerente sviluppo verso mete sempre più alte. Per questo la Chiesa è convinta che "la promozione dei valori morali è un fondamentale contributo al vero progresso della società" » (68).

23. In secondo luogo, sembra che solo il Concordato sia stato giudicato in grado di assicurare, in particolare oggi in Italia, il rispetto pieno e positivo del diritto di libertà religiosa della Chiesa Cattolica, con l'attenzione cioè a predisporre quegli strumenti e mezzi atti a renderlo effettivamente possibile ed esercitabile in tutte le sue molteplici concretizzazioni. Altri tipi di regolamentazione, invece, al più ne avrebbero realizzato il contenuto minimale e negativo, rimuovendo cioè gli ostacoli frenanti una libera espressione del sentimento religioso, limitandosi a regolare in modo sostanzialmente passivo e distaccato il fenomeno religioso considerato semplicemente come uno dei tanti elementi presenti all'interno della società, ma senza interessarsi né tanto meno adoprarsi per una tutela e promozione adeguate all'identità reale e positiva del diritto di libertà della Chiesa.

In effetti, l'attuale Stato democratico-sociale si presenta come assai « interventista » nei vari campi: economico, culturale, assistenziale, ecc.; il Concordato, fissando la regolamentazione dei settori di interesse comune tra Chiesa e Stato, preserverebbe da conseguenti pericoli di continui e dannosi conflitti. Sempre nell'odierno Stato democratico svolgono un influsso primario e decisivo i diversi gruppi sociali, organizzati prin-

(68) Cfr. *La presenza e l'impegno dei cattolici fermento vivo nella società italiana*, in « L'Osservatore Romano » del 3-4 giugno 1985, 4.

cialmente nei partiti e nei sindacati; parrebbe allora utile che con il Concordato l'essenziale problema della pace religiosa si ponga in qualche modo al di sopra di tali gruppi. Pure lo stesso suffragio popolare universale, sul quale lo Stato democratico doverosamente si regge, può, con i suoi mutamenti anche non sostanziali, incidere negativamente sul delicato e articolato rapporto tra la comunità religiosa e quella politica; l'istituto concordatario cristallizzerebbe opportunamente tale rapporto con norme sottratte ai mutamenti non profondi della volontà popolare, permettendo sempre che, invece, un eventuale cambiamento radicale possa essere registrato, ad esempio in chiave di revisione bilaterale.

24. In terzo luogo si tratta di verificare se la scelta fatta ha obbedito ai principi basilari enunciati dal Vaticano II per la relazione tra comunità ecclesiale e comunità politica.

Ora, se con attenzione consideriamo la storia del negoziato, anche solo così come l'abbiamo testè delineata, e il contenuto della normativa prodotta, rintracciamo appunto come valori che fanno da sfondo a tutto il quadro e da perno alla nuova costruzione, l'indipendenza ed autonomia dei due enti sovrani e il loro impegno alla reciproca proficua collaborazione, nell'ambito di un'autentica libertà religiosa.

24.1. Senz'alcun dubbio il primo criterio animatore dell'accordo di revisione sta nel riconoscimento e nella promozione del principio della libertà religiosa della Chiesa. Infatti, proprio attraverso questo valore essa può acquisire di fatto l'indipendenza e l'autonomia che le spettano di diritto, in quanto le sono indispensabili per l'adempimento della sua missione spirituale. È esattamente questo che la Repubblica Italiana riconosce alla Chiesa Cattolica e che ispira il nuovo testo concordatario nel suo complesso. Il Concordato del 1929, stretto tra una Chiesa precorile e uno Stato totalitario, era animato da un'ottica monistica ed esclusivistica, che conduceva per un verso all'esigenza di mutui profitti, per un altro a un clima di reciproco sospetto con conseguente rispettiva difesa di una parte nei confronti dell'altra. In tale contesto lo Stato non poteva giungere ad ammettere una piena e verace libertà per la Chiesa; al contrario, tendeva a racchiudere sotto la sua sovranità tutte le realtà sociali presenti nel suo territorio. Oggi invece, il nuovo Stato democratico e sociale, fondandosi sulla sua Carta costituzionale, si ispira ad una visione pluralistica, in base a cui è indotto a riconoscere ogni realtà sociale, con le dovute conseguenze a livello giuridico. In tale luce non può non considerare quella peculiare realtà che è la Chiesa Cattolica, con la sovranità che la caratterizza e che essa richiede. Nel 1929 « si era insomma nell'antico e diffusissimo sistema della libertà della Chiesa come concessione, sia pure necessaria, da parte dello Stato in forza dei principi religiosi da esso riconosciuti... Nella revisione del Concordato lateranense, che non può non essere inquadrata nel sistema creato dall'art. 7 Cost. it., la libertà della Chiesa assume un diverso significato conseguente al riconoscimento di sovranità della Chiesa nel campo spirituale. Non si tratta più di una forma di riconoscimento di un'area lasciata a quella Chiesa che si considera in un certo senso come pro-

pria, ma, al contrario, di una diretta conseguenza della considerazione della Chiesa come altro ente, del tutto da sé distinto, che è sovrano in un campo nel quale lo Stato non vuole avere alcuna competenza, lasciandolo quindi totalmente al potere ecclesiale » ⁽⁶⁹⁾.

24.2. Ravvisiamo, poi, come importante criterio ispiratore pure quello della laicità e non confessionalità dello Stato. Sintomatica al riguardo è l'abrogazione del principio della religione cattolica come religione di Stato, apportata dal Protocollo addizionale al n. 1: « Si considera non più in vigore il principio ... della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano ». È la significativa dichiarazione della Conferenza Episcopale Italiana, diffusa contestualmente alla firma del nuovo Accordo, che dell'affermazione offre una corretta lettura ed un'illuminata interpretazione: « Si possono comprendere le ragioni di un simile cambiamento che, anche alla luce della Dichiarazione del Concilio sulla libertà religiosa, si ispira al rispetto dovuto a chiunque abbia altra fede o diversa convinzione di coscienza. Questo cambiamento nulla toglie ai valori della religione cattolica. Essa appartiene da sempre al popolo italiano nel quale si è largamente radicata per la forza del Vangelo, fino ad essere fermento della sua storia, della sua civiltà, della sua cultura, dei suoi impegni per una ordinata convivenza civile, per aperti rapporti di collaborazione in Europa e nel mondo, per il progresso di tutti i popoli e per la pace... Anche per questo la religione cattolica non è semplice "affare privato". La Costituzione della Repubblica, del resto, nella prospettiva personalistica, solidaristica e pluralistica che la caratterizza, riconosce che la religione è un valore socialmente rilevante e giuridicamente protetto e, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, assicura possibilità di presenza e di azione proporzionate alla coscienza che la Chiesa ha della propria missione... Chiesa e cristiani non sono stranieri in Italia: sono di casa » ⁽⁷⁰⁾.

Del resto, già la dottrina si era espressa con chiarezza sull'argomento della confessionalità cattolica dello Stato italiano: « Queste definizioni — "Stato confessionale" e "religione di Stato" — non corrispondono... a verità anzitutto per la ragione formale... della mancanza di una generale affermazione di confessionalità, che abbia un proprio specifico valore al di fuori delle norme stabilite nel Concordato stesso... A questa ragione formale si accompagna una ragione sostanziale che porta ad escludere che vi sia... una confessionalità dello Stato italiano e un effettivo riconoscimento di una religione di Stato... Si pensi, per escludere la natura confessionale dello Stato italiano, alle recenti introduzioni del divorzio e della liberalizzazione dell'aborto » ⁽⁷¹⁾.

Occorre quindi francamente concludere che « la neutralità dello Stato non significa irrilevanza del fattore religioso, né disconoscimento della sua dimensione sociale che proprio nel suo specifico modo di essere, anche istituzionale, e nella pluralità delle sue espressioni potrà trovare

(69) O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa...*, cit., 267-268.

(70) Cfr. *Restano intatti i valori della religione cattolica*, in « L'Osservatore Romano » del 19 febbraio 1984, 1 e 3.

(71) O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa...*, cit., 250-251.

una piú ampia possibilità di realizzazione attraverso specifici collegamenti » ⁽⁷²⁾.

24.3. L'indipendenza ed autonomia dei due enti, tradotte nei principi cardinali della libertà religiosa della Chiesa e della laicità dello Stato, non li guidano però ad ignorarsi vicendevolmente disinteressandosi reciprocamente, ma li impegnano ad una sana cooperazione a servizio dell'unico uomo e dell'unica società cui fanno riferimento. La revisione del Concordato ha obbedito esattamente a questa logica e ha identificato nello strumento pattizio non il luogo della ricerca del privilegio a difesa della propria sfera di potere, ma il mezzo piú efficace per impostare una retta collaborazione in vista del raggiungimento pieno e garantito del diritto di libertà religiosa, per la maturazione e lo sviluppo dell'uomo e della società. È questo lo spirito nuovo che ha animato la trattativa e che pervade l'Accordo, non piú il compromesso tra i vertici di due parti tendenzialmente totalizzanti che ricercavano reciproci vantaggi sul presupposto di una vicendevole diffidenza.

L'on. Craxi, nel suo discorso al Senato del 25 gennaio, ha dato una significativa denominazione al documento di revisione che ci si apprestava a firmare: l'ha chiamato « Patto di libertà e cooperazione » che veniva a sostituire i precedenti « Patti di unione »; e così concludeva il suo discorso: « Lo spirito nel quale si è mossa la riforma concordataria... è quello che si esprime in termine di libertà e di funzione di *legislatio libertatis* della legislazione pattizia, nel superamento di una concezione che si riconduceva essenzialmente alla mera garanzia da interventi autoritari dello Stato. Non piú competizione tra due "poteri" per rivendicare spazi di operatività, espandere competenze, controllare settori della vita sociale, ma applicazione specifica dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e del Concilio Vaticano II... Ritengo che la piena attuazione del dettato costituzionale in materia di religione possa risolversi nella migliore cooperazione tra società civile e società religiosa » ⁽⁷³⁾. Da parte sua anche la dichiarazione della Conferenza Episcopale Italiana sottolinea con forza il valore del Concordato come base per una sempre piú proficua cooperazione tra le due comunità. Scrive, tra l'altro, la Presidenza della C.E.I.: « Il nuovo accordo, all'articolo 1, dopo aver riaffermato che "lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani", impegna al pieno rispetto di tale principio ed "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". È questa una affermazione assai importante, per la quale la Conferenza Episcopale Italiana ha dato il deciso contributo di sua competenza nelle fasi della elaborazione del testo, lieta ora che il contributo sia stato accolto... Con nuovo impulso pertanto la Chiesa italiana, nel rispetto della sua originale missione e delle prerogative dello Stato democratico, e nella volontà di reciproca collaborazione, assi-

(72) B. CRAXI, *Replica del discorso del Presidente del Consiglio*, in Resoconto sommario della seduta pubblica di mercoledì 25 gennaio 1984 al Senato della Repubblica, 28.

(73) B. CRAXI, *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla revisione del Concordato*, in *Ibid.*, 5 e 12-13.

cura per parte sua l'impegno di difendere e di promuovere i valori umani che stanno alla base di una moderna convivenza civile... Restano fuori dall'esplicita normativa dell'accordo oggi siglato aree significative di problemi nuovi e urgenti, quali la promozione della vita e della famiglia, la educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi della comunicazione sociale, la promozione del volontariato interno e internazionale, l'impegno per il terzo mondo e per la pace, la valorizzazione del territorio e della sua cultura. Convinti che il futuro della società si giocherà per tanti aspetti proprio su queste frontiere, i Vescovi si attendono perciò coerenti sviluppi dell'impegno di collaborazione per il bene del Paese, significativamente espresso nell'art. 1 dell'accordo. Per parte loro si dicono pienamente disponibili, nell'ambito delle proprie competenze, a ogni forma di leale e costruttivo confronto con le istituzioni civili a tutti i livelli, anche valorizzando gli spazi opportunamente aperti per una qualificata espressione della loro Conferenza Nazionale e delle sue articolazioni regionali » (74).

« Il nuovo sistema di rapporti tra Stato e Chiesa — ha dichiarato il Presidente del Consiglio on. Craxi nel discorso pronunciato durante la udienza concessagli dal Santo Padre il 3 giugno 1985 subito dopo lo scambio delle ratifiche del nuovo Accordo — esalta la libertà religiosa e la libertà della Chiesa, definisce spazi di libertà, impegna al pieno rispetto della reciproca indipendenza e sovranità, segna la strada di una leale collaborazione per la promozione umana e per il bene del nostro Paese » (75).

25. In conclusione, quindi, considerata la posta in gioco, vale a dire il problema della relazione tra Chiesa e comunità politica oggi in Italia alla luce e a salvaguardia del basilare diritto di libertà religiosa proclamato da *Dignitatis humanae* come fondato sull'inalienabile dignità della persona, possiamo esprimere un giudizio fondamentalmente positivo circa la scelta dello strumento concordatario come modalità di rapporto.

In particolare, tale scelta obbedisce ai criteri e alle condizioni richieste dalla dottrina del Vaticano II, così come l'abbiamo esaminata, e dalla Costituzione italiana. I capisaldi che hanno ispirato la revisione e che compenetrano l'Accordo, chiaramente enunciati nel Preambolo, si riferiscono esattamente a queste fonti (76).

La Costituzione della Repubblica, radicata nei principi del personalismo, del solidarismo e del pluralismo che così peculiarmente la connota, sottolinea il valore della persona umana con il suo diritto fonamen-

(74) Cfr. *Restano intatti i valori della religione cattolica*, cit., 1 e 3.

(75) Cfr. « *Comune impegno per la pace, la libertà e la difesa dei diritti umani* », in « *L'Osservatore Romano* » del 3-4 giugno 1985, 4.

(76) Così, in effetti, recita l'introduzione ai 14 articoli dell'Accordo: « La Santa Sede e la Repubblica italiana... avendo presenti, da parte della Repubblica italiana, i principi sanciti dalla sua Costituzione, e, da parte della Santa Sede, le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica... hanno riconosciuto l'opportunità di addivenire alle seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense » (si veda il testo in Appendice al fascicolo).

tale alla libertà religiosa, la sovranità dello Stato laico e pure quella della Chiesa Cattolica, la rilevanza sociale del fenomeno religioso che indirizza ad ordinare le relazioni con la Chiesa Cattolica secondo lo schema concordatario. Esattamente quest'ultimo principio costituzionale ha condotto il Governo italiano, in obbedienza al dettato dell'articolo 7, a percorrere la via dell'accordo bilaterale per giungere alla modifica del Concordato.

Il Vaticano II, da parte sua, si imponeva come imprescindibile punto di riferimento soprattutto per l'impostazione del rapporto tra Chiesa e comunità politica, imperniata sulla reciproca autonomia ed indipendenza e sulla sana collaborazione, e per la solenne proclamazione del supremo diritto di libertà religiosa.

Del resto, il Presidente del Consiglio, nel suo discorso al Senato, per giustificare la scelta del tipo di accordo, si è esattamente ed opportunamente richiamato da una parte al Vaticano II e al suo sistema improntato all'autonomia e alla collaborazione, dall'altra alla Costituzione italiana e al suo sistema pluralistico, che rimane perciò aperto ad una varietà possibile di forme di collegamento ⁽⁷⁷⁾. Alle parole del Presidente del Consiglio ha fatto eco l'on. Galloni, nel suo intervento alla Camera dei Deputati nella seduta di giovedì 26 gennaio 1984, individuando con lucidità ed acume il significato e la specificità dell'Accordo di revisione: « La novità del Concordato sta nel fatto che, superata la concezione in base alla quale persisteva in qualche misura l'equivoco del Concordato del 1929 di uno scambio tra privilegi alla Chiesa e appoggio politico allo Stato, lo Stato e la Chiesa possono regolare oggi i loro rapporti con un accordo che rimane totalmente nell'ambito della Costituzione dello Stato e delle costituzioni della Chiesa. Il significato del nuovo Concordato è allora che lo Stato si impegna con la Chiesa, in una legislazione ecclesiastica che non deroga ai suoi principi costituzionali, ma che esso non può unilateralmente mutare. In questa stabilità del rapporto sta proprio la garanzia per la Chiesa postconciliare, che non chiede privilegi, ma solo la possibilità del libero esercizio della sua missione spirituale e morale. Niente più di questo, ma anche niente meno di questo. E in questo proprio consiste la modernità del Concordato » ⁽⁷⁸⁾. Novità e modernità che qualificano inconfondibilmente il nuovo Accordo, la cui stipulazione si impone così come una tappa miliare nella storia

(77) Cfr. B. CRAXI, *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla revisione del Concordato*, cit., 3-13.

La scelta del Concordato con la Chiesa Cattolica non pregiudica quindi il rapporto con gli altri culti presenti in Italia, per cui la libertà religiosa è veramente garantita a tutti; la riprova sta nel fatto della firma dell'Intesa tra lo Stato e le due Chiese unificate Valdesi e Metodista, avvenuta il 21 febbraio 1984, e la trattativa in corso per l'Intesa anche con la Comunità israelitica. Cfr. il testo dell'accordo con i valdo-metodisti in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 222 del 13 agosto 1984: *Allegato*. « Intesa tra il governo della Repubblica e la Tavola valdese » e in AA. VV., 1984. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Padova 1985, 274-280.

(78) Vedi il testo in F. LOMBARDI, *I nuovi rapporti tra la Chiesa e lo Stato in Italia*, in « La Civiltà Cattolica » 135 (1984/1) 484-485.

dei Concordati e i cui criteri ispiratori serviranno e dovranno servire da modello ad altre future convenzioni.

Ancora l'on. Craxi, nella dichiarazione del 18 febbraio, ha parlato del Concordato come di un importante risultato « frutto degli sviluppi promossi nella Chiesa dal Concilio Vaticano II, con le dichiarazioni sulla libertà religiosa e sui nuovi rapporti tra Chiesa e comunità politica, e, per parte nostra, dalla maturazione della società civile, dalle trasformazioni dello Stato e dalla evoluzione della legislazione italiana » ⁽⁷⁹⁾.

Il Card. Casaroli, a sua volta, ha identificato così il perno del nuovo Accordo: « Mi piace qui ricordare quello che, riprendendo l'art. 7 della Costituzione italiana e riecheggiando il Concilio Vaticano II, può esserne considerato il fulcro portante e il principio ispiratore: lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. Entrambi si impegnano alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene comune. A favorire l'armonioso esercizio di questa duplice sovranità, che ha per comune territorio quello italiano e riguarda fedeli della Chiesa Cattolica che sono insieme cittadini dello Stato, evitando, il più possibile, occasioni di urti o di intralci, favorendo anzi l'auspicata cooperazione in un comune impegno di servizio e di promozione umana, è inteso lo strumento Concordatario » ⁽⁸⁰⁾.

26. A degno suggello di quanto è stato compiuto si possono ben a ragione porre le parole con cui il Presidente Craxi si è rivolto al Cardinale Casaroli nel discorso tenuto in occasione della cerimonia per lo scambio degli strumenti di ratifica: « È grande merito della Santa Sede e dei governi della Repubblica Italiana di aver colto l'occasione storica fornitaci dalla lettera della Costituzione italiana e dai principi enunciati dal Concilio Vaticano II per stringere nuovi accordi di libertà e di collaborazione, a modifica degli antichi patti che regolavano i rapporti fra la Chiesa e lo Stato Italiano. Io non ho dubbio alcuno sulla fecondità degli accordi che abbiamo raggiunto. Essi — ne sono certo — recheranno benefici a tutti: alla Chiesa, allo Stato, alla cattolicità, a tutti i cittadini italiani. Sono accordi nuovi, maturati lentamente, all'unisono con la maturazione delle coscienze, e poggiano sui valori che ogni giorno di più tornano ad affermarsi come i valori fondamentali della storia dell'uomo: la libertà, la valorizzazione della personalità umana. La storia non procede linearmente; le idee, i principi, i comportamenti spesso soggiacciono alle mode, alle convinzioni del tempo. Ma ciò che è dell'uomo, della sua natura, della sua verità rinasce sempre, riemerge, torna a splendere come oggi splende più luminoso di prima il concetto di libertà; la persona umana torna ad essere al centro di ogni attenzione, l'esigenza di spiritualità è una richiesta non più individuale ma collettiva, un bisogno di tutti e non dei singoli... Non vedo per nessuno vantaggi maggiori di quelli che possono derivare da una effettiva vitalità dei nuovi accordi, da una effettiva cooperazione tra forze importanti che

(79) Cfr. *Il Presidente Craxi: un importante risultato*, cit.

(80) Cfr. *Il Card. Casaroli: strumento di concordia, non di privilegio*, cit.

hanno a cuore lo stesso obiettivo: la promozione dell'uomo in tutte le sue dimensioni materiali e spirituali » ⁽⁸¹⁾).

20 luglio 1985

LUIGI MISTÒ
Seminario Arciv. - Venegono Inf. (VA)

(81) Cfr. *Accordi di libertà e di collaborazione*, in « L'Osservatore Romano » del 3-4 giugno 1985, 1 e 4.