

GIOVANNI B. VARNIER

RIFLESSIONI SUL VALORE POLITICO DELLA  
REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI TRA STATO E CHIESA  
NELL' ITALIA DEL NOVECENTO

SOMMARIO: 1. Gli uomini e il diritto. – 2. Religione, diritto e politica. – 3. La cultura giuridica della sinistra. – 4. La cultura giuridica della destra. – 5. La revisione concordataria. – 6. Verso il presente. – 7. Considerazioni conclusive.

## 1. Gli uomini e il diritto

Da poco tempo dalle edizioni *il Mulino* è stato pubblicato il *Dizionario biografico dei Giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da Italo Brocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone, Marco Nicola Miletta. Come è comprensibile si tratta di un contributo di notevole impegno per la storia della cultura italiana e di una opera, al momento unica nel proprio genere, che persegue l'intento di mettere in luce quanto singoli uomini abbiano contribuito alla costruzione del diritto italiano.

Tra questo materiale una buona attenzione è rivolta all'impegno scientifico dei canonisti e degli ecclesiasticisti, non pochi dei quali ebbi l'opportunità di incontrare personalmente e che oggi ritrovo consegnati alla storia per il loro apporto al progresso della nostra civiltà giuridica.

Sono tutti meritevoli di ricordo e leggendo i saggi bio-bibliografici che li riguardano, pubblicati spesso a cura degli allievi, ritorno con la memoria ai loro manuali e monografie e ne ricavo una riflessione di carattere generale che si riferisce alle loro costruzioni giuridiche in tema di rapporti tra Stato e Chiesa in Italia.

Ebbene, pur limitando l'attenzione al solo Novecento e in un clima di ormai stemperata temperie risorgimentale, osservo due cose. La prima è che ci conforta il fatto di rintracciare, pur nel diverso orientamento ideologico, una ideale continuità in tanti settori della dottrina ecclesiasticistica; la seconda è quanto sia difficile negli scritti scientifici di questi studiosi scindere il valore politico da quello giuridico.

In questa analisi non mancano i precedenti a cui rifarsi e già Cesare Magni, ricostruendo nel 1939 il contributo italiano agli studi nel campo del diritto canonico ed ecclesiastico, ebbe ad osservare che: “La letteratura ecclesiasticistica della nuova Italia si può dividere in due periodi: uno, che va, all’ingrosso, dalla proclamazione del Regno d’Italia al 1929: l’altro, il novissimo, posteriore al Concordato.

Il primo periodo, che coincide col predominio delle correnti liberali nella nostra legislazione in materia di culti, si può appunto definire il periodo del pieno fiore della scuola dell’epoca liberale del diritto ecclesiastico” (C. MAGNI, *Il contributo italiano agli studi nel campo del diritto canonico ed ecclesiastico, negli ultimi cento anni*, in *Un secolo di progresso scientifico italiano: 1839-1939*, Roma, 1939, p. 361).

Il medesimo studioso aggiunge che il momento post-concordatario risulta segnato dalla: “tendenza a preferire costantemente dal punto di vista legale quelle soluzioni nelle quali l’interesse dello Stato appare salvaguardato quanto più si riesce a farlo aderire agli interessi preminenti della Chiesa” (p. 373).

Fu soprattutto il riconoscimento degli effetti civili al matrimonio canonico a segnare il vertice interpretativo della pur notevole dottrina italiana e, se si legge la collezione della rivista “Il Diritto ecclesiastico” dal 1929, non occorre un esame approfondito per accorgersi di come l’oggetto ricorrente sia proprio quello delle interpretazioni del Concordato, per quanto riguarda in primo luogo la disciplina matrimoniale e poi, in subordine, il tema degli enti ecclesiastici.

Intanto assistiamo ad una ulteriore trasformazione della conformazione ideologica del diritto ecclesiastico italiano e così vediamo la dottrina ecclesiasticistica, dopo un esordio laicista, sfociare nel confessionismo e alimentarsi da tutte e due le opposte correnti, per poi riorientarsi verso un nuovo laicismo. Stagioni differenti, nella prima delle quali prevale la tutela della libertà religiosa individuale e nella seconda viene in evidenza la regolamentazione di ordine collettivo.

## **2. Religione, diritto e politica**

Ovviamente questi schemi non possono che essere parziali, ma mostrano il prevalere del valore politico nella regolamentazione delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia.

Si tratta di un retaggio del Risorgimento e quale conseguenza della que-

stione romana e dell'antica presenza del potere temporale dei papi, che fa sì che per il passato, ma in forme differenti anche nel presente, la regolamentazione dei rapporti dello Stato con la Chiesa sia intrecciata con quella della presenza in Roma del pontefice e dell'esercizio del suo potere sovrano.

I Patti del Laterano, non ha caso definiti Conciliazione, assunsero un significato di svolta, diventando festività civile in sostituzione del 20 settembre, ma soprattutto segnarono il processo di unificazione non dell'Italia, già avvenuto, ma delle divisioni tra gli italiani. Ciò ha caricato di un retaggio politico sia le stagioni che i temi delle discussioni concordatarie, a cominciare dalle diatribe che scoppiarono già nel 1929 a proposito della inscindibilità del Concordato dal Trattato.

Altra lettura riguarda invece le novità politiche espresse dai Patti del Laterano; così, seguendo una certa parte di scuola, attraverso una serie di passaggi intermedi arriviamo alle Guarentigie e, più indietro, allo Statuto albertino e per qualcuno ancora oltre, richiamando le tradizioni religiose di Casa Savoia. Tra i giuristi aleggia lo spirito del Risorgimento che li porta a considerare le Guarentigie come un monumento di sapienza e a ricercare le linee costanti della politica e della legislazione ecclesiastica italiana, risalendo tranquillamente agli studi sul capitolato del conte di Cavour.

Nell'ottica della continuità la legge delle Guarentigie fu un capolavoro e i Patti del Laterano un altro capolavoro, reso possibile dalle premesse poste proprio con la legge 20 maggio 1871.

Opposta fu la visione che rappresentò il fascismo quale *rivoluzione*, tale da rompere con l'età liberale anche nei rapporti con la Chiesa cattolica, accettando soltanto una fase di preconciliazione. È questa, ad esempio, la dottrina del fascismo inteso come: "una concezione religiosa, in cui l'uomo è veduto nel suo immanente rapporto con una legge superiore, con una Volontà obiettiva che trascende l'individuo particolare e lo eleva a membro consapevole di una società spirituale. Chi nella politica religiosa del regime fascista si è fermato a considerazioni di mera opportunità, non ha inteso che il fascismo, oltre a essere un sistema di governo, è anche, e prima di tutto, un sistema di pensiero" (B. MUSSOLINI, *Fascismo. Dottrina*, in "Enciclopedia Italiana", vol. XIV, p. 847).

A questo si aggiunga che, a seguito del Concordato, si creò in Italia un clima di neo confessionismo sostanziale in alcuni campi (come il dominio della giurisdizione ecclesiastica sul matrimonio) e formale in altri ambiti, come quello della moralità pubblica o della cultura.

Fu proprio il matrimonio canonico con effetti civili al vertice interpretativo di questa costruzione e, in particolare, fu il relativo impegno pattizio che spinse Pio XI nel 1929 a dichiarare che: "In materia di matrimonio il

Concordato procura alla famiglia, al popolo italiano, al paese ancor più che alla Chiesa un beneficio così grande che per esso solo avremmo volentieri sacrificato la vita stessa”.

Se poi arriviamo all'articolo 7 della Costituzione, osserviamo che esso indica dal punto di vista giuridico la trasformazione dell'autolimitazione della potestà legislativa statale da internazionale (*pacta sunt servanda*) in costituzionale. Prevale il rilievo interno e le norme che regolano il fenomeno religioso assurgono al rango di articoli della Costituzione, anche se l'articolo 7 è preceduto dall'impegno politico (peraltro non rispettato) di rivedere i Patti del Laterano. In particolare, pur riconoscendo con il mutare del regime la caducità di alcune clausole concordatarie, la dottrina garantì la piena validità dell'impianto pattizio, perché i Costituenti stabilirono che i Patti a suo tempo sottoscritti non vengano meno per effetto del mutamento istituzionale. Si trattò quindi di un giudizio politico che considerò il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa nel suo complesso, giustificando pienamente il Concordato con il nuovo regime voluto dalla Costituzione.

Questa linea fu sostenuta dalla Cassazione che, conservando fino al 1964 un indirizzo già percorso dal 1948, restò arroccata nel difendere il principio che: “i Patti Lateranensi sono stati recepiti nell'ordinamento costituzionale della Repubblica in tutto il loro contenuto, sì che deve essere ritenuto che le disposizioni contenute nei Patti stessi hanno lo stesso valore e la stessa efficacia che avrebbero se fossero state incluse nella Carta Costituzionale...”

Non è ipotizzabile, quindi, in relazione alle disposizioni dei Patti Lateranesi l'insorgere di una questione di legittimità costituzionale, così come non sarebbe concepibile che venisse sollevata una questione di costituzionalità di una delle norme della Costituzione nei confronti di un'altra...”.

### **3. La cultura giuridica della sinistra**

Se poi cerchiamo di estendere lo sguardo in relazione alla questione religiosa alla cultura giuridica espressa dalla sinistra, vediamo che Antonio Gramsci, con lo pseudonimo di *Caesar*, ebbe a scrivere, su *L'Ordine nuovo* del 2 ottobre 1920 a proposito della questione romana: “... La legge delle guarentigie, monumento di ipocrisia e di malafede liberale, non può garantire in nessun modo i diritti dei cattolici. Essi hanno tutte le ragioni di chiedere – finché dura l'attuale sistema selvaggio di pluralità statale – che essa sia internazionalizzata, che la posizione giuridica della Chiesa sia regolata internazionalmente.

Pretendere che lo Stato italiano abbia il diritto di legiferare, con assoluta sovranità, in questioni eminentemente internazionali, sopra istituzioni eminentemente internazionali quale è la Chiesa – solo perché il centro di questa istituzione si trova in Italia – costituisce una colossale prepotenza, un atto di arbitrio che offende, nel tempo stesso il diritto e il buon senso” (A. SCANDONE, *Comunisti e Cattolici. Stato e Chiesa (1920-1971)*, Roma, 1972, pp. 9-10).

Più tardi anche i Costituenti del PCI si ispirarono al pensiero di Francesco Ruffini, secondo il quale: “Ogni individuo gode della piena libertà di fede e di coscienza, che però non autorizza nessuno a sottrarsi ai generali doveri politici o civili” e Palmiro Togliatti non mancò di ricordare nell’aula dell’Assemblea costituente di averne seguito a Torino le lezioni e discusso con Antonio Gramsci gli insegnamenti allora ricevuti.

Nell’occasione di quel dibattito, il *leader* politico dei comunisti italiani ricordò che: “L’onorevole Dossetti, riferendosi a questa prima parte dell’articolo che stiamo discutendo, cercando di darne una giustificazione dottrina, diceva che questa si può trovare in un corso di diritto ecclesiastico, tenuto precisamente nel 1912, all’Università di Torino, dal senatore Francesco Ruffini.

Voi mi consentirete di ricordare all’onorevole Dossetti che sono stato allievo di quel corso, che l’ho frequentato quel corso, che ho dato l’esame di diritto ecclesiastico su quelle dispense che egli ha citato e lodato. È, forse, per questo che non ho trovato difficoltà a dare quella formulazione. Ricordo però anche che quelle lezioni non erano frequentate soltanto da me. Veniva alle volte e si sedeva in quell’aula, un uomo, un grande scomparso, amico e maestro mio, Antonio Gramsci, e uscendo dalle lezioni e passeggiando in quel cortile dell’Università di Torino, oggi semidistrutto dalla guerra, egli parlava con me anche del problema che ci occupa in questo momento, del problema dei rapporti fra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano” (*Gli Atti dell’Assemblea costituente sull’Articolo 7*, a cura di A. CAPITINI-P. LACAITA, Manduria-Perugia, 1959, pp. 472-473).

In Parlamento le forze di opposizione di Sinistra incominciarono a farsi interpreti delle istanze di revisione concordataria, già dal 1948 e nella seduta del Senato del 21 ottobre, il sen. Lussu presentò un ordine del giorno, secondo il quale: “Il Senato, considerate le particolari ragioni per cui l’Assemblea Costituente volle includere i Patti Lateranensi nella Costituzione della Repubblica, invita il Governo a prendere tutte quelle iniziative atte a impedire che l’applicazione integrale del Concordato violi i principi consacrati nella Costituzione stessa, che costituiscono la sola legge fondamentale dello Stato”.

Sempre nell'alveo della sinistra si colloca la proposta (ardua politicamente), avanzata nel 1970 dall'on. Lelio Basso, per la modificazione della disciplina della libertà religiosa nel suo aspetto collettivo e individuale, attraverso un disegno di legge costituzionale di revisione degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

Attenzione per la questione religiosa sarà anche quella posta in essere, in anni a noi più vicini, da Enrico Berlinguer nel lanciare nel 1973 il disegno del cosiddetto compromesso storico, che consiste nel dare vita a una vasta intesa tra cattolici, socialisti e comunisti in modo da consentire la partecipazione al governo delle forze di sinistra. In particolare, in occasione della campagna per il *referendum* sul divorzio, il *leader* comunista fu esplicito nell'affermare, a proposito dell'anticlericalismo, che: "Il movimento operaio si è liberato da tempo di questo bagaglio, in un processo profondo che ha avuto per protagonista il PCI di Gramsci e di Togliatti, giungendo non solo ad un atteggiamento di pieno rispetto delle libertà religiose e di culto, ma al riconoscimento di una sovranità della Chiesa nell'ordine che le è proprio; e anche, nell'ambito dell'articolo 7 della Costituzione, prestando particolare considerazione a determinate esigenze dell'esercizio del ministero della Chiesa in Italia" (*Comunisti e mondo cattolico oggi*, a cura di A. TATÒ, Roma, 1977, pp.136-137).

#### 4. La cultura giuridica della destra

Uno sguardo in direzione opposta ci porta a richiamare quella cultura giuridica della destra cattolica, che trovò alimento specialmente dal Concordato tra la Santa Sede e la Spagna del 1953.

I riflessi in dottrina di quell'accordo e di una Chiesa intesa come società giuridica perfetta e della supremazia del diritto canonico su quello dello Stato sono particolarmente evidenti e ispirati dal manuale di Alfredo Ottaviani o dagli interventi – non soltanto nelle pagine de "La Civiltà cattolica" – del gesuita Salvatore Lener.

Come sappiamo i Patti lateranensi furono fonte di diverse interpretazioni e quindi non deve stupire che ci fosse chi continuasse a vedere nella Conciliazione del 1929 la realizzazione di un *grande ideale* perseguito dal 1870 e che il fascismo fu in grado di concretare. Mi riferisco, in particolare, ad un volume "di storia e di memoria" apparso nella collana di studi storici editi dalla "Rivista Romana".

Di questo volume merita di essere richiamata la *Prefazione* (AA.VV.

1870-1929. *Il grande ideale. La Conciliazione*, Roma, 1957) dove si ribadisce come: “Poiché in una Nazione di così antiche tradizioni cattoliche e di così recenti infiammate polemiche anticattoliche come l’Italia dei primi decenni del secolo ventesimo, lo scioglimento del viluppo annodatosi nel 1870 con le cannonate di Porta Pia e, assai di più, con le oscure mene delle sette, non poteva essere solamente il risultato di una ben condotta trattativa diplomatica, ma doveva fiorire come il prodotto di una nuova situazione. Nella Chiesa e nello Stato. Conseguenzialmente non si sarebbe limitato alla semplice sistemazione di una annosa questione, ma avrebbe trovato nel Concordato lo strumento sovrano di ricattolicizzazione del popolo italiano, raccolto nella società nazionale” .

Circa i frutti della Conciliazione: “Se il patriottismo naturale dei cattolici non fu più velato dall’amarezza dell’ingratitude, se la benefica mano della Chiesa può stendersi protettrice e materna su ogni bisogno senza sollevare irrisolte polemiche, se infine all’indomani della disfatta militare l’Italia tutta poté opporre al bolscevismo incalzante, alleato e condomino dei vincitori, una maggioranza compatta scaturita dalla massiccia organizzazione dell’Azione Cattolica Italiana, impegnatasi subito come la maggior forza elettorale del Paese, lo si deve alla Divina Provvidenza che, nella sua somma saggezza, ha voluto permettere la Conciliazione. Entrata così profondamente nel cuore del popolo che gli stessi comunisti, in fase di realismo politico e preoccupati di non perdere popolarità, decidevano alla Costituente di votare a favore dell’articolo 7 che consacrava i Patti Lateranensi come parte integrante della presente Costituzione della Repubblica Italiana” (p. 12).

Sempre in questo volume Amedeo Giannini conclude un suo saggio dal titolo: *Esame giuridico del Trattato e del Concordato*, osservando come a proposito di quest’ultimo: “Intorno ad esso, malgrado la prassi di circa un trentennio senza difficoltà, si continua ad alimentare una sorda opposizione, che oserei dire condita di ottusità, perché, indagando la motivazione dell’opposizione, si può constatare che essa non tocca la sostanza delle norme, ma il modo della loro adozione, cioè sempre la base concordataria, ed è il regolamento concordatario, per ragioni di principio, che non si presta a discussioni. Su questo idolo si allinearono con gli anticlericali i liberali più “pieni”, diremmo così, cioè quelli che sono ostili a che venga comunque intaccata la sovrana prerogativa di legiferare liberamente dello Stato. Questo loro atteggiamento che si rivela coerente nella avversione ad ogni codificazione legislativa internazionale, per uguale motivazione, non esclude che essi possono professarsi sinceramente cattolici, anche se col loro atteggiamento finiscono per allinearsi con gli anticlericali, il cui atteggiamento è

peraltro di assi più vasta portata” (A. GIANNINI, *Esame giuridico del Trattato e del Concordato*, in coll. ult. cit., p. 227).

## 5. La revisione concordataria

Fu sul finire degli anni Sessanta che l'esigenza di un'armonizzazione delle norme concordatarie sembrò irrinunciabile e apparve possibile una timida revisione.

Marginali risultano le istanze di revisione di cui si fece interprete il pontefice, che, ricevendo il 14 novembre 1964 l'ambasciatore d'Italia, affermò che: “Raggiunto questo equilibrio di rapporti fra la Santa Sede e l'Italia, è consolante osservare come quei Patti rivelano la loro validità oltre le contingenze storiche del loro primo esperimento, così da fondare i migliori presagi per l'avvenire quando, ad esempio, si avesse ad esaminare, in ordine a migliore ordinamento, la struttura delle circoscrizioni diocesane; come è da credere che l'opera sua propria della Chiesa in cotesto diletto Paese, lungi dall'intralciare la sovrana autonomia ed il libero sviluppo, possa sempre meglio adeguarsi ai bisogni religiosi, morali e culturali del nostro tempo, e possa infondere nelle fiorenti generazioni del popolo italiano nuova coscienza della sua storia passata e della sua missione futura, civile e spirituale”.

Convenzionalmente l'iter per la revisione si fa risalire alla mozione parlamentare presentata dai capigruppo dei tre partiti della maggioranza governativa e approvata dalla Camera dei Deputati il 5 ottobre 1967, con la quale: “La Camera, considerato che i Patti lateranensi a norma della Costituzione repubblicana regolano le relazioni tra Stato e Chiesa, ciascuno nel proprio ordine indipendente e sovrano, rileva, per quanto riguarda lo Stato, l'opportunità di riconsiderare talune clausole del concordato in rapporto alla evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica (avendo presente che a tal fine è consona alla natura dell'accordo la procedura dell'intesa bilaterale prevista anche dalla Costituzione), invita il governo a prospettare all'altra parte contraente tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione bilaterale di alcune norme concordatarie”.

In quella occasione il Parlamento indicò la strada da percorrere (una limitata istanza di revisione) e il modo in cui percorrerla (intesa bilaterale), ma la mozione evidenzia altri elementi significativi come il fatto che fino ad allora le richieste di revisione furono sempre prospettate dalle opposizioni e che tale richiesta fu firmata dai capogruppo parlamentari di due forze politiche storicamente anticoncordatarie, come i socialisti e i repubblicani.

Dunque, ancora una volta siamo in presenza di una istanza “politica”, che i giuristi inquadrono in quel clima definito di disgelo istituzionale.

Furono anni caratterizzati da mutamenti a seguito dell’esperienza politica del centro sinistra e mutamenti ecclesiali, mentre il trascorrere del tempo e l’avanzare delle istanze di libertà civili presenti nella società italiana (si veda in primo luogo la vicenda del divorzio), determinarono un nuovo clima anche nella disciplina concordataria e si fece più concreto l’emergere di richieste di una revisione del testo del 1929.

Centrale in questo iter è sempre la vicenda del divorzio, che nel nostro Paese ha una lunga storia di tentativi bloccati e di legami con le condizioni politiche. In proposito ricordiamo che, nel momento in cui incominciò a delinearsi una maggioranza parlamentare a sostegno dei progetti tendenti a disciplinare i casi di scioglimento del matrimonio, la Santa Sede – preoccupata degli effetti civili del matrimonio “concordatario” – chiese al Governo di iniziare trattative per giungere ad un’interpretazione dell’art. 34 del Concordato, mentre i cattolici italiani iniziarono a protestare contro l’istituto del divorzio nella sua interezza e la Democrazia cristiana ottenne in Parlamento il varo delle norme sul *referendum*.

A distanza di tempo, possiamo discutere sulla opportunità di introdurre il divorzio nel nostro ordinamento, ma non possiamo aggirare, come di fatto avvenne, il vincolo pattizio, per cui si può affermare che la cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico trascritto fu una decisione politica confermata con sentenza del massimo organo di giustizia costituzionale. Questo perché non è esagerato affermare che la sostanza del Concordato lateranense è tutta contenuta in quell’espressione “riconosce” al sacramento disciplinato dal diritto canonico gli effetti civili, con il quale nella sua interezza il matrimonio della Chiesa venne recepito nel nostro ordinamento civile.

Immediatamente dopo l’approvazione della legge 1° dicembre 1970, n.898 si ebbe la richiesta della totale abrogazione a mezzo *referendum* e la consultazione fece assumere alle parti toni aspri e vide i credenti divisi nel rispettare le indicazioni di voto della gerarchia ecclesiastica.

Gli articoli di una legge tecnicamente non esemplare, i quali avrebbero potuto trovare spazio nella più organica riforma del diritto di famiglia, ricevettero dalla volontà popolare una sorta di consacrazione e la data del 12 maggio 1974 evidenziò quella graduale acquisizione di una coscienza laica in atto da tempo nella maggioranza del Paese.

Si determinò altresì un ampliamento delle aree di libertà, che fece sembrare anacronistici tanti privilegi e il mantenimento di gran parte della legislazione anteriore al 1948 e così, accanto a chi pensava a qualche adegua-

mento di ordine formale, si fece strada l'ipotesi di poter contare sul ruolo di supplenza svolto dalla Corte costituzionale. Infatti, proprio a partire da quegli anni, intaccando per la prima volta la materia concordataria con la definizione dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" (sentenza n.30 del 1971), il Giudice delle leggi sembrò volersi assumere il compito di comporre le disarmonie tra i principi supremi della Carta costituzionale e il dettato delle norme concordatarie.

Fu una svolta che portò la Consulta ad affermare che l'articolo 7 della Costituzione, giacché "riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza, non può avere la forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato".

La raccolta di firme per il referendum abrogativo delle disposizioni di esecuzione del Concordato, la proposta di lasciar cadere in desuetudine le norme del 1929 come "foglie secche", il disegno di legge di revisione costituzionale, animarono ancora una volta il dibattito giuridico e quello politico.

Nel 1974 fu Francesco Margiotta Broglio a proporre una ipotesi per sciogliere il nodo della revisione concordataria e – pur ritenendo che la migliore soluzione sarebbe rappresentata dalla modifica dell'art.7 della Costituzione, ma parimenti conscio della scarsa percorribilità parlamentare di un simile percorso – prospettò che una strada soddisfacente avrebbe potuto: "essere individuata nella stipulazione di un nuovo accordo con la S. Sede che abbia la forma e la sostanza di un 'concordato quadro', di un protocollo, cioè composto da pochissime, chiare norme generali e fondamentali che stabiliscono i rispettivi 'ordini' nei quali lo Stato e la Chiesa sono, come li vuole la Costituzione, 'indipendenti e sovrani', ne determinino le relative *competenze*, assicurino alla Chiesa il libero esercizio delle sue attività religiose e spirituali, e garantiscano i diritti fondamentali dei cittadini nei confronti del magistero e della giurisdizione ecclesiastica", mentre, per tutte le altre materie, "un sistema di *intese* tra lo Stato e la Conferenza Episcopale Italiana potrebbe garantire un agile collegamento ed un rapido, efficace aggiornamento della legislazione ecclesiastica, senza che si debba ricorrere ai complessi procedimenti dell'accordo bilaterale tra Stato e Chiesa o alla revisione costituzionale, assicurando in tal modo quella effettiva uguaglianza tra le confessioni religiose (F. MARGIOTTA BROGLIO, *Un nodo da sciogliere*, in "Nuova Antologia", 1974, vol. 522, p. 35-36).

Il dibattito trovò ulteriore alimento dopo che il 21 novembre 1976 venne trasmesso al presidente del Consiglio dei Ministri Giulio Andreotti il "Progetto preliminare di revisione del Concordato redatto dalla commissione Gonella-Casaroli".

Seguì la progressiva evoluzione del processo revisionistico, con ulteriori

mutamenti politici e sociali e in questo clima si addivenne ai nuovi accordi, firmati a Villa Madama da Bettino Craxi e Agostino Casaroli e ispirati ad intenti di libertà e fondati sul principio del bene comune, inteso come base della collaborazione tra società civile e società religiosa.

Dopo una energica potatura, l'albero concordatario è tornato a fiorire perché una coincidenza politico-parlamentare consentì la riscrittura pattizia, sebbene lo spirito risulti diverso. Nel 1929 prevalse la conciliazione nazionale dopo le lacerazioni risorgimentali e i massacri della grande guerra e con lo scambio di concessioni e privilegi; nel 1984 il perseguimento del bene comune sul terreno sociale e il consociativismo politico, mentre l'ottica generale appare quella della concordia e collaborazione.

Se la chiave di volta della nuova intesa è focalizzata nel sistema di cooperazione per il perseguimento del bene comune e non, quindi, nella realizzazione della laicità dello Stato, la riforma – toccando anche il Trattato – apre diversi problemi tecnici e lascia irrisolto il tema della riserva di giurisdizione in campo matrimoniale.

Si rianima il dibattito che questa volta verte su temi completamente diversi rispetto al passato: le questioni di cui si parlava prima della revisione vengono abbandonate e ne sorgono di nuove. Così se negli anni Settanta l'attenzione fu posta su come sciogliere il nodo del Concordato, cioè come riformare il patto del 1929 rafforzato dall'articolo 7 della Costituzione, negli anni Ottanta la discussione si incentra su come interpretare l'accordo di Villa Madama nei settori della scuola e del matrimonio.

Manca ancora uno studio organico sull'iter di revisione che sia ricostruttivo e possa contribuire a sciogliere l'interrogativo se l'accordo di Villa Madama fu l'apogeo di un regime al tramonto o l'avvio di un processo di riforme istituzionali, delineate nella prima fase del governo di Bettino Craxi e poi non realizzate. Inoltre, sul piano politico, resta da verificare la ragione per cui all'allora presidente del Consiglio non riuscì, a seguito di quell'evento, a coagulare attorno al proprio partito il favore della gerarchia ecclesiastica.

Ben più che l'ora di religione, che assunse una rilevanza sproporzionata all'oggetto, gli scenari più interessanti sono rappresentati dalla trasformazione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, dalla qualifica giuridica degli istituti per il sostentamento del clero (con il tramonto della funzione risarcitoria della congrua) e dalla creazione degli Istituti di Scienze religiose. Rilevante è l'attenzione della dottrina per la posizione della C.E.I. e le conseguenze della sua attività, mentre con la disciplina pattizia dei beni culturali di interesse religioso si consolida una nuova materia mista.

Siamo arrivati agli anni Novanta in cui gli interessi sono attratti dalla

ricerca di un equilibrio tra diritto pattizio e diritto comune, dalla posizione dei movimenti religiosi emergenti, dalla compatibilità delle norme del diritto islamico con quelle dell'Occidente e dei simboli religiosi, come il crocifisso.

Il problema dei simboli religiosi abbraccia l'intera società europea e in Italia trova un fondamento normativo in una lettura dell'Accordo di Villa Madama, che interessa l'esposizione del crocifisso e i dubbi interpretativi relativi alla tutela penale del sentimento religioso, vista come limite alla libertà di coscienza.

C'è la necessità di ricercare nuove identità sia per l'individuo che per le collettività confessionali e il patto, che nel 1984 fu rinnovato, si mostra incompleto nel disciplinare le realtà che oggi risultano dominanti, come le diverse questioni di bioetica.

Tuttavia, le caratteristiche attuali sono difficili da mettere a fuoco e il presente si identifica come una situazione di confusione tra il sacro e il profano e di reciproche interferenze mentre i confini tra la legge di Dio e le leggi degli uomini sono diventati ancora più incerti.

Resta significativo, quale elemento di novità, la legge 20 maggio 1985, n. 222 *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi; dove ancora una volta il problema del denaro, mascherato dalle finalità sociali piuttosto che religiose, interessa la Chiesa cattolica ma anche spiazza gli evangelici, di fronte alle risorse dell'8 per mille. Che si tratti di un sistema vantaggioso è testimoniato dal fatto che quelle confessioni che inizialmente si espressero criticamente nei confronti della soluzione introdotta, in appena un decennio e non senza contorcimenti, abbiano finito con l'accettarlo, chiedendo di parteciparvi.*

Con l'articolo 13, 2° comma degli Accordi, gli artefici della revisione hanno previsto che: “Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la CEI”. Ma, nonostante siano trascorsi anni da quel 3 giugno 1985, allorché – con lo scambio degli strumenti di ratifica – entrò in vigore il rinnovato patto tra Italia e Santa Sede e l'inizio delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, la riforma della disciplina del fenomeno religioso nell'ordinamento italiano è rimasta incompiuta.

Inoltre, proprio a breve distanza dall'ultima soluzione pattizia e dalle nuove forme di intesa con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, stiamo assistendo alla riscoperta di una legislazione comune per il fenome-

no religioso, mentre l'avvio di una collaborazione diffusa, particolarmente idonea ad affrontare i problemi emergenti, fa sembrare ormai vecchio il vigente quadro normativo.

## 6. Verso il presente

Se ci avviciniamo al presente vediamo che continuano a mutare le istanze del *civis-fidelis* e alcuni temi invecchiano ancora prima di trovare una definizione normativa. Sono cambiati i contenuti di politica ecclesiastica e tutti possono prendere atto dell'affievolirsi del dibattito culturale a proposito di concordato e intese e dello spostarsi dell'interesse su tematiche trasversali, non strettamente pattizie, mentre, proprio nell'analisi delle problematiche emergenti, gli ecclesiasticisti trovano un terreno di incontro con giuristi di altre discipline.

Un elemento nuovo riguarda il fatto che la dottrina è orientata nella ricerca delle questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso, piuttosto che nell'applicazione delle norme concordatarie. Questo fa sì che il quadro che è sotto i nostri occhi risulta complesso e rilevanti elementi di originalità sono costituiti dalla fine della Repubblica dei partiti, dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana, con istanze di un federalismo auspicato nei programmi e contrastato nei fatti. Infine, mentre nell'intero Occidente si assiste ad una ripresa del ruolo pubblico della religione (che rende necessario ricercare una adeguata immagine di laicità), il tramonto della mediazione assicurata nel passato dalla Democrazia cristiana e la diaspora del cattolicesimo politico lasciano spazio ad un nuovo protagonismo dell'episcopato.

Sull'accordo di Villa Madama diversi sono i bilanci e in essi torna sempre l'intreccio tra politica e diritto e, mentre la logica pattizia coinvolge anche le confessioni di minoranza, i temi del confronto tra cattolici e laici si sono spostati su altri confini. Attualmente si è fatta strada, in base al principio di collaborazione tra Stato e confessioni, una nuova espressione del concetto di laicità, la quale risponde alla comprensione del fattore religioso nello spazio euro-mediterraneo e alle rinnovate dinamiche tra monismo islamico e dualismo cristiano, che senza lasciare spazio ai fondamentalismi di matrice ideologica o religiosa, indichi proprio nella laicità dello Stato e nel riconoscimento dei diritti della persona il percorso per il conseguimento di un equilibrio tra identità confessionale e libertà individuale.

## 7. Considerazioni conclusive

Se volgo indietro lo sguardo non sono per nulla sicuro della validità di tutte queste opzioni e, senza partire da lontano, basterà considerare come i rapporti tra diritto e religione si sono annodati e sciolti nel corso del Novecento, per osservare le tante foglie secche che incontriamo sul cammino del diritto ecclesiastico italiano e quante altre, ritenute morte, invece sono rinvendite e sono state ricollocate sull'albero delle norme concordatarie. Un albero che nel tempo ha anche maturato ulteriori frutti, come la norma che inquadra in ruolo gli insegnanti di religione cattolica e dove valore dei titoli di studio, idoneità e nomina dei docenti restano di esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica.

In questa riflessione è bene aggiungere subito che il concordato non merita l'enfasi in positivo o in negativo che ne accompagna tutta la sua storia e che, coinvolgendo fascisti e clericali, assunse caratteristiche adulatorie negli anni del regime, le quali si attenuarono durante la ricostruzione per manifestarsi successivamente, allorché una non trascurabile fascia di opinione pubblica si espresse in senso anti-concordatario.

Il concordato non è nulla di più e nulla di meno di un semplice strumento giuridico, con tutti i limiti che ha ogni strumento e le sue vicende rappresentano una delle irrisolte commistioni tra lo spirituale e il temporale.

Uno strumento per propria natura fragile, che raccorda due parti diverse e fotografa il quadro del momento in cui viene stipulato ed è costretto a disciplinare mondi che non mutano in modo sincronico, strumento delicato che si rapporta con una realtà fluida e che necessita di interpretazioni e di aggiustamenti.

Tutto questo mentre oggi c'è chi ritiene già superata la rinnovata formula pattizia e auspica la costruzione, in luogo di un sistema di rapporti di modello interordamentale e proprio di una realtà omogenea, un profilo di diritto comune, che disciplini il fenomeno religioso nella società plurale.

Per me questi sono solo buoni propositi, perché attualmente non riesco a vedere in che modo possano avere successo le ipotesi di abolizione del sistema concordatario al fine di ottenere la separazione tra la sfera civile e quella religiosa, mentre vedo permanere l'anomalia del caso italiano, dove abbiamo uno Stato laico che non prevede indifferenza al fenomeno religioso ma persegue la collaborazione per conseguire il bene comune.