

GLI ANNI DI CRAXI

La grande riforma del Concordato

a cura di Gennaro Acquaviva

Realizzazione editoriale
in.pagina srl, Mestre-Venezia

© 2006 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: settembre 2006

ISBN 88-317-8967

www.marsilioeditori.it

Senza regolare autorizzazione è vietata la riproduzione,
anche parziale o a uso interno didattico,
con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia.

INDICE

- 7 Nota
di Gennaro Acquaviva

INTRODUZIONI

- 11 Chiese e Stato di fronte alla revisione del Concordato
di Achille Silvestrini
- 17 Il ruolo decisivo di Bettino Craxi
di Gennaro Acquaviva

LA GRANDE RIFORMA DEL CONCORDATO

- 31 La revisione del Concordato lateranense
Una vicenda lunga quarant'anni
di Giuseppe Della Torre
- 53 Il negoziato per la revisione del Concordato
tra Governo e Parlamento
di Francesco Margiotta Broglio
- 65 Santa Sede e vescovi italiani
alla prova del cambiamento delle regole
di Attilio Nicora
- 73 Giurisprudenza costituzionale e riforma dei Patti lateranensi
di Cesare Mirabelli

INDICE

- 83 Effetti nell'ordinamento canonico
del nuovo Concordato e della legge 222
di Giorgio Feliciani
- 93 Concordato, Europa, multiculturalismo
di Carlo Cardia
- 109 Le ragioni dell'astensione dei liberali
di Valerio Zanone
- 111 Il ruolo del PCI
di Gianni Cervetti
- 117 Giovanni Spadolini e il suo contributo
alla riforma del Concordato
di Cosimo Ceccuti
- 123 Il lungo cammino dei socialisti
di Luigi Covatta
- 129 Una grande riforma
di Giuliano Amato

I DISCORSI PARLAMENTARI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CRAXI
SUL CONCORDATO

- 141 1. Discorso al Senato nella seduta del 25 gennaio 1984,
con replica agli interventi
- 161 2. Replica al dibattito svoltosi alla Camera dei Deputati
il 26 e 27 gennaio 1984
- 165 3. Discorso a conclusione del dibattito
per la ratifica degli Accordi di Villa Madama
Senato, 3 agosto 1984
- 177 4. Discorso a conclusione del dibattito
per la ratifica degli Accordi di Villa Madama
Camera dei Deputati, 20 marzo 1985
- 191 Gli autori

NOTA

Questo volume, dedicato alla grande riforma realizzata dal governo di Bettino Craxi nei rapporti tra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, raccoglie relazioni e interventi presentati in un convegno di studio tenutosi a Roma, presso la Biblioteca della Camera dei Deputati, nel Palazzo di San Macuto, il 12 febbraio 2004, a vent'anni esatti dalla sua realizzazione.

Esso si inserisce, come terzo contributo, nella ricerca promossa a partire dal 2002 e dedicata a «Gli anni di Craxi», e cioè alle politiche costruite e realizzate per impulso e guida del leader socialista nel decennio degli anni ottanta, nel periodo cioè che lo vide emergere e poi dominare nella politica italiana.

Ai due precedenti contributi, dedicati rispettivamente alla ricostruzione della politica estera e all'approfondimento della politica economica come fu realizzata in quel decennio¹, non poteva non aggiungersi questo della politica verso le chiese, per molti versi emblematico della grande stagione di governo che caratterizzò quel periodo e quella classe dirigente.

La revisione del Concordato del 1929 era un problema che giaceva nei cassetti dei governi della Repubblica da almeno vent'anni; esso allora non fu solo serenamente affrontato e positivamente risolto, con un consenso generale e in tempi, per la tradizione italiana, rapidissimi; ma fu saggiamente utilizzato anche per costruire una

¹ *La politica estera italiana negli anni ottanta*, a cura di E. Di Nolfo, Manduria 2003; *La politica economica italiana negli anni ottanta*, a cura di G. Acquaviva, Venezia 2005.

grande Riforma, sia attuando finalmente la politica delle intese con le altre confessioni religiose prevista dalla Costituzione, sia modernizzando l'insieme dei rapporti tra lo Stato e le Chiese.

La ricerca su «Gli anni di Craxi», proseguirà dopo questo terzo contributo, compatibilmente con le nostre modeste forze; a essa, voglio ricordarlo con gratitudine e amicizia, hanno dato fin qui un grande contributo Luciano Cafagna e Luciano Pellicani, illustri storici e intellettuali socialisti.

Alla preparazione del convegno hanno collaborato con preziosi consigli Francesco Margiotta Broglio e il cardinale Achille Silvestrini; a essi va la mia riconoscenza.

INTRODUZIONI

ACHILLE SILVESTRINI

CHIESE E STATO DI FRONTE ALLA REVISIONE DEL CONCORDATO

Il tema che mi è stato richiesto, è per me un vestito troppo largo. Credo che mi spetti, piuttosto, un ricordo e un omaggio alle persone che avviarono la trattativa e la condussero avanti.

Sono andato a ricercare una testimonianza di Jemolo, dell'11 febbraio 1969: egli si poneva questa domanda «che cosa rimane del Concordato?». Continuamente veniva riproposta da più parti la revisione del Concordato del 1929; del resto, Dossetti stesso aveva dichiarato, nel difendere l'inserimento dei Trattati lateranensi nella Costituzione, la disponibilità a promuovere la revisione e De Gasperi l'aveva anche enunciata concretamente quando aveva detto «voglio togliere, per quanto riguarda la parte dello Stato, queste sperequazioni», cioè la differenza nel vilipendio della religione cattolica rispetto alle altre religioni. Poi sappiamo bene tutta la storia dei gruppi più critici, la rivista «Il Mondo», e altre occasioni. Ho visto che anche in un Congresso della FUCI, negli anni sessanta, era stata chiesta l'abolizione del Concordato. Un fatto che non ebbe molta eco.

Cosa diceva Jemolo? Jemolo, con la sua riflessione pacata di sempre, diceva: «di fronte ai 104 anni del Concordato napoleonico, ai 275 del Concordato di Francesco I, i nostri 40 sono una piccola età», perché riteneva che i Concordati fossero destinati a passare attraverso varie traversie, crisi, alti e bassi. Dopo aver fatto un po' il bilancio di quello che gli Accordi lateranensi avevano dato alla Chiesa, che cosa la Chiesa si aspettava e che cosa si aspettava il fascismo, notava che c'erano state variazioni non intense nel grado di aconfessionalità dello Stato che apparivano, non tanto dalla legi-

slazione, quanto dalla vita vissuta, e diceva che la legislazione era rimasta fino al 1969 immutata, ma molti vescovi oggi aborriscono dall'invocare il braccio secolare contro gli offensori della religione. Il suo giudizio era il seguente: l'esperienza storica di quei Concordati che ebbero lunghissima vita, mostra che meglio che con revisioni formali, il cambiamento si opera con le tacite intese, lasciando cadere senza rumore «le foglie secche». E citava, come caso tipico, il famoso art. 5, il cosiddetto «articolo di Bonaiuti», che restava formalmente una disposizione, ma era in contrasto con lo stesso comportamento della Santa Sede, mentre gli Uffici amministrativi dello Stato continuavano ad applicarla. Cioè, eravamo dopo il Concilio, mai più uno di parte ecclesiastica avrebbe potuto fare ricorso a questo art. 5.

Indubbiamente, guardando indietro, la vicenda della revisione del Concordato, passa attraverso le varianti della politica italiana. La prima mossa ufficiale è l'iniziativa di Lelio Basso, che impegna la maggioranza governativa alla revisione, con la mozione Zaccagnini, Ferri e La Malfa; nel dicembre del 1968 c'è la Commissione di studio presieduta dal guardasigilli Gonella, la quale presenta i risultati nell'aprile del 1971 che, com'è noto, furono pubblicati da Giovanni Spadolini. Alla pubblicazione di questi, si ebbe come effetto l'ordine del giorno Andreotti, Bertoldi, La Malfa, Iotti e Taormina che invitava il governo a fare proposte all'altra parte, perché la Commissione Gonella non era bilaterale, ma era una Commissione di studiosi. Tutto questo, che si avviava in modo promettente, si scontrò con la questione del divorzio. Stava andando avanti il progetto di legge Fortuna-Baslini che coinvolgeva l'art. 34 del Concordato sulla disciplina del matrimonio. Sappiamo bene che qui ci furono richieste di stralciare dal progetto sul divorzio i matrimoni concordatari; ci sono le memorie dell'ambasciatore Pompei che danno atto di questo tentativo, promosso particolarmente dal Partito comunista, per trovare una soluzione per evitare la rottura. Nell'ottobre del 1970 la Conferenza episcopale indicava nel progetto Fortuna-Baslini la violazione di uno dei punti fondamentali dei Patti lateranensi. Nello stesso tempo, in Parlamento, era votata la legge sul referendum popolare abrogativo che ebbe origine precisamente da questa vicenda.

Ancora a marzo e a luglio del 1971, la Corte costituzionale due volte respinge i rilievi che venivano presentati sulla costituzionalità della legge. E si termina col referendum del 12 maggio 1974. Perché

dico questo? Perché comprensibilmente la Santa Sede si trovò in difficoltà ad accettare una trattativa di revisione del Concordato. È vero che nel frattempo c'era stato un mutamento del Concordato Portoghese che toglieva il collegamento fra il matrimonio canonico e il matrimonio civile ma, nello stesso tempo, in Italia la questione doveva essere, come dire, metabolizzata. Successivamente viene l'evoluzione dei governi di solidarietà nazionale, presieduti dal presidente Andreotti, il primo della non sfiducia (agosto 1976-gennaio 1978), e poi l'altro, che coincide con il sequestro e l'uccisione di Aldo Moro. Andreotti prende l'occasione, come disse lui stesso alla Camera presentando il suo governo, di proporre all'altra parte il negoziato, cosicché nell'ottobre del 1976 cominciò la trattativa. C'era stata, oltre a quella di Gonella, la Commissione precedente nominata dal governo Leone, per suggerire anch'essa, al governo, i contenuti della revisione. Andreotti volle finalmente varcare il Rubicone e chiamò il senatore Guido Gonella, il professore Arturo Carlo Jemolo e il professore Roberto Ago: una trattativa che si avviò in modo quasi clandestino. Andreotti voleva presentarsi al Parlamento con la sorpresa, finalmente, di una proposta concreta: la trattativa cominciò ai primi di ottobre, riunendoci, nella Nunziatura a via Po. La delegazione della Santa Sede era presieduta dal S.E. monsignor Casaroli, allora segretario del Consiglio, composta da padre Salvatore Lener, studioso di diritto e scrittore di «Civiltà Cattolica», e dal sottoscritto.

La trattativa si protrasse per alcuni anni. Terminò nel 1982. La revisione, com'è noto, fu firmata nel febbraio del 1984. Guido Gonella e Carlo Jemolo non poterono vederne la conclusione: nel maggio del 1981 morì Jemolo, l'anno dopo Gonella. A Gonella successe Pietro Gismondì, a Jemolo Paolo Rossi. Il professor Ago fu il solo a essere protagonista di tutta la revisione e assistette anche alla firma dell'Accordo. Molto bello è stato il ruolo di queste persone a cui vorrei rendere qui omaggio. Ognuno dei tre teneva particolarmente a qualche punto: Gonella aveva i diritti della persona e soprattutto la preoccupazione di formulare testi strettamente sovrapponibili a quelli costituzionali. Come convinzione personale, teneva moltissimo a che fosse conservato intatto l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. Il professor Jemolo aveva anche lui un senso profondo della libertà, ma era molto cauto e guardingo su tutto ciò che riguardava il riconoscimento del matrimonio canonico: se noi prendiamo l'art. 8, attuale, nel paragrafo 1, che dà le norme

sulla celebrazione per la trascrizione, è tutto del professor Jemolo. Dall'altra parte, invece, era preoccupato che fossero garantiti alla Chiesa spazi adeguati per le istituzioni caritative e sociali: era straordinario il fatto che andava a braccetto con Lener in merito alle istituzioni caritative e sociali della Chiesa, mentre confliggevano per quello che riguardava le norme sul matrimonio.

Il professor Ago si dedicò a studiare la procedura per il riconoscimento civile delle sentenze di nullità matrimoniale, emesse dai tribunali ecclesiastici e anche qui, l'art. 8, n. 2 e il n. 4, del Protocollo addizionale, che riguarda la procedura, sono stati studiati e seguiti nella formulazione, parola per parola dal professor Ago. Da esperto internazionalista riteneva che lo Stato italiano non potesse ricusare il procedimento di delibazione a sentenze che nascevano in un ordinamento autonomo come quello canonico, che egli stesso diceva, il più antico, glorioso, dopo il diritto romano. Più volte, anche di fronte a resistenze di esponenti parlamentari e di commentatori, che facevano obiezione a questo riconoscimento sulle riviste e sui giornali, Ago replicava con forza, quasi infastidito, che sarebbe stato veramente curioso che l'Italia negasse all'ordinamento canonico, che era una delle fonti storiche e morali dello stesso ordinamento civile italiano, un riconoscimento che accordava a negozi civili contratti in un qualsiasi Stato africano.

Gli incontri si protrassero per mesi e mesi, per la difficoltà di trovare un accordo in sede parlamentare. Si andò avanti a fasi alterne, le bozze si succedevano alle bozze a intervalli prolungati. È da notare che non c'erano istruzioni del governo su determinate formulazioni, ma un'istruzione generale di adeguarsi alla Costituzione; l'onorevole Gonella, invece, andava a visitare tutti i gruppi parlamentari presentando le sue proposte e riportava l'effetto di questi contatti. È molto interessante perché, a un certo punto, avevamo esaurito la nostra trattativa, e il risultato passò all'esame del presidente Giovanni Spadolini il quale creò una Commissione per conto suo, presieduta dal professor Caianiello, per valutare se il progetto era meritevole di approvazione. E dopo averci molto pensato, disse che non si sentiva di accettare e concludere quell'accordo. La difficoltà, per quello che ricordo, riguardava l'insegnamento della religione, perché Spadolini considerava che l'articolo proposto non fosse adeguato a quello che egli pensava dovesse essere una totale libertà di scelta.

E lì arriviamo alla fase finale, alla cosiddetta terza fase. Siamo a

metà del 1983, ed è il presidente Craxi a cui va veramente dato il merito di aver preso in mano tutto questo, il quale incarica il professor Margiotta Broglio e l'onorevole Gennaro Acquaviva di concludere. Emerge la grande novità del cambiamento del problema economico del clero che comportava l'abolizione della congrua. Ricordo che nella fase precedente, era stato sentito anche il direttore generale degli Affari di Culto il quale aveva detto: «per carità, non vi mettete in queste cose, assolutamente!». Invece, il cardinale Anastasio Ballestrero, presidente della CEI, ci incoraggiò e disse: «è appena uscito il Codice di Diritto Canonico – siamo a metà del 1983 – il quale ha abolito il beneficio ecclesiastico che è il presupposto che motiva la congrua: perché non ripensare il tutto?». Nacque allora il progetto di revisione di tutto il sistema di finanziamento per la Chiesa e del trattamento economico del clero, che è stato poi condotto avanti (penso che il cardinale Nicora darà oggi un bel resoconto di questo), in soli sei mesi, anzi in meno ancora dei sei mesi previsti. Ricordo che Spadolini mi telefonò: «ma dove mai in Italia si è concluso qualcosa in sei mesi?». E invece la Commissione funzionò. E questa fu la conclusione del nostro impegno.

Non spetta a me dare un giudizio sull'oggi. Credo che il Concordato del 1984 abbia veramente chiuso una controversia che si trascinava e nello stesso tempo abbia messo in evidenza con le libertà fondamentali della Chiesa, della persona e dello Stato, anche l'interlocutore nuovo di questi rapporti che è la Conferenza episcopale. Ricordo che negli incontri che ebbi col Consiglio permanente della CEI nacque la formula dello Stato e della Chiesa che «sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani» (viene dalla Costituzione) e s'impegnano «al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti e alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese»: quella fu una cosa proposta dalla CEI stessa. Sappiamo anche, siamo testimoni, degli accordi che sono stati fatti con la CEI, ad esempio quello che riguarda i beni culturali. Penso che la tranquillità che abbiamo avuto in questi vent'anni in materia concordataria offra già da sola un giudizio favorevole della revisione effettuata soprattutto perché, come disse il cardinale Casaroli al momento della firma, ci sono altri problemi non menzionati, la gioventù, la famiglia, il volontariato, su cui la collaborazione fra lo Stato e la Chiesa può dare grandi frutti per il futuro.

Infine, vorrei esprimere un omaggio alla memoria delle persone che ho incontrato, non solo Gonella, Jemolo, padre Lener che era

stato mio docente al Laterano, il professor Ago, ma anche alle persone rappresentative che avemmo occasione di consultare in rappresentanza dei partiti politici. Ricordo sempre Paolo Bufalini, grande umanista, così attento e capace nel penetrare i problemi e accompagnato, a sua volta, da Carlo Cardia. Ricordo Mauro Ferri, ricordo Gaetano Arfè, valente storico, e ricordo anche la parte, chiamiamola così, «benevolmente astensionista», cioè il Partito liberale, con Malagodi e Valerio Zanone, accompagnati da Antonio Patuelli. Ricordo ancora quelli che hanno collaborato con noi alla Nunziatura, nelle trattative, il professor Mirabelli, il professor Dalla Torre e monsignor Giovanni Laiolo che adesso vediamo segretario delle Relazioni con gli Stati e che allora era uno dei segretari nostri e naturalmente l'amico carissimo, il cardinale Nicora, che ci parlerà questa mattina. Un particolare e grato ricordo vorrei dedicare al professor Francesco Margiotta Broglio, valente e sagace studioso, e al senatore Gennaro Acquaviva, che operarono con intelligenza e determinazione per portare a compimento la trattativa.

Questo io volevo dire: il grande ricordo che ho degli esponenti di quella classe politica, non è soltanto una memoria, è un esempio che va ricordato, oggi soprattutto. E rinnovare gratitudine alla memoria dell'onorevole Bettino Craxi che allora prese saggiamente l'iniziativa decisiva per concludere con apertura e spirito moderno la revisione concordataria.

IL RUOLO DECISIVO DI BETTINO CRAXI

Quello che mi ha sempre meravigliato, e anche impressionato, nell'atteggiamento di Bettino Craxi rispetto alla spiritualità, alla religione, al ruolo dei credenti nell'impegno sociale e, naturalmente, nella politica, all'azione della Chiesa in Italia, era la curiosità, l'attenzione sempre vigile, la voglia di capire. Fu questa la ragione per cui lo incontrai, gli divenni amico e lavorai con lui per quindici anni. Ero entrato nel PSI a dicembre del 1972 con un piccolo gruppo di cattolici guidato da Livio Labor che si erano battuti per rompere l'unità politica dei cattolici ed erano stati sconfitti alle elezioni politiche di quell'anno. Livio entrò in Direzione; io e Covatta fummo eletti nel Comitato centrale e anche assunti come funzionari nell'apparato di via del Corso. Dopo qualche mese di sbandamento andai a lavorare nella Sezione di Organizzazione che era diretta da Rino Formica e fui bene accolto, forse perché i cattolici erano tradizionalmente considerati bravi a far camminare ordinatamente le cose.

Formica era autonomista, membro autorevole della piccola corrente che faceva capo a Nenni e che aveva Craxi come leader. Fu così che conobbi Craxi e incominciai a frequentarlo. Lui era uno dei vicesegretari, ma non gli interessava affatto quello che facevo lavorando tutto il giorno alla macchina del partito; da me voleva sapere dei cattolici, delle loro organizzazioni, della storia che stava dietro le sigle che gli snocciolavo, delle posizioni della Gerarchia (fece scalpore in quegli anni il carteggio tra il vescovo di Ivrea e il segretario del PCI). Ripeto: era pieno di curiosità, aveva voglia di capire e poi voleva approfondire, non si fermava mai alla superficie delle cose. Io

cercavo di corrispondere, come potevo, agli interrogativi e al desiderio di approfondimento: gli passavo dei testi, gli predisponevo degli appunti. Un giorno lo accompagnai da padre Sorge, allora direttore di «Civiltà Cattolica», che svolgeva un ruolo molto ufficioso di interfaccia con i piani alti vaticani. Era tutto molto abborracciato e poco programmato, a ricordarlo ora dopo quasi trent'anni; eppure credo servì, soprattutto a Craxi, per allargare l'orizzonte su di un mondo che rimaneva un buco nero, in fondo una realtà di scarso interesse nel tradizionale modo di essere del Partito socialista. Niente di paragonabile, per fare un esempio, con la grande misura, la razionalità, tutta scientifica, con cui (come ho potuto apprendere decenni dopo) il PCI si era mosso in quegli anni per avvicinare il vertice della Chiesa utilizzando di fatto i medesimi canali che un po' casualmente si erano aperti dinnanzi a noi. Eppure, ripeto, questi approfondimenti e quegli incontri caddero su di un terreno fertile che era in grado di apprezzarli e furono un buon viatico per il futuro leader del PSI. Servirono, ad esempio, per i primi atti che seguirono alla sua elezione a segretario del partito dopo il Comitato centrale del Midas nel luglio 1976. Craxi volle innanzitutto ricordare, in maniera assai poco canonica, la ricorrenza del 20 settembre, quella della «Breccia di Porta Pia», che allora stava ancora a indicare un momento di rivincita laicista e anticlericale contro il potere temporale dei papi. Dalle colonne dell'«Avanti», ricordando il compimento dell'aspirazione risorgimentale per Roma Capitale, introdusse abilmente il tema della revisione del Concordato e lo fece con accenti nuovi, soprattutto per un partito che aveva ancora ben vivo il ricordo del voto contrario all'art. 7 nell'Assemblea Costituente. E nel novembre dello stesso anno, presentando la sua piattaforma programmatica a tutto il partito in occasione del primo Comitato centrale dopo la sua elezione, inserì un punto sui rapporti con i cattolici all'insegna di un radicale cambio di rotta. Pose, infatti, una questione preliminare affermando che c'erano domande che emergevano dal mondo cattolico e che non venivano colte dalla politica; che occorreva predisporre a capirle, sforzandosi di dare delle risposte che, con tutta evidenza, interpellavano anche i socialisti, la loro storia, la loro cultura.

In quello stesso autunno del 1976, come molti ricorderanno, si ripropose inoltre, e con buone possibilità di soluzione positiva, la riforma del Concordato, favorita com'era dalla presenza autorevole di Andreotti alla guida di un governo che vedeva ritornare i comuni-

sti, di fatto, a far parte della maggioranza a quasi trent'anni dalla loro estromissione. Craxi, che era fortemente favorevole a un'intesa, incaricò Gaetano Arfè di predisporre una procedura di consultazione interna e poi una bozza di Risoluzione per la Direzione, che fu convocata alla vigilia del dibattito alla Camera fissato per il 30 novembre 1976. Ricordo con un'ombra di nostalgia quella riunione, con Gaetano un po' sopraffatto dall'altezza del tema, i grandi vecchi (soprattutto De Martino e Mancini) che lo invitavano ad avere coraggio, Craxi che, un po' sornione, spingeva anche me (io sedevo in Direzione come verbalizzante, senza diritto di parola) a dire la mia, in un'atmosfera di generale adesione. Arfè pronunciò poi alla Camera il 1° dicembre il primo discorso importante di un socialista a favore, pur critico, della riforma del Concordato, con generale apprezzamento.

Gli anni successivi, quelli della Solidarietà nazionale, furono per Craxi di lotta dura: dentro il partito per la supremazia; fuori, nella società e nell'arena politica, per la sopravvivenza di un partito intermedio che appariva sulla via dell'estinzione, compresso com'era dalla dominazione della DC e del PCI. Nel PSI si realizzò un vasto rinnovamento ideale e programmatico, e anche di gruppo dirigente che sfociò in scelte importanti (anche in politica estera) e che portò, agli inizi del 1980, a una rinnovata partecipazione al governo con le presidenze di Cossiga, Forlani e poi di Spadolini. Ma il rapporto con il mondo cattolico si incrinò proprio in quegli anni per la durezza con cui fu combattuta, nella primavera del 1981, da entrambi gli schieramenti, la campagna referendaria sulla legge con cui veniva introdotto l'aborto nella legislazione italiana. Craxi, come era suo costume, si lanciò in una difesa della legge senza mezzi termini, reagendo violentemente agli appelli contrari che da parte cattolica si avanzavano con altrettanta determinazione. Non moderò i toni neppure nei confronti del papa, accusandolo in Parlamento, esplicitamente, di vedere la realtà italiana «con occhiali polacchi». Poche settimane dopo, il pomeriggio del 13 maggio, i leader dello schieramento pro-aborto, mentre erano riuniti ai piedi del palco da cui avrebbero parlato alla folla romana, in piazza del Popolo, furono avvertiti che pochi minuti prima papa Wojtyła era stato vittima di un attentato gravissimo in mezzo a piazza San Pietro.

Non so cosa passasse nella mente e nel cuore di Craxi in quel momento mentre insieme agli altri annullava il comizio e correva al Policlinico Gemelli per avere notizie ed esprimere solidarietà e affetto. Quando due anni e mezzo dopo, ormai presidente del Con-

siglio, lo accompagnai nella sua prima udienza pontificia l'ho visto arrossire ed emozionarsi come un bambino ricordando certamente con struggimento il dramma patito da tutti noi in quel pomeriggio romano.

Qui si possono cogliere con immediatezza tratti importanti della sua personalità e del suo agire politico. Si trattasse di difendere una legge che egli considerava giusta, soprattutto perché forniva gli strumenti per arginare una piaga sociale diffusa; o, per fare un altro esempio, indubbiamente minore ma non per questo meno significativo, ritenesse fosse necessario ricollocare su di un piedistallo di alta visibilità, dandogli l'onore che meritava, la figura di un grande patriota che fu anche un prete scomodo come Ugo Bassi, non c'era ostacolo che lo facesse desistere. La sua passione politica lo portava dove la battaglia andava combattuta; allora si affidava volentieri alla sua intelligenza e alla prudenza e all'equilibrio che molto spesso caratterizzarono i suoi comportamenti di leader politico. Ho un piccolo ricordo, per tornare un attimo a Ugo Bassi, che spiega bene questo suo modo di essere. Verso la fine degli anni ottanta, Craxi insisté con tutti noi che lavoravamo con lui, perché approfondissimo la figura di questo prete garibaldino, catturato e fucilato dagli austriaci a Bologna nel 1849; voleva che ne leggessimo la biografia, lo collocassimo nel suo tempo, ne capissimo l'intima tragedia. Ci consegnava libri, ci tampinava nella ricerca delle fonti, perché voleva tornare nella Bologna che aveva ospitato il sacrificio violento di questo patriota, per ricordarlo e illustrarne le gesta. Lo faceva con Franco Gerardi che era la sua penna preferita, ma insisteva molto anche con me, sospettoso che la mia fedeltà al papa mi spingesse a prendere tempo, a soprassedere. In realtà, io ero preoccupato non poco di dover andare a Bologna, in casa del cardinale Biffi, a fare un comizio contro un papa, Pio IX, che non voleva fare l'Italia e che, per di più, veniva accusato di non difendere neanche i suoi santi preti. Come Dio volle gli preparammo il testo della commemorazione di Bassi, mettendoci tutto l'equilibrio e la passione di cui fummo capaci; Craxi sul nostro testo ci lavorò a lungo, rendendolo ancora più asciutto, facendo parlare unicamente i fatti, senza aggiungere un aggettivo. Il discorso l'ho riletto in questi giorni, stampato in un volume che Craxi volle pubblicare, qualche tempo dopo, con altri suoi ritratti di grandi italiani, perché fosse adottato come testo scolastico. È un grande affresco all'amor di patria, rispettosissimo e senza un giudizio, che cerca unicamente di descrivere la vita e le

opere di un santo prete che morì gridando: «Viva Gesù, Viva Maria, Viva l'Italia». Craxi lo lesse in un'atmosfera di grande emozione, nella solennità dell'Aula Magna dell'Alma Mater, gremita di professori e di giovani. Il vicario vescovile era venuto piuttosto preoccupato e se n'era stato silenzioso in un angolo. All'uscita mi avvicinai a lui: era un po' più sollevato e mi strinse la mano, senza dire una parola.

Oltre ai garibaldini e naturalmente a Garibaldi e al suo «meraviglioso cristianesimo», c'era un'altra figura storica che lo appassionava, un altro uomo dell'Ottocento, anch'esso collocato sul crinale tra il «socialismo dei buoni sentimenti» e il cristianesimo: Edmondo De Amicis. Negli anni della presidenza volle che ne rileggesti i testi perché intendeva tornare nel suo Collegio, a Cantù, dove aveva studiato da ragazzo, un Collegio tenuto da religiosi, che tuttavia, mi sottolineava, avevano voluto intitolare la scuola a un socialista umanitario come De Amicis. Fece la visita, fece il discorso, in un'atmosfera piena di simpatia, con alcuni anziani preti che ancora lo ricordavano ragazzo intelligente ma anche un po' birbante. Questa parte della sua vita la volle raccontare direttamente all'inizio del suo ricordo di De Amicis, e poi durante il pranzo che i buoni padri gli offrirono a fine mattinata; e li ringraziò per l'affetto e la saggezza con cui lo avevano educato. Fu l'occasione in cui parlò del cattolicesimo della sua fanciullezza, della sua fede appassionata. Era stato chierichetto nella sua Parrocchia, come poi scrisse lui stesso in un'autobiografia dei primi anni: «un chierichetto diligente alla Parrocchia di San Giovanni in Laterano», a Milano. Aggiungeva che aveva avuto una crisi mistica a tredici anni quando era tornato in Collegio e che voleva andare in Seminario e farsi prete. Ma ben presto, aggiunse, la passione per la politica lo aveva deviato per ben altri lidi. Allora mi parlò per la prima volta di Don Ceriotti, il viceparroco di San Giovanni, che lui accompagnava vestito da chierichetto, tenendo tra le mani l'acqua benedetta, seduto sulla canna della bicicletta, a dare l'estrema unzione ai morti all'obitorio. Il nome del suo amico viceparroco tornerà assai più avanti nella sua vita, nel momento di maggiore frizione tra Craxi e la Conferenza episcopale, in occasione della campagna elettorale del 1987: uno scontro durissimo che Craxi guidò contro quella che riteneva un'interferenza indebita della Chiesa nella battaglia politica, realizzata con un pesante intervento a favore della Democrazia cristiana. Nella battaglia di parole che si svolse in quei mesi e che non lasciò, debbo dire, molte tracce nei due

fronti (anche, e soprattutto, in termini di voti spostati), monsignor Ceriotti firmava i comunicati della CEI contro Craxi, nella sua funzione di responsabile del settore Comunicazioni della Conferenza episcopale e si trattava spesso di testi duramente polemici nei confronti del suo chierichetto d'un tempo.

Ma torniamo al tema della nostra riflessione odierna. Non spetta a me entrare nella conduzione della fase finale della trattativa per il Concordato di Villa Madama, né illustrare il gran lavoro che portò alla legge per il riordino del finanziamento e della regolamentazione dei beni ecclesiastici e poi alla ratifica parlamentare. I maggiori tra i protagonisti di allora e gli studiosi di quelle vicende sono qui stamane e parleranno da par loro. Posso solo richiamare il fatto che il comportamento parlamentare e il sostegno politico dei socialisti verso il loro presidente, fortemente impegnato per un positivo risultato, fu convinto e senza alcuna sbavatura.

A questo proposito vorrei solo ricordare brevissimamente una vicenda che investì inopinatamente, nella seconda metà del 1987, il patto appena stipulato tra Stato e Santa Sede e le cui conseguenze politiche furono tali da farci arrivare a un passo dal buttare all'aria la grande opera riformatrice che era stata costruita nel triennio precedente. Parlo naturalmente del dissidio sull'ora di religione.

A rileggerla con gli occhi di oggi, a sfogliare i giornali che ne parlarono quindici anni fa, avendo dinanzi lo sfascio della politica attuale, sembra di vivere come un preannuncio del disfacimento del nostro sistema politico che, insospettato dai più, era purtroppo ormai alle porte. E infatti i protagonisti recitarono allora un po' tutti la loro parte in commedia: la DC, in specie il suo ministro dell'Istruzione, capace solo di pasticciare; il PCI guidato da Occhetto, quasi preda di girotondini antelitteram e cieco di fronte alla sua storia e ai suoi interessi; il PSI furbetto, con ritorni laicisti e sotto sotto voglioso comunque di far pagare alla controparte ecclesiastica lo «sgarro» delle recenti elezioni. E, infine, il tema stesso del contendere, da collocare sicuramente tra le questioni secondarie ma che, non governato, sembrava fatto apposta per fornire occasioni di scontri insanabili.

La fortuna volle che i nervi e l'equilibrio di colui che aveva firmato a Villa Madama per la parte italiana, in quella circostanza, funzionarono ancora. E al momento giusto, ormai quasi sull'orlo del precipizio, quello che era il partito cerniera ebbe la forza di leggere senza forzature malevoli ciò che la norma sottoscritta dal suo leader nel 1984 statuiva: e cioè che l'ora di religione andava nel quadro ora-

rio delle lezioni e che quindi essa non poteva essere immiserita dalla scelta «chi non fa religione va a spasso».

Mi intristisce ancora oggi la visione che ho dell'Aula di Montecitorio, che io guardavo dall'alto della tribuna riservata ai senatori, la mattina di un sabato di ottobre del 1987, mentre la Camera era chiamata a votare a ripetizione, a scrutinio segreto, sulle mozioni che si opponevano al testo concordatario (le votazioni furono 21 e il voto finale sulla mozione Martinazzoli-De Michelis-Del Pennino-Caria fu di 286 a favore e 234 contrari, il testo fu approvato, cioè, con uno scarto di appena 26 voti). L'atmosfera era tesissima ma, fin dalle prime votazioni si levò il grido di Pannella, che dall'emiciclo si era alzato in piedi e con le braccia alzate, rivolto ai banchi dei socialisti intimava: «spingi il bottone, spingi Intini, spingi Formica: vota per il papa, vota per Craxi, vota per Acquaviva!».

Quei poveri socialisti, svillaneggiati da chi interpretava la parte dell'ultimo epigono podreccano, erano certamente gli eredi di una tradizione lontana in cui l'anticlericalesimo militante e tanto antipapismo erano stati di casa; ma quel giorno essi si dimostrarono assai più gli attivi testimoni di una lunga predicazione laica per il riscatto e la liberazione dell'uomo, di tanto socialismo dei «buoni sentimenti» di deamicisiana memoria. Erano, soprattutto, i protagonisti (magari, forse, non del tutto degni) di una lunga stagione di riscatto del riformismo e del socialismo liberale che Craxi, nell'ultimo decennio e, in particolare nella sua grande stagione di governo, aveva guidato con loro e che era ormai, palesemente, giunta non molto lontano dal traguardo finale e, probabilmente, vittorioso. Quello spingere lealmente sui bottoni di un voto segreto a favore del Concordato, lontani ormai anni luce dalle grida di un capopopolo, credo possa essere una buona immagine finale, che riassume compiutamente il traguardo a cui tutti noi eravamo giunti.

Questa lealtà e coerenza di comportamenti da parte di socialisti, spesso dimenticate o comunque misconosciute, rappresentano un buon viatico per richiamare, in conclusione, alcune delle caratteristiche umane e politiche dello statista a cui si deve il maggior merito per i traguardi che allora furono raggiunti.

Bettino Craxi è stato un uomo dotato di un coraggio di ottima qualità, per nulla intriso di avventatezza; sapeva decidere e lo sapeva fare al momento giusto con assoluta freddezza che non inquinava mai, come spesso accade, con una torbida passionalità. Accanto a questa dote di prima grandezza egli seppe coltivare e rendere espli-

cita un'altra qualità politica importante, essenziale nel determinare lo sbocco positivo della Riforma concordataria: il suo decisionismo.

Credo infatti che debbano essere ricercati in questi due elementi – autorevolezza riconosciuta e reale capacità di decisione – le ragioni che consentirono a Craxi di dire la parola conclusiva su di una vicenda che, ricordiamolo, era rimasta aperta nella coscienza nazionale fin dall'indomani del voto all'Assemblea Costituente sull'art. 7 e che né le larghe maggioranze democristiane, né i governi unanimistici della «Solidarietà nazionale», erano riusciti a chiudere nei due decenni precedenti.

Una nuova intesa con la Chiesa cattolica che portasse alla revisione del Concordato del 1929, annullandone anacronismi e privilegi appartenenti a un'epoca storica trapassata e aprendolo a un «accordo di libertà», era, infatti, non solo un bisogno presente nella coscienza civile di tutto un popolo ma anche una realtà politica ormai ampiamente maturata in un lungo e proficuo confronto parlamentare, che aveva preso l'avvio addirittura vent'anni prima.

Eppure, ripeto, né l'abilità di uno statista di lungo corso come Giulio Andreotti, notoriamente ben introdotto ai piani alti dei Sacri Palazzi, né la grande cultura e la forte ambizione, più da storico che da politico, messa in campo da Giovanni Spadolini durante il suo governo, furono sufficienti a rimuovere gli ostacoli che, diversi di volta in volta, si erano frapposti alla positiva conclusione di una fin troppo lunga trattativa. Quello che evidentemente mancava ai predecessori di Craxi non era dunque l'approfondita conoscenza, l'abilità nella trattativa, il gradimento della controparte; quello che era stato di ostacolo alla chiusura di un accordo delicato ma ormai maturo era la mancanza di autorevolezza, la capacità di esprimere credibilmente la volontà di un governo responsabile, la forza effettiva che nasceva dalla riconosciuta abilità del presidente del Consiglio in carica nel 1984 non solo di saper decidere al momento opportuno ma anche di saper costruire sulla decisione un consenso ampio e ben solido.

Queste caratteristiche sono chiaramente rintracciabili nel discorso parlamentare con cui Craxi volle informare dettagliatamente il Parlamento sul quadro delle decisioni che si accingeva a prendere alla vigilia della firma di Villa Madama con il cardinale Casaroli; ma accompagnano anche, con grande coerenza e lungimiranza, tutto il lungo confronto parlamentare e politico che seguì a quell'atto: dall'approvazione degli strumenti di ratifica, al varo della legge per la

riforma del sistema di finanziamento, al contemporaneo avvio del processo di attuazione delle «intese» con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, finalmente attuato a trentacinque anni dalla sua determinazione nell'art. 8 della Costituzione.

Si veniva così a comporre una grande riforma, ben costruita e portata coerentemente a compimento, che dettava un nuovo ordine nel rapporto tra lo Stato e le diverse confessioni religiose, affrontando limpidamente, con consenso vasto e usufruendo di un confronto parlamentare puntuale e ravvicinato, un tema delicato che aveva attraversato la coscienza nazionale per più di un secolo.

Il presidente Craxi ebbe, come ho detto, un ruolo decisivo nella vicenda in cui svolse fino in fondo il suo ruolo di statista. Vorrei, però, richiamare il fatto che la sua azione andò ben al di là di quello che emerge dagli atti formali e dalle loro specifiche «tecnicità», come può ben comprendersi anche dalla semplice lettura dei suoi discorsi parlamentari, che il lettore troverà riportati in appendice al volume. Egli arrivò, infatti, a questo importante appuntamento con la storia fornito di ben altro bagaglio: innanzitutto quello che gli derivava dall'aver approfonditamente meditato sul ruolo che il fatto religioso, il Cristianesimo e la Chiesa romana avevano avuto nella costruzione della vicenda nazionale e poi nel consolidarsi della Repubblica; ma anche sul ruolo importante che i cattolici avrebbero potuto garantire ancora per il futuro della politica e per lo sviluppo sano e ordinato della Nazione.

Craxi si sentiva e voleva essere riconosciuto senza infingimenti come l'erede del socialismo ottocentesco, del socialismo delle origini: una realtà in cui la bandiera dell'anticlericalismo e del disprezzato «papismo» era stata innalzata e sventolata a sfida perenne. Ma quella storia egli la rivendicava correttamente come un grande movimento di riscatto e di emancipazione umana e sociale, un movimento di popolo che allora aveva individuato nel prete un nemico da combattere soprattutto perché l'aveva inevitabilmente riconosciuto al di là della barricata, schierato contro di lui accanto al padrone e al poliziotto. A me spesso diceva: «c'era il clericalismo, c'era l'anticlericalismo». E insisteva cocciutamente nel ricordare l'ispirazione al «meraviglioso Cristianesimo» in Garibaldi, certo mettendo tra parentesi tanti atti e predicazioni di opposta violenza, ma individuando comunque, correttamente, un'ispirazione verso l'umanesimo che non fu forza secondaria nella vita e nelle azioni di questo generale non violento. Per questo, quando la notte prima della firma

a Villa Madama, dopo aver rivisto il testo del breve messaggio che avrebbe letto l'indomani ai cardinali e ai «papalini», passò davanti al gran quadro dell'*Eroe dei due mondi* che aveva voluto collocare nella sua anticamera, gli si rivolse affettuosamente, quasi a chiedergli perdono, ma ben sicuro nel suo animo che avrebbe approvato quello che si accingeva a realizzare.

C'era, cioè, in Craxi vivissima la consapevolezza che la fede di un popolo, la sua preghiera, la sua carità, la sua cultura politica e il suo senso sociale, le sue connessioni e proiezioni internazionali erano una grande risorsa per la politica e un bene da preservare e da valorizzare nel cammino di tutta la Nazione. Egli voleva che questa Chiesa, che rappresentava e costituiva il Cattolicesimo romano, fosse libera di agire e anche apertamente e legittimamente sostenuta e aiutata, perché aveva capito che il segreto dei cattolici era nella loro convinzione che non si può vivere solo per se stessi, ma che occorre avere una visione positiva del futuro per se e per tutti gli altri.

C'è un piccolo episodio che voglio infine ricordare per far comprendere come Craxi fosse in grado di dare concretezza e praticità a queste sue convinzioni. Alla vigilia dell'insediamento della Commissione mista italo-vaticana che avrebbe dovuto redigere le norme (rinviata dal Concordato) per regolamentare le questioni connesse con i beni e il finanziamento alla Chiesa, accompagnai da Craxi Francesco Margiotta Broglio, che ne era il presidente per l'Italia, perché ci indicasse le linee di comportamento a cui la delegazione italiana avrebbe dovuto attenersi nel confronto con la controparte. Margiotta Broglio è stato in quegli anni il prezioso e autorevole consigliere di tutti noi e soprattutto di Craxi, in ogni momento della trattativa; credo anche che sia giusto ricordare in questa sede che molta parte delle argomentazioni tecnico-giuridiche e anche storico-critiche, che il lettore troverà negli interventi del presidente del Consiglio sui temi concordatari, si basi su bozze redatte proprio da lui.

Ebbene: siamo davanti alla scrivania del presidente e la prima questione che gli sottoponiamo è quella centrale, la più spinosa: quale forma e ampiezza garantire al sistema di finanziamento della Chiesa? Posto il quesito, Margiotta si infila in una spiegazione tutta dottrinale sui precedenti (Napoleone, la congrua, il nuovo Codice di Diritto Canonico) e sui rischi e vantaggi delle azioni possibili. Craxi lo interrompe bruscamente, già alla terza frase; ci guarda bene in

faccia e se ne esce con una linea chiarissima: «non affamate i preti!».

Fu naturalmente il comportamento che ci guidò nella trattativa, giacché anche noi eravamo convinti, come il presidente del Consiglio, che il tessuto italiano non teneva senza il Cristianesimo e che il sostegno alla Chiesa cattolica che c'era in Italia andava collocato in coerenza con questo dato di fatto, anche se era giusto sottoporlo con continuità alla conferma del popolo.

LA GRANDE RIFORMA DEL CONCORDATO

LA REVISIONE DEL CONCORDATO LATERANENSE UNA VICENDA LUNGA QUARANT'ANNI

I. L'ASSEMBLEA COSTITUENTE E I «NODI» DEL CONCORDATO

Il problema della revisione del Concordato lateranense si pose, come noto, sin dagli anni dell'Assemblea Costituente, allorché vennero al pettine i «nodi» di una legislazione ecclesiastica prodotta nel biennio 1929-1930 e relativa alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose. Tale legislazione appariva, infatti, sia nei suoi principi ispiratori sia nelle concrete disposizioni da cui era integrata, in molte parti in contrasto con i principi e con le disposizioni della Carta costituzionale che si veniva scrivendo; in particolare con i principi di libertà e di eguaglianza, così come con quel principio di laicità dello Stato che, seppure non esplicitamente menzionato, appariva chiaramente sotteso alle disposizioni in elaborazione.

In particolare, e anche questo è ben noto, il problema della revisione del Concordato lateranense si pose all'interno dell'animato e approfondito dibattito sul progetto di quello che poi sarebbe divenuto l'art. 7 Cost., relativo alla disciplina dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, soprattutto in ordine alla questione della recezione o meno, e in quali termini, del richiamo dei Patti lateranensi¹.

¹ Per una documentazione, peraltro da posizione laica, del dibattito costituente sul punto cfr. A. Capitini, P. Lacaita, *Stato sovrano e ipoteca clericale. Gli atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, Manduria-Perugia 1959. Per un'interpretazione in chiave politico-partitica del dibattito costituente sull'art. 7 cfr. A. Tempestini, *Laici e clericali nel sistema partitico italiano: la Costituente e l'articolo 7*, Istituto di Studi Storici G. Salvemini, Milano 1987. Per un'integrazione dell'analisi storico-politica con quella tecnico-giuridica, ma con riferimento alla più ampia tematica della libertà religiosa cfr. G. Long, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna 1990.

Fu proprio nel contesto di quel dibattito che, soprattutto a opera dei costituenti contrari al richiamo dei Patti in Costituzione, si misero in evidenza i più evidenti nodi giuridici del contrasto tra disposizioni concordatarie e disposizioni costituzionali; nodi che si possono cogliere, in sintesi, nel noto intervento di Giuseppe Dossetti in Assemblea del 21 marzo 1947: il richiamo, nel primo articolo del Trattato e dello stesso Concordato, dell'art. 1 dello Statuto albertino, contenente una formale qualificazione confessionale dello Stato; l'art. 5 Conc., prevedente l'esclusione da determinati uffici dei sacerdoti apostati o irretiti da censura; l'art. 36 sull'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche; l'art. 34, sugli effetti civili del matrimonio canonico, soprattutto nella parte relativa al riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica in materia².

La conclusione del dibattito sull'art. 7 Cost. è conosciuta. Chiaramente l'accettazione della formula del testo, in particolare nel suo richiamo ai Patti lateranensi, passò grazie anche all'abilità dialettica di Dossetti che, con grande lucidità nel concludere il proprio intervento, affermava: «Quando qualcuno di voi, onorevoli colleghi, ci domanda perché noi esigiamo che nel nostro testo costituzionale sia posta espressamente la norma che gli Accordi lateranensi non possano essere modificati che per atto bilaterale, noi possiamo rispondere: perché abbiamo sentito qui dentro troppe affermazioni intese a sostenere la incompatibilità di singole disposizioni del Trattato e del Concordato con i principi della nostra nuova Costituzione e del nuovo Stato democratico, e tali affermazioni implicherebbero una conseguenza inevitabile, cioè che nell'atto in cui noi ci apprestiamo a porre nuove norme costituzionali, che si suppongono, contrastanti col Trattato e col Concordato, in questo stesso atto noi non soltanto denunzieremmo implicitamente il Trattato e il Concordato, ma addirittura violeremmo il principio che, tutti d'accordo, vogliamo assumere a base del nostro sistema di

² Per una ricostruzione del rapporto dossettiano cfr. G. Dossetti, *La ricerca costituente. 1945-1952*, a cura di A. Melloni, Bologna 1994. Per una sintesi sul problema della posizione dei cattolici circa l'inserimento dei Patti lateranensi in Costituzione cfr. U. De Siervo, L. Elia, *Costituzione e movimento cattolico*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, 1, 2, *I fatti e le idee*, Casale Monferrato 1981, pp. 237 ss. Più in generale si vedano i tre volumi di saggi e di documentazione pubblicati dall'Istituto Sturzo a cinquant'anni dalla Costituzione: *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo e F. Malgeri, con introduzione di G. De Rosa, 3 voll., Bologna 1998, con i saggi sul contesto politico di Francesco Malgeri, sulle dottrine politiche e giuridiche dei costituenti democristiani di Nicola Antonetti e sulle scelte costituzionali di Ugo De Siervo.

rapporti fra Stato e Chiesa, ossia il principio concordatario»³.

Ma il testo in vigore dell'art. 7 Cost., col suo richiamo ai Patti, passò in Assemblea anche per la prospettazione di una possibile revisione del testo del 1929 come concreta soluzione delle rilevate «antinomie» tra Concordato e Costituzione. In questo senso si espressero, intervenendo in quei giorni di marzo del 1947, numerosi costituenti, di differenti formazioni politiche. Tra essi Alcide De Gasperi che, nel suo unico intervento in Costituente, con l'asciuttezza d'espressione sua propria, poneva in evidenza come i sostenitori del richiamo ai Patti nel testo costituzionale non volessero «arrestare la storia», non intendessero «inchiodare [...] i nostri rapporti, in tutte le forme, a quelli che erano ieri o diventarono nel 1929», mettendo in evidenza come la formula proposta non solo dichiarasse la modificabilità dei Patti, ma ne prevedesse la possibilità senza ricorso a procedure aggravate, dichiarando che «sono modificabili con la semplice maggioranza parlamentare»⁴.

In sostanza si ritenne che avrebbe significato arrestare la storia la posizione di chi auspicava un ritorno al separatismo ottocentesco, segnato tra l'altro dalla pretesa dell'ordinamento di considerare l'uomo solo, in quanto tale, ignorando completamente quelle formazioni sociali anche di carattere religioso – nelle quali è concretamente inserito e nelle quali si svolge la sua personalità. Ma arrestare la storia sarebbe stato anche cristallizzare nel testo della Costituzione le clausole di un Concordato nato in ben datate contingenze. Di qui l'affermarsi dell'orientamento formalizzato nell'art. 7 Cost.: solenne affermazione del principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine; mantenimento dei Patti lateranensi nel nuovo ordinamento democratico perché potesse essere assicurata quella pace religiosa che essi avevano prodotto e di cui si sentiva ancora estremo bisogno; apertura alla possibilità di aggiornamenti delle clausole concordatarie, per armonizzarle alle esigenze nuove. In questo contesto si affermò anche l'esigenza di un profondo rinnovamento della legislazione del 1929-1930 sui «culti ammessi», per renderla coerente con i principi di libertà ed eguaglianza sanciti dal testo costituzionale; esigenza che trovò espressione nell'art. 8 Cost., con cui si ponevano le fondamenta della nuova legislazione in materia.

³ Vedi A. Capitini, P. Lacaita, *Stato sovrano e ipoteca clericale*, cit., pp. 430 s.

⁴ *Ibidem*, p. 463.

Con gli occhi della storia si deve dire che gli accessi dibattiti dell'Assemblea Costituente sui contrasti tra norme concordatarie e norme costituzionali avevano fondamento, sul terreno giuridico, per quanto attiene al divieto di discriminazioni per motivi religiosi e alla piena garanzia della libertà religiosa, individuale o associata. Forse più debole fondamento giuridico, anche se innegabile forza politica, avevano le affermazioni, ricorrenti in vari interventi, del confessionismo di Stato contenuto nell'art. 1 dello Statuto albertino e sulla «riconfessionalizzazione» dell'ordinamento effettuata dal suo richiamo nei Patti lateranensi, perché tutti sanno a che cosa fosse ridotta nell'esperienza dello Stato liberale la formula albertina. In effetti non è mancato in dottrina chi, sostanzialmente rifacendosi all'opinione per cui la formula statutaria sarebbe stata sempre e nient'altro che una pura dichiarazione, priva di conseguenze giuridiche così come lo sono tante dichiarazioni che si rinvergono nelle carte fondamentali e nelle leggi costituzionali, ha ritenuto che con gli Accordi lateranensi l'Italia non sarebbe diventata un vero e proprio Stato confessionale, bensì solo uno Stato concordatario, rimanendo la formula dello Statuto di Carlo Alberto priva di pratiche e dirette conseguenze, discendenti invece dal Concordato e dal solo Concordato. Non per nulla, si è fatto notare, proprio l'art. 1 Conc. later., che rinvia indirettamente alla formula carlo-albertina, veniva a racchiudere il peculiare regime dato alla Chiesa cattolica in Italia nei limiti definiti «in conformità alle norme del presente Concordato»⁵.

Ma gli occhi della storia permettono oggi di valutare in maniera diversa gli Accordi del 1929 rispetto alla considerazione che, in termini meramente «privilegiati», se ne fece in sede di Assemblea Costituente, e non solo dagli avversari del richiamo dei Patti in Costituzione. Perché accanto a disposizioni certamente di favore, sia per quanto attiene al diritto comune allora vigente sia per quanto attiene al diritto speciale in materia di confessioni religiose, vi erano nel testo del 1929 numerose disposizioni restrittive della *libertas Ecclesiae*, concretanti quello che una volta si diceva un «privilegio odioso». Si pensi solo alle disposizioni prevedenti l'intervento dello Stato nei procedimenti di nomina in uffici ecclesiastici; si pensi alle disposizioni limitative dell'attività delle associazioni di azione cattolica.

⁵ Cfr. O. Fumagalli Carulli, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, con premesse di E. Corecco e O. Giacchi, Milano 1980, pp. 200 s.

In realtà, e al di là delle singole previsioni normative, sussisteva un contrasto strutturale e finalistico dell'ordinamento concordatario scaturito dagli Accordi del 1929 rispetto all'ordinamento costituzionale; contrasto bene rilevato, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e proprio in relazione al richiamo dell'art. 1 dello Statuto albertino, da autorevole dottrina costituzionalistica⁶. È un contrasto che oggi è possibile cogliere meglio, guardando ai due paradigmi desumibili dall'intensa attività concordataria della Santa Sede nel Novecento: quello dei Concordati con gli Stati democratici e quello dei Concordati con gli Stati totalitari e autoritari⁷. E in effetti se il Trattato aveva, *ex parte Ecclesiae*, lo scopo di chiudere l'ormai annosa Questione romana, il Concordato veniva in sostanza a garantire alla Chiesa alcuni spazi di libertà in un ordinamento illiberale⁸.

In conclusione, la formula dell'art. 7 Cost. passò con espliciti riferimenti all'opportunità di una revisione di alcune clausole concordatarie, cui erano in qualche modo sostanzialmente sottesi impegni diretti a tale revisione.

2. DALL'ETÀ DEL CENTRISMO ALL'ETÀ DEL CENTRO-SINISTRA

Con tutte le approssimazioni che ogni forma di periodizzazione comporta, si possono individuare tre ben distinte fasi nella vicenda della revisione del Concordato lateranense⁹.

La prima fase comprende gli anni cinquanta e i primi anni sessanta.

Passata la temperie della Costituente, trascorsi gli anni che Jemolo con efficace espressione chiamò del «rovetto ardente», cioè delle grandi speranze di profondi rinnovamenti, il problema della revisione del Concordato (ma, più in generale, quello della legislazione

⁶ V. Crisafulli, *Art. 7 della Costituzione e «vilipendio della religione dello Stato»*, in «Archivio penale», II, 1950, pp. 415 ss., il quale, con riferimento all'art. 1 del Trattato, richiamante l'art. 1 dello Statuto del Regno, affermava che detta norma contemplava «un principio generale di struttura» dell'ordinamento in insanabile contrasto con i principi di struttura posti dalla Carta costituzionale.

⁷ Per una raccolta completa e aggiornata cfr. *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, Bologna 2003.

⁸ Per diversi giudizi espressi, al tempo, sui Patti lateranensi si rinvia a P. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Bari 1971.

⁹ Per una puntigliosa documentazione in materia, dall'entrata in vigore della Costituzione fin quasi alla vigilia dell'Accordo di Villa Madama del 1984, cfr. S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia 1981.

ecclesiastica) parve dimenticato. L'impegno politico è attratto dalla ricostruzione, dallo sviluppo industriale ed economico. Se altrove erano le emergenze, fattori interni e fattori internazionali favorivano il mantenimento dello *statu quo* in materia ecclesiastica. Dal punto di vista giuridico, sul problema della revisione del Concordato fa aggio il problema dell'attuazione della Costituzione in tutte le sue disposizioni.

In effetti nell'esperienza, anche giuridica ma non solo giuridica, si verifica la difficoltà di tradurre in valori condivisi e quotidianamente vissuti, in norme giuridiche, nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza, quanto contenuto nella Costituzione. È noto l'orientamento di quegli anni della Cassazione che, tendendo a distinguere nel testo costituzionale tra norme immediatamente precettive e norme meramente programmatiche, contribuisce grandemente a procrastinare la realizzazione della «rivoluzione promessa» – secondo Calamandrei – che appariva racchiusa nel testo costituzionale.

Lo stesso tardivo avvio dell'istituzione della Corte costituzionale, una delle principali novità contenute nella nuova Costituzione e posta proprio a garanzia dell'aderenza dell'ordinamento ai principi e alle norme costituzionali, costituisce un notevole rallentamento al processo di attuazione della Costituzione¹⁰. Anche se la Corte, non appena costituita, con la sua prima sentenza spazza via ogni ulteriore intralcio alla sua operatività, affermando la propria competenza a estendere il proprio giudizio anche a leggi e atti aventi forza di legge emanati anteriormente alla Costituzione¹¹.

In questi anni la questione del Concordato viene mantenuta in vita all'interno di *élites* politico-culturali e in sporadici eventi, sostanzialmente al di fuori dell'opinione pubblica e dei dibattiti del tempo. Come noterà più tardi Giovanni Spadolini, nel clima caldo dei dibattiti sul Concordato e nell'imminenza dell'avvio delle trattative per la revisione, «ancora nell'aprile 1957 il convegno degli amici del *Mondo* su Chiesa e Stato [...] aveva suscitato un interesse appena un pò più largo dell'area dei lettori del settimanale di *Pannunzio*»¹². La disattenzione dell'opinione pubblica e delle masse, e non

¹⁰ Cfr. F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Roma 1996.

¹¹ Corte cost., sent. 5 giugno 1956, n. 1. Cfr. *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Decisioni e orientamenti fondamentali (1956-1983)*, con introduzione di A. De Stefano, Milano 1985.

¹² G. Spadolini, *La questione del Concordato, con i documenti inediti della commissione Gonella*, Firenze 1976, p. vi.

solo quelle cattoliche ovviamente meno sensibili al problema, dalle conclusioni del convegno, in cui si chiede l'abrogazione del Concordato e si auspica un regime di separazione fra Stato e Chiesa, è dimostrata dal sarcastico commento di Togliatti che, definita «massimalista» la proposta, afferma che «non può essere considerata una cosa seria», aggiungendo che «né i comunisti, né i socialisti, le cui masse vivono a stretto contatto e collaborano, anche, con le masse cattoliche, possono prenderla in considerazione»¹³. In effetti anche i socialisti sembrano, col loro silenzio, condividere la posizione di Togliatti, allontanandosi dalle posizioni assunte in Assemblea Costituente.

In risposta alle posizioni degli «Amici del Mondo» i giuristi cattolici italiani pubblicano, nel ventennale della Conciliazione, un volume che raccoglie vari contributi sui Patti; contributi che, come si legge nella presentazione del presidente Francesco Santoro Passarelli, erano intesi a «spiegare la portata, la validità e l'aderenza alla coscienza del popolo italiano di un'equa sistemazione di rapporti, rispettosa dei diritti della Chiesa e di quelli dello Stato, che ha ridonato la pace religiosa interiore ai cittadini di questo Paese». Finalità, questa, che Santoro Passarelli confidava perseguita «non attraverso l'esaltazione retorica di un avvenimento e della soluzione irreversibile che con lo stesso si è determinata, ma attraverso le serene riflessioni e il meditato giudizio»¹⁴. La tesi di fondo, espressa da Vincenzo Del Giudice, è in sostanza che il superamento delle disarmonie tra norme pattizie e Costituzione passa in via principale attraverso la via interpretativa, ferma restando la possibilità di modifiche concordate secondo il procedimento previsto dall'art. 7 Cost.¹⁵.

Una seconda fase si apre alla metà degli anni sessanta e si prolunga fino alla metà degli anni settanta.

È in questo periodo che il problema della revisione del Concordato torna all'attenzione dell'opinione pubblica e nelle agende della politica, ma non più come mera ipotesi bensì come un'esigenza sempre più avvertita.

Il mutato quadro politico, con l'avvento del centro-sinistra, crea le condizioni generali. In quegli anni si determina la preoccupazione di

¹³ P. Togliatti, *Una proposta massimalista: abolire il Concordato*, in «Rinascita», maggio 1957, pp. 206 s.

¹⁴ F. Santoro Passarelli, *Prefazione*, a AA.VV., *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione*, Milano 1960 (*Quaderni di iustitia*, 12), p. xiv.

¹⁵ V. Del Giudice, *A trent'anni dalla Conciliazione. Riflettendo su recenti discussioni circa la modificabilità del vigente «regime concordatario»*, ivi, pp. 1 ss.

individuare inadempienze costituzionali per dare finalmente piena attuazione alla Carta fondamentale e, al contempo, si colgono dalle profonde trasformazioni sociali in corso istanze dirette a profondi rinnovamenti. Si cominciano così a imbastire, e vengono portate a termine, grandi riforme, sotto la generale sollecitazione a dare compiuta attuazione al dettato costituzionale e anche se non sempre, forse, tali riforme si sono strettamente mantenute entro l'ordine costituzionale.

In effetti nessuna delle grandi riforme che hanno luogo in quegli anni risulta essere estranea alla questione religiosa; più specificamente esse toccano, in maniera più o meno incisiva, le disposizioni concordatarie. Si pensi soltanto alla legge sulla riforma della scuola secondaria (1962) e sull'istituzione della scuola materna statale (1968), alla riforma ospedaliera (1968), alla legge sul divorzio (1970), sull'obiezione di coscienza al servizio militare (1972), di riforma del diritto di famiglia (1975) e di istituzione dei consultori familiari (1975), sull'interruzione volontaria della gravidanza (1978), sull'assistenza e beneficenza pubblica (1977), sull'istituzione del servizio sanitario nazionale (1978). Si può dire che anche una riforma di grande rilievo sul piano istituzionale e politico, che con notevole ritardo viene a completare il disegno costituzionale sulla Repubblica delle autonomie, a prima vista da ritenersi come del tutto estranea alla questione concordataria e più in generale ai rapporti fra Stato e Chiesa cattolica, come quella istitutiva delle Regioni a statuto ordinario, viene a toccare vivi interessi religiosi suscitando polemiche inattese e sollevando problemi insospettati. Si pensi soltanto, nella realizzazione dell'ordinamento regionale in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla travagliata questione delle Ipab che segnerà la seconda metà degli anni settanta, e su cui la parola fine sarà messa solo dalla Corte costituzionale con due successive sentenze¹⁶.

È in questo contesto che la Camera dei Deputati approva il 5 ottobre 1967 una mozione nella quale, considerato il richiamo costituzionale dei Patti lateranensi, rilevata «l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica; avendo presente che a tale fine è consona alla natura dell'accordo la procedura dell'intesa

¹⁶ Cfr. in merito G. Dalla Torre, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, Milano 1979, nonché C. Cardia, *Opere pie*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. xxx, Milano 1980, pp. 319 ss. Per aggiornamenti sulle evoluzioni della giurisprudenza costituzionale cfr. P. Cavana, *Assistenza e beneficenza. Il Diritto ecclesiastico (Postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. ix, Roma 2001.

bilaterale prevista anche dalla Costituzione», si invitava il governo «a prospettare all'altra parte contraente tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie»¹⁷.

Dunque la questione concordataria era ripresa esattamente vent'anni dopo il dibattito in Assemblea Costituente e, sostanzialmente, entro il quadro politico-giuridico allora configuratosi nell'approvazione dell'art. 7 Cost. Da notare il contesto che segnava i limiti della revisione, concernente solo «alcune norme concordatarie»; da notare, soprattutto, la mancanza di ogni riferimento al contrasto – pure denunciato da una parte e in parte riconosciuto dall'altra – tra norme costituzionali e norme concordatarie, giustificandosi l'opportunità della revisione solo sulla base dell'evoluzione della vita democratica del Paese che, appunto, tra gli anni sessanta e gli anni settanta, veniva a conoscere un'accelerata modificazione.

In seguito all'approvazione della mozione, il 2 novembre del 1968 il ministro di Grazia e Giustizia istituiva un'apposita Commissione di studio, presieduta dall'onorevole Guido Gonella, con il compito di «predisporre, con indagini da compiersi con tutta l'ampiezza necessaria, il materiale di studio al fine di dare attuazione al voto della Camera». La Commissione concludeva i suoi lavori il 23 luglio dell'anno successivo, con una relazione illustrativa poi rimessa al ministro di Grazia e Giustizia. Sui risultati dei lavori della Commissione, che dovevano essere propedeutici all'apertura di negoziati con la Santa Sede, il Parlamento non veniva informato né tanto meno la pubblica opinione. Com'è stato notato da Pietro Scoppola, non è difficile immaginare il motivo del riserbo mantenuto sui risultati della Commissione, pubblicati anni dopo da Giovanni Spadolini¹⁸, e cioè: le notevoli divergenze di vedute all'interno della Commissione stessa, le conclusioni inadeguate raggiunte a causa di un'interpretazione restrittiva della mozione della Camera, ma anche il risollevarsi a livello politico e di opinione pubblica, in maniera assai più consistente che per il passato, di un movimento di pensiero favorevole al superamento del regime concordatario¹⁹.

¹⁷ Cfr. in *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, a cura di P. Ciprotti e A. Talmanca, 1, Milano 1975, p. 187.

¹⁸ In G. Spadolini, *La questione del Concordato, con i documenti inediti della commissione Gonella*, cit., pp. 235 ss.

¹⁹ Cfr. P. Scoppola, *Introduzione*, in G.F. Pompei, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario 1969-1977*, a cura di P. Scoppola, con note di R. Morozzo della Rocca, Bologna 1994, p. 21.

E tuttavia la Commissione Gonella, al di là dei modesti risultati, segnava un punto importante: l'aver imboccato finalmente la strada della concreta riconsiderazione delle singole clausole concordatarie alla luce dei principi e delle norme costituzionali. Essa segnò la volontà politica di abbandonare incertezze e tentennamenti, di superare le opposte posizioni, entrambe dimentiche del dibattito costituente, di chi voleva che nulla si mutasse e di chi invece voleva il superamento non solo del Concordato, ma dello stesso art. 7 Cost.²⁰. Come pure la Commissione Gonella mostrò il superamento della lusinga insita nella teoria, cara a Jemolo, delle «foglie secche»: che cioè dovessero lasciarsi stare le cose così com'erano, permettendo che le singole disposizioni concordatarie venissero a cadere, una dopo l'altra, per l'evoluzione della società e della stessa esperienza giuridica complessivamente considerata.

Anche sul versante del diritto vivente il quadro in quegli anni viene a mutare, ponendo situazioni nuove che inducono a riconsiderare la questione della revisione del Concordato.

In particolare è la Corte costituzionale ad affrontare la questione delle antinomie fra Concordato e Costituzione, a cominciare dalla fondamentale sentenza n. 30 del 1971 in cui si pongono le basi di tutta la giurisprudenza costituzionale, e non solo costituzionale, successiva, dandosi un contributo decisivo alla chiusura del dibattito dottrinale sul secondo comma dell'art. 7 Cost. in rapporto al sistema delle fonti normative²¹. Difatti per la Corte «è vero che questo articolo non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, non può avere forza di

²⁰ Si fa riferimento ad alcune iniziative parlamentari tendenti a una revisione degli artt. 7 e 8 Cost., nelle quali non era difficile scorgere il riemergere di tesi che erano state care a quella parte dei costituenti, poi risultata soccombente, che si era opposta all'inserimento dei Patti lateranensi nella Costituzione. In particolare il riferimento è alla proposta di legge costituzionale del senatore Gian Mario Albani, presentata al Senato il 7 febbraio 1969 (cfr. in «Il diritto ecclesiastico», II, 1969, pp. 56 ss.); alla proposta di legge costituzionale dell'onorevole Lelio Basso, presentata alla Camera il 23 febbraio 1972 (cfr. in «Il diritto ecclesiastico», II, 1972, pp. 186 ss.); alla proposta di legge costituzionale del gruppo parlamentare di Democrazia proletaria, presentata alla Camera nel 1979 (cfr. in S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, cit., pp. 336 ss.).

²¹ Si veda A. Albisetti, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 2000 (3a ed.).

negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato»²².

Si può dire che a seguito di tale sentenza, con la sua acquisizione di «principi supremi dell'ordinamento costituzionale» che neppure le norme pattizie hanno forza di derogare, si verifica negli anni settanta e primissimi anni ottanta per via giurisprudenziale una serie di modifiche al Concordato, che in sede politico-legislativa e diplomatica erano bloccate. In effetti, il procedimento di revisione, messo in moto dal voto parlamentare del 1967 e avviato dalla Commissione Gonella nel 1968, si arresta per molto tempo, per le avverse condizioni politiche che si verificano con la questione del divorzio, del relativo *referendum*, e anche a seguito della legge sull'aborto. E ciò, nonostante che, all'indomani dell'approvazione della legge sul divorzio e delle tensioni tra Chiesa e Stato che ne seguirono, la Camera dei Deputati avesse votato, il 7 aprile 1971, un nuovo ordine del giorno in cui, «ritenuta l'opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dall'evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica», 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»²³.

Viceversa la Corte costituzionale sostanzialmente apre una terza via di revisione costituzionale rispetto alle due esplicitamente previste dall'art. 7 Cost.: la via bilaterale, per la quale non è necessario il procedimento di revisione costituzionale, e quella unilaterale, per la quale il procedimento stesso è necessario. È la via della caducazione, per sentenza del giudice della costituzionalità delle leggi, delle norme concordatarie ritenute in contrasto con i «principi supremi». C'è da dire, d'altra parte, che la stessa giurisprudenza costituzionale per altro verso rafforza le disposizioni pattizie: sia in via generale, laddove viene a sostenere la loro idoneità a derogare norme costituzionali non involgenti «principi supremi»; sia in casi specifici, allorché dichiara la costituzionalità di disposizioni concordatarie. Il caso più evidente è, forse, costituito dalla sentenza n. 195 del 1972 (cosiddetto «caso Cordero»), nella quale venne ad affermare la legittimità

²² Cfr. il testo in S. Domianello, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano 1987, p. 337.

²³ Cfr. *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, cit., pp. 354 s., 368.

costituzionale dell'art. 38 del Concordato – quello relativo alla concessione e alla revoca del nulla osta della Santa Sede per i professori dell'Università Cattolica – in rapporto agli artt. 3, 19 e, soprattutto, 33 Cost.

3. I LAVORI DELLA COMMISSIONE PARITETICA

Una terza e ultima fase si apre nell'autunno del 1976²⁴.

Il suo inizio è segnato dal decreto del presidente del Consiglio Giulio Andreotti che, in data 10 ottobre 1976, istituisce una delegazione presieduta dal senatore Gonella, e composta da Arturo Carlo Jemolo e Roberto Ago, con l'impegno di negoziare con la rappresentanza della Santa Sede modifiche al Concordato e di riferire in tempi brevi i risultati del negoziato, da comunicarsi alle Camere da parte del governo prima della stipula dell'accordo. Il mandato è nel quadro dell'ordine del giorno del 1971 per il quale, si noti, la revisione non era perseguita solo tenendo conto dell'evoluzione dei tempi e degli sviluppi della vita democratica, ma anche, riprendendo tematiche emerse nel dibattito in sede di Assemblea Costituente, per esigenze di «armonizzazione costituzionale» delle norme pattizie.

Il 27 ottobre successivo il cardinale e segretario di Stato Jean Villot confermava la disponibilità della Santa Sede a dare inizio alla trattativa e comunicava la composizione della delegazione vaticana, presieduta da monsignor Agostino Casaroli e composta da monsignor Achille Silvestrini e da padre Salvatore Lener sj.

I lavori vanno avanti, non senza soste, attraverso la stesura di successivi testi di proposte di revisione²⁵ e seguendo una procedura singolare per una convenzione internazionale qual è il Concordato, ma coerente con l'ordine del giorno del 1971, e cioè attraverso la periodica informazione e discussione al Parlamento sullo stato delle trattative; discussione sulla cui base le trattative stesse si evolvono. Questo metodo della «parlamentarizzazione» dei negoziati per la revi-

²⁴ In una lettera dell'ambasciatore Pompei al nuovo presidente del Consiglio onorevole Andreotti, dell'estate 1976, si affermava che «non eravamo alla penultima, ma all'ultima ora. Se non si procederà avremo, inesorabilmente e con lacerazioni, denuncia unilaterale e separazione»: cfr. P. Scoppola, *Introduzione*, cit., p. 27.

²⁵ Vedi in G. Dalla Torre, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Bologna 1985, pp. 341 ss., a eccezione della cosiddetta sesta bozza, rimasta non pubblicata.

sione del Concordato era in parte già stato sperimentato in altri, pochi, casi, come gli Accordi italo-iugoslavi di Osimo del 1975, e venne a segnare un rafforzamento della funzione non solo di controllo, ma anche di direzione politica del Parlamento per ciò che attiene all'azione di politica estera posta dal governo.

In particolare una prima bozza è presentata nel novembre 1976 dal presidente del Consiglio Andreotti alla Camera; una seconda bozza è illustrata dallo stesso, il 15 giugno 1977, ai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato; una terza bozza è presentata, il 6 dicembre 1978, dal presidente del Consiglio Andreotti al Senato, che dopo ampia discussione, constatata l'esistenza delle condizioni per entrare nella fase conclusiva del negoziato, autorizza il governo a concludere lo stesso tenendo conto di quanto emerso dalla discussione e continuando a mantenere informato il Parlamento; una quarta bozza, definita nel gennaio 1979, i cui contenuti vengono illustrati dal presidente della Commissione italiana, senatore Gonella, ai gruppi parlamentari; una quinta bozza viene definita nei mesi successivi dalle due Commissioni che giungono a considerare conclusi i propri lavori, siglando l'ipotesi di Accordo l'11 marzo 1980.

L'ipotesi di Accordo, tuttavia, non ha seguito, per cui in sostanza il procedimento di revisione conosce una stasi. Due anni dopo il presidente del Consiglio Giovanni Spadolini costituisce una Commissione con lo scopo di predisporre per il governo un parere sulla quinta bozza²⁶. La Commissione elabora una dettagliata relazione con osservazioni, sulla base delle quali predispone un testo emendativo della quinta bozza (la cosiddetta quinta bozza-bis).

Infine, un ulteriore testo, la sesta bozza, viene presentato al presidente del Consiglio Amintore Fanfani nell'aprile del 1983 da parte della Delegazione italiana²⁷.

Una lettura in parallelo dei diversi testi di revisione susseguiti nel corso di oltre sei anni fornisce immediatamente alcuni dati interessanti.

²⁶ La Commissione era presieduta da Vincenzo Caianiello, e composta dai professori Pio Ciprotti, Antonio Malintoppi e Francesco Margiotta Broglio. Cfr. in merito *La proposta di revisione del Concordato formulata durante il Governo Spadolini (febbraio-maggio 1982)*, in «Nuova Antologia», fasc. 2149, gennaio-marzo 1984, pp. 376 ss.; G. Spadolini, *Il Concordato e Papa Giovanni Paolo II*, ivi, pp. 419 ss.

²⁷ Nella quale nel frattempo, dopo la morte di Jemolo (12 maggio 1981) e di Gonella (19 agosto 1982), erano subentrati Pietro Gismondi, come presidente, e Paolo Rossi. Precedentemente anche la Commissione della Santa Sede aveva subito modifiche nella composizione a seguito della nomina a cardinale e segretario di Stato di Agostino Casaroli (12 marzo 1979), essendone divenuto presidente monsignor Achille Silvestrini ed essendo subentrato il nuovo sottosegretario del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa monsignor Audrys Backis.

Innanzitutto che i punti nodali dell'intera trattativa, quelli cioè in cui le due Delegazioni partivano da posizioni più distanti e in cui la Delegazione italiana doveva tenere conto di una pluralità di indicazioni diverse provenienti dalle differenti forze politiche e dalla pubblica opinione, furono la materia degli enti ecclesiastici (art. 7), del matrimonio (art. 8) e dell'insegnamento della religione (art. 9).

Per quanto riguarda in particolare la materia degli enti e del sostentamento del clero, il problema era più tecnico che politico, giacché – come noto – il Concordato del 1929 aveva sostanzialmente rinunciato a rivedere tutta la complessa e stratificata legislazione dell'età liberale. Ne è riprova il fatto che sin dalla prima bozza si rinvia a ulteriori accordi la disciplina degli interventi dello Stato nella gestione patrimoniale dei benefici ecclesiastici e dei relativi oneri finanziari; e che già dalla terza bozza si configura la costituzione di una Commissione mista per la regolazione con un'ulteriore specifica intesa l'intera materia degli enti ecclesiastici.

Per le altre due materie, il problema era prevalentemente di natura politico-ideologica. Sul riconoscimento del matrimonio canonico agli effetti civili lo scoglio fu sostanzialmente rappresentato dalla questione della giurisdizione, vale a dire della delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio. Scoglio peraltro in buona parte appianato, sul finire della trattativa, dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 18 del 1982, pose fine al precedente sistema di esecuzione pressoché automatica, prevedendo incisivi poteri della Corte d'Appello in sede di delibazione nella verifica dell'insussistenza nel giudicato canonico di disposizioni contrarie all'ordine pubblico e, inoltre, interdisse la possibilità di rendere esecutivi agli effetti civili i provvedimenti ecclesiastici di dispensa dal matrimonio rato e non consumato.

Quanto poi all'insegnamento della religione cattolica, il nodo problematico era costituito dalla libertà di avvalersi dello stesso e dagli strumenti giuridici attraverso i quali garantire tale libertà. Al riguardo significativi sono i pensieri e ripensamenti che si possono cogliere sotto le diverse e successive formulazioni dell'art. 9.

In secondo luogo si può notare come, per le altre questioni, l'accordo fu raggiunto rapidamente senza eccessive difficoltà.

In terzo luogo l'esame delle singole bozze, comparato con le risultanze parlamentari, manifesta l'attenzione con cui nel procedere dei lavori si tennero presenti le indicazioni e le richieste avanzate in sede parlamentare.

Infine è da rilevare come la quinta bozza-bis segni in vari punti un salto formale e sostanziale rispetto ai precedenti testi, anticipando in molti casi le soluzioni adottate poi in sede conclusiva delle trattative. Ciò vale, ad esempio, per la previsione di ulteriori intese per la disciplina di dettaglio dei principi posti nel Concordato con l'apparire per la prima volta della Conferenza episcopale italiana come interlocutrice dello Stato nell'ambito di tali intese; ma ciò vale anche per la previsione di un Protocollo addizionale al testo dell'Accordo, nel quale inserire norme di interpretazione e integrazione del testo dell'Accordo stesso.

Nella fase finale del procedimento di revisione avviene un mutamento di metodo. In effetti i lavori delle due Delegazioni, italiana e della Santa Sede, si protraggono sino alla fine del 1983 quando il presidente del Consiglio onorevole Bettino Craxi assume personalmente la responsabilità della conclusione del negoziato.

Con piglio decisionista e non senza una qualche sorpresa per l'opinione pubblica, l'onorevole Craxi interviene il 25 gennaio 1984 al Senato con comunicazioni sulla revisione del Concordato. In tali comunicazioni, dopo aver ricostruito il lungo *iter*, dichiara tra l'altro: «al momento di assumere la guida dell'attuale governo il presidente del Consiglio si è trovato perciò di fronte a un materiale prezioso, frutto di larghi approfondimenti che costituivano una solida base per riprendere l'iniziativa in vista di giungere a un risultato conclusivo. Confortato dal parere degli organi competenti della presidenza del Consiglio, ho personalmente esposto all'altra parte contraente i principi sui quali ritenevo fosse possibile raggiungere una intesa sulla quale il Parlamento italiano, da una parte, la Chiesa italiana dall'altra, potessero trovarsi a convergere. Su tali principi ho ottenuto disponibilità aperta e costruttiva della Santa Sede».

Seguirono i dibattiti parlamentari del 25-27 gennaio 1984 a seguito dei quali, e grazie anche all'ampio favore raccolto nella votazione sia al Senato che alla Camera, lo stesso presidente del Consiglio Craxi venne a definire personalmente, con il segretario di Stato cardinale Casaroli, il testo dell'Accordo.

In sostanza nel testo finale si accentua sensibilmente il carattere di concordato-cornice²⁸, assai sintetico nell'esposizione dei principi

²⁸ L'idea di un «concordato cornice» si era già manifestata nel dibattito politico del 1976-1977: cfr. F. Margiotta Broglio, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi. Profili dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, Roma 1986, p. 51. In dottrina l'idea aveva già

e con il rinvio a ulteriori intese; ne risulta anche accentuato, di conseguenza, il ruolo della Conferenza episcopale italiana nella definizione tramite intese con i competenti organi statuali, delle norme di dettaglio nelle singole materie. Trova poi spazio l'idea di un Protocollo addizionale, diretto non solo all'integrazione e interpretazione delle disposizioni contenute nell'Accordo ma, anche, alla interpretazione di alcune disposizioni del Trattato lateranense, che opportunamente si è voluto lasciar fuori dalla revisione.

Si giunse così il 18 febbraio 1984, in tempi quindi rapidissimi, alla firma dell'Accordo presso Villa Madama.

Giova notare che nella stessa fase dell'avvio delle trattative per la revisione del Concordato, e cioè a partire dal 1976, si mette in moto anche il procedimento per la stipulazione delle intese di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost.: la stessa Delegazione italiana che negozia con la Santa Sede è, infatti, incaricata di trattare con la Tavola valdese e con l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane. Anche delle acquisizioni di queste trattative si fa carico l'onorevole Craxi che, nei ricordati dibattiti parlamentari del 25-27 gennaio, accomuna questione concordataria e questione delle intese, nel contesto di un quadro generale di rinnovamento della legislazione italiana in materia ecclesiastica, ancora largamente risalente agli anni 1929-1930. E in effetti tre giorni dopo la firma dell'Accordo di Villa Madama, il 21 febbraio 1984, viene firmata la prima Intesa *ex art.* 8, terzo comma, Cost., con la Tavola valdese²⁹.

4. PER UNA VALUTAZIONE

La vicenda lunga quarant'anni della revisione del Concordato, accompagnata da un crescente interesse da parte della dottrina giuridica³⁰, è stata segnata, nei tempi e nei modi, da diversi fattori, alcuni dei quali interni alla realtà italiana, ma altri a essa in qualche modo esterni ed estranei.

cominciato a emergere nei lavori del Convegno di Siena del 1972, su cui cfr. AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972), Milano 1973.

²⁹ Per lo sviluppo del sistema delle intese cfr. G. Long, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna 1991.

³⁰ Per riferimenti bibliografici in merito cfr. S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, cit., pp. 351 s.

Per quanto riguarda i primi, innanzitutto la situazione politica generale. In effetti, dopo gli anni del «rovetto ardente», la «quasi promessa» della revisione che era più volte aleggiata in Assemblea Costituente per ottenere il voto favorevole all'art. 7 Cost. rimane tale: negli anni del centrismo non ci sono le condizioni per adempierla. È ciò non solo per le note più generali difficoltà ad attuare appieno lo stesso dettato costituzionale, ma anche per ragioni più strettamente attinenti alla questione, con la rigida spaccatura e contrapposizione di posizioni politiche in Parlamento e nel Paese, riflesso in qualche modo delle divisioni che a livello planetario segnarono l'età della guerra fredda. Ma probabilmente nessuna delle parti politiche, a eccezione di qualche voce assolutamente minoritaria, aveva interesse a riprendere una questione che aveva conosciuto gli infuocati dibattiti costituenti e che ormai aveva trovato una sua conclusione. Soprattutto da parte del Partito comunista sembra prolungarsi, negli anni cinquanta, quell'atteggiamento preoccupato di garantire alla Repubblica il consenso interno e internazionale necessario alla rinascita democratica, che in Assemblea Costituente aveva in sostanza determinato il suo voto favorevole all'art. 7 Cost.³¹.

Sta di fatto che la questione della revisione del Concordato si riapre solo con l'avvento del centro-sinistra, quindi con il mutamento delle maggioranze parlamentari³². In effetti l'acquisizione dei socialisti all'area di governo e le responsabilità che ne conseguirono, sollecitarono il Partito socialista a una nuova considerazione della questione cattolica e a riconsiderare la questione concordataria, mutando la loro posizione rispetto a quella assunta in Assemblea Costituente col voto contrario all'art. 7³³. Un mutamento che, peraltro, di quel voto mantiene la memoria storica della riforma promessa, che si trasforma pertanto in impegno positivo alla revisione. Da questo punto di vista l'apporto dei socialisti fu certamente determinante per sbloccare una situazione, anche in termini numerici di voti in Parlamento e per consentire l'approvazione della revisione con larghissima maggioranza, com'era opportuno che fosse e come da parte

³¹ Per un giudizio sull'atteggiamento in Assemblea Costituente del Partito comunista, a proposito del voto sull'art. 7 Cost., cfr. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna 1980, pp. 82 s.

³² Lo nota P. Scoppola, *Introduzione*, cit., pp. 17 ss., con una succinta ricostruzione dei fatti.

³³ Lo sottolinea G. Acquaviva, *Vecchio e nuovo Concordato nella luce della politica nazionale*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, cit., p. 11.

della Santa Sede si era sempre auspicato. Come giustamente è stato notato, l'Accordo di Villa Madama segna, politicamente parlando, la ricucitura dello strappo nella sinistra che si era verificato, in Assemblea Costituente, col voto sull'art. 7, in cui socialisti e comunisti avevano fatto scelte contrapposte³⁴.

Con l'avvento del centro-sinistra, d'altra parte, si registra un clima politico nuovo, più sensibile e aperto alla prospettiva delle riforme. Non è un caso che formalmente il procedimento di revisione è innescato con la mozione approvata alla Camera dei Deputati il 5 ottobre 1967, nel contesto cioè di un Parlamento e di un Paese nel quale era già viva la discussione sulle grandi riforme che avrebbero caratterizzato, subito dopo, gli anni settanta.

Di questo clima nuovo beneficia, indubbiamente, anche la prospettiva della revisione del Concordato. Anche se le riforme che si vanno in concreto progettando e attuando non sempre favoriscono l'*iter* di revisione. Basti pensare alla vicenda della legge sul divorzio, che non solo costituiva una lesione di valori morali e culturali particolarmente presenti e avvertiti nel mondo cattolico, ma che aveva – nonostante le opinioni di giuristi e la successiva giurisprudenza costituzionale – un'oggettiva portata lesiva delle disposizioni concordatarie. La questione del divorzio, che si sostanzia anche in una controversia diplomatica con la Santa Sede, blocca in sostanza nel 1969 l'iniziativa di revisione che, a fronte dell'accertata disponibilità della Santa Sede, aveva prodotto un testo di possibili modifiche grazie ai lavori della Commissione ministeriale presieduta da Gonella. Bisognerà attendere il 1976 perché in concreto l'iniziativa riprenda, e questa volta con una Commissione paritetica.

E, d'altra parte, le stesse vicende politiche vengono talora a svolgere, contestualmente, anche una funzione diversa, opposta, non di freno ma di impulso. Si pensi solo, per rimanere alla questione del divorzio, ai tentativi posti in essere negli anni 1973-1974 di evitare il *referendum* anche pensando a un'incisiva revisione concordataria, che negli anni successivi (1975-1977) prenderà corpo in un progetto che è ben documentato dai diari dell'ambasciatore in Vaticano Pompei³⁵.

³⁴ F. Margiotta Broglio, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi*, cit., pp. 56 s.

³⁵ G.F. Pompei, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 439 ss. Da tale progetto sembrano peraltro prescindere i lavori della Commissione paritetica: cfr. P. Scoppola, *Introduzione*, cit., pp. 35 ss.

Altro fattore che ha influito sui tempi e sui contenuti della revisione è stato certamente il metodo seguito: la cosiddetta «parlamentarizzazione». Non c'è dubbio, infatti, che soprattutto dopo l'apertura delle trattative nel 1976 questo metodo ha prolungato enormemente i tempi: e non solo per l'esame e la valutazione tecnica che, specie in seno alla Delegazione italiana, si doveva fare ogni volta delle diverse posizioni e proposte emerse in sede parlamentare, ma anche per i raffreddamenti che allo svolgersi delle trattative potevano venire dalla preoccupazione che il metodo della parlamentarizzazione si risolvesse poi in un progressivo svuotamento di contenuti del progetto di accordo attraverso quella che taluno definì la «politica del carciofo».

Ma d'altra parte la «parlamentarizzazione» ebbe l'effetto positivo di avvicinare, al di là di stereotipate posizioni ideologiche, ai problemi e alle esigenze concrete che la revisione comportava, anche in rapporto a precise sensibilità, istanze e necessità presenti nel corpo sociale ed espresse nella pubblica opinione; col conseguente effetto di favorire il formarsi di un largo consenso ai contenuti della revisione, e non solo a livello parlamentare ma anche nel Paese.

C'è da ribadire, infine, che un ruolo incisivo sui contenuti della revisione l'ebbe la giurisprudenza della Corte costituzionale che, con importanti sentenze nel decennio che va dai primi anni settanta ai primi anni ottanta, non solo tracciò dei limiti di legittimità costituzionale, di cui ovviamente nella trattativa per la revisione non si poté non tenere conto e in alcuni casi anticipò alcune soluzioni; ma anche, validando la legittimità di norme del Concordato del 1929, pure indubiate di costituzionalità in dottrina, incoraggiò la trattativa nel loro sostanziale mantenimento. Certamente la giurisprudenza della Corte costituzionale operò fortemente per un mutamento della prospettiva in cui la trattativa venne a svilupparsi, accentuandone la finalità di armonizzazione costituzionale delle norme pattizie.

Ma a segnare tempi, modi e contenuti della revisione concordataria hanno contribuito anche altri fattori, per dir così, esterni alla realtà politica e istituzionale italiana.

Non c'è dubbio, infatti, che per parte della Chiesa cattolica i tempi per la revisione concordataria divennero maturi solo dopo la celebrazione del Concilio Vaticano II (1962-1965). I documenti conciliari contribuiscono a rinnovare profondamente la tradizionale prospettiva canonistica delle relazioni fra Chiesa e Stato, consacrata nelle elaborazioni dello *jus publicum ecclesiasticum externum*.

La Costituzione pastorale *Gaudium et Spes* pone le direttive fon-

damentali: indipendenza e autonomia della Chiesa e della comunità politica; necessità di una «sana» collaborazione tra di loro perché entrambe, ancorché a titolo diverso, sono a servizio della stessa persona umana; una collaborazione da attuarsi secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo; abbandono delle vecchie teorie controriformistiche sulla *potestas indirecta in temporalibus* a favore del diritto a predicare con vera libertà la fede, a insegnare la sua dottrina sociale, a esercitare senza ostacoli la sua missione fra gli uomini e dell'affermazione di una *potestas magisterii*, per la quale rivendica il diritto di «dare il suo giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona o dalla salvezza delle anime». E poi la dichiarazione *Dignitatis humanae*, sulla libertà religiosa, con la solenne affermazione del principio, di diritto naturale, dell'immunità della persona umana da ogni coercizione in materia religiosa e di coscienza³⁶.

Rilievo non marginale nel rinnovamento della tradizionale prospettiva canonistica venne anche dal recupero e dalla valorizzazione delle Chiese particolari, anche nella loro organizzazione in Conferenze episcopali operata dal Concilio con la costituzione sulla Chiesa *Lumen gentium* e tradotta poi nel *Codex*; recupero e valorizzazione che avrebbero permesso alcune soluzioni nell'Accordo del 1984 e dischiuso prospettive in ordine al processo di accentuazione del principio autonomistico nell'ordinamento costituzionale italiano³⁷.

Se i deliberati del Vaticano II rimuovono i presupposti culturali entro cui si era prodotto il Concordato del 1929 (così come tutti i Concordati del tempo), e promuovono al tempo stesso un clima generale di per sé favorevole alla sistemazione in termini diversi delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia, tra gli effetti del Concilio vi sono anche contropinte alla revisione.

In effetti una polemica anticoncordataria si sviluppa all'interno del cattolicesimo italiano, espressione di diversi filoni di pensiero storico, teologico, pastorale e con differenti gradi di atteggiamento critico³⁸.

³⁶ Per tutta questa parte rinvio a G. Dalla Torre, *La città sul monte. Contributo a una teoria canonistica sui rapporti fra Chiesa e comunità politica*, Roma 2002 (2a ed.).

³⁷ Sugli effetti delle innovazioni conciliari al riguardo cfr. G. Dalla Torre, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Modena 1983.

³⁸ Per alcuni riferimenti di sintesi cfr. G. Martina, *La Chiesa in Italia negli ultimi trent'anni*, con prefazione di C. Riva, Roma 1977.

Ma accanto a essa si sviluppa anche una resistenza conservatrice, che si iscrive nella più ampia e variegata realtà di sensibilità ecclesiali impreparate a recepire le novità conciliari, l'istanza al rinnovamento che esse portavano con sé, talora suggestionate da tentazioni tradizionalistiche³⁹. E però nello stesso mondo cattolico vi sono forti azioni di sostegno dell'opera di revisione: da ricordare in particolare quella posta in essere dall'Unione Giuristi Cattolici Italiani⁴⁰.

Sono gli anni in cui, con mano decisa anche se con grande sofferenza interiore, Paolo vi guida la Chiesa, e con essa la Chiesa italiana, nell'attuazione del Concilio. E finalmente si afferma una linea aperta a innovazioni non formali, ma nel solco della tradizione concordataria⁴¹.

E poi altri fattori. Si pensi, ad esempio, alla promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico nel 1983, quindi quasi alla vigilia della conclusione dell'Accordo, con alcune sue radicali innovazioni quale quella che sopprime i benefici ecclesiastici, liberando definitivamente il tavolo delle trattative da una materia farraginoso, complessa, risalente nel suo impianto fondamentale alle leggi eversive dell'Ottocento e sulla quale neppure il legislatore fascista aveva voluto (o saputo) mettere mano. La fine dell'istituto medievale del beneficio ecclesiastico permetterà la produzione di una legislazione in materia di enti e di sostentamento del clero davvero in linea con le esigenze della moderna società⁴².

Dal lungo *iter*, la cui conclusione positiva porta a ricucire gli strappi che si erano frattanto verificati nei rapporti tra Stato e Chie-

³⁹ Cfr. di recente N. Buonasorte, *Tra Roma e Lefebvre. Il tradizionalismo cattolico italiano e il Concilio Vaticano II*, con prefazione di R. Morozzo della Rocca, Roma 2003.

⁴⁰ In effetti tra il 1977 e il 1979 l'Unione Giuristi Cattolici Italiani dette vita a un periodico denominato «Documentazioni di iustitia», appositamente destinato a sostenere il processo di revisione con qualificati interventi scientifici ma anche con un certo taglio combattivo e talora polemico. Si trattò di pubblicazione settimanale, a larga diffusione, inviato in particolare a tutti i componenti il Parlamento.

⁴¹ Significativa al riguardo l'equilibrata indicazione di monsignor Clemente Riva proprio nel 1976, quando cioè le trattative ufficiali si aprono, il quale dopo aver ricordato che due fatti fondamentali si imponevano ormai alle due parti come criterio di impostazione dei loro rapporti, e cioè la Costituzione italiana e il Vaticano II, affermava: «ci sembra non sia sufficiente una riproduzione aggiornata del vecchio Concordato, ma neppure realistico ed esatto il regime di assoluta separazione, data la situazione storica italiana e la fisionomia della Chiesa cattolica, che non è solo comunità di coscienze, né comunità fideistica. Una soluzione nuova, originale e lungimirante sarebbe grandemente utile ad ambedue le Parti» (C. Riva, *Prefazione*, in G. Martina, *La Chiesa in Italia negli ultimi trent'anni*, cit., pp. 12 ss.).

⁴² Cfr. *Il sostentamento del clero. Nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano 1993.

sa, esce un modello di Concordato nuovo, coerente con i caratteri di una società democratica⁴³, che rivolge le sue finalità dalle ragioni delle istituzioni alle ragioni della tutela della persona umana nella sua dignità⁴⁴, che si impone come paradigma per molte convenzioni che successivamente la Santa Sede viene a stilare con altri Stati.

5. CONCLUSIONI

L'iter di revisione del Concordato lateranense è, dunque, stato lungo: quarant'anni.

Eppure sembra di poter dire che questi quarant'anni, in cui si è verificata una trasformazione della società italiana come mai prima, sono serviti a far emergere dall'insieme delle disposizioni costituzionali – e non solo dall'art. 7 – i valori e le potenzialità di una sistemazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nuova, diversa dal passato, coerente e solidale con i grandi valori su cui si convenne di costruire la casa comune.

In realtà questo assetto nuovo, originale non solo rispetto alla tradizione italiana ma anche nel variegato quadro europeo, era sotteso al testo costituzionale: andava individuato, colto, sviluppato nelle sue potenzialità, solidalmente e non separatamente rispetto al più generale problema della condizione giuridica di tutte le confessioni religiose.

In conclusione mi pare di poter ripetere per la revisione del Concordato quanto ho notato in altra occasione, parlando di un disvelamento progressivo che nel divenire storico della Repubblica italiana si è verificato quel principio di laicità dello Stato, che i costituenti avevano racchiuso ma non esplicitato formalmente nel testo della Carta⁴⁵.

⁴³ Molti commentatori parlano dell'Accordo del 1984 come esempio del passaggio dei Concordati dal modello antico dei «patti di unione» al modello moderno dei «patti di libertà e cooperazione». Cfr. per tutti F. Margiotta Broglio, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi*, cit., p. 52.

⁴⁴ In questa prospettiva si coglie il senso dell'art. 1, dove è detto che la Repubblica italiana e la Santa Sede si impegnano «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». In merito cfr. G. Dalla Torre, *La «filosofia» di un Concordato*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2004.

⁴⁵ G. Dalla Torre, *Europa. Quale laicità?*, Cinisello Balsamo 2003, pp. 76 ss.

IL NEGOZIATO PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO TRA GOVERNO E PARLAMENTO

La questione del Concordato, o meglio della riforma degli Accordi lateranensi del 1929 per adeguarli alla Costituzione democratica, si apre al momento di definire, alla Costituente, il regime delle relazioni fra il nuovo Stato repubblicano e la Chiesa cattolica. Ragioni politiche, che non posso evocare in questa sede, indussero una larga maggioranza dei costituenti a scegliere la più agevole strada della conservazione dell'ordinamento preesistente, nonostante si trattasse di uno dei fondamenti caratterizzanti dello Stato fascista che i medesimi costituenti avevano il compito di smantellare, e nonostante i Patti fossero strettamente collegati a quello Statuto albertino che stava per essere radicalmente abrogato. Proprio per questo, nel momento stesso in cui la Costituente, da una parte salvaguardava i Patti del Laterano e dall'altra estendeva il principio di bilateralità anche alle confessioni diverse dalla cattolica, si venivano ad aprire due problemi fondamentali.

Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, la necessità (apertamente riconosciuta dai fautori della conservazione del sistema lateranense) di procedere a revisioni dei Patti, espressamente previste dall'art. 7, secondo comma, per adeguarli consensualmente o unilateralmente al nuovo ordinamento costituzionale.

Per quanto riguarda gli altri culti, che restavano «ammessi» e regolati dalla legge 1159 del 1929, si doveva dare un contenuto ai principi costituzionali di uguale libertà delle confessioni e di uguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione, abrogando la legge 1159 e procedendo alla stipulazione delle intese previste dall'art. 8, terzo comma.

Le due questioni, com'è ben noto, rimasero aperte circa un ventennio e verranno riprese in considerazione sempre in sede parlamentare. Ricordo però che rimane tuttora aperto il problema dell'abrogazione della legge 1159 del 1929.

Sarà Mauro Ferri del psu ad auspicare, nel corso del dibattito alla Camera sulla fiducia al governo Moro (11.03.1965), che si possa arrivare alla revisione consensuale delle disposizioni concordatarie in contrasto con la Costituzione; e sarà Basso del psuip a presentare una mozione, qualche giorno dopo, per la revisione dei Patti del 1929 (17.03.1965). L'occasione, è ben noto, era stata la mancata rappresentazione, in un teatro di Roma, del dramma del tedesco Hochhuth, *Il Vicario*, che metteva in evidenza l'atteggiamento (i cosiddetti «silenzi») di Pio XII di fronte all'Olocausto. Mancata rappresentazione dovuta al divieto delle autorità amministrative, in applicazione dell'art. 1 del Concordato che garantiva il rispetto del carattere sacro della città di Roma.

Nel dibattito al Senato (17.02.1965) e poi alla Camera (2.04.1965), i parlamentari della Democrazia cristiana e il ministro dell'Interno Taviani, sostenuti anche dai parlamentari del Movimento sociale e del Partito liberale, arroccandosi sull'obbligo concordatario di tutelare il carattere sacro dell'Urbe, finirono per giustificare, indirettamente, le molteplici richieste delle sinistre di procedere alla revisione consensuale dei Patti per armonizzarli con la Costituzione.

La miopia della posizione assunta dai difensori a oltranza della prevalenza di Patti sui principi costituzionali, peraltro confortati dall'orientamento della Cassazione che, in assenza della Corte costituzionale, verificava anche i parametri di costituzionalità, fu messa in evidenza da Carlo Levi che osservò che chiunque poteva acquistare e leggere il testo di Hochhuth, magari in una libreria di Frascati, anche se l'opera fosse stata sequestrata nelle librerie dell'Urbe.

Nell'ottobre del 1967, a vent'anni dalla Costituente, si giunse a discutere, in sede parlamentare, le mozioni Basso, Malagodi e Tripodi sulla revisione del Concordato. Segnalo che Basso chiese una revisione profonda, Tripodi il solo rispetto degli Accordi lateranensi e Malagodi l'apertura di trattativa con la Santa Sede sulla base di espresse direttive del Parlamento. Questa la prima occasione nella quale si comincia a sottolineare il ruolo del Parlamento nel procedimento di revisione bilaterale. Il dibattito si concluse, com'è noto, con l'approvazione della mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa, che

chiedeva di portare a conoscenza della Santa Sede l'opportunità di trattative per rivedere alcune clausole del Concordato del 1929; ma l'indicazione di Malagodi, per un coinvolgimento del Parlamento nel corso di tali trattative, diventò, appunto, l'orientamento di fondo di tutta la lunga vicenda diplomatico-parlamentare che si concluderà, quasi altri vent'anni dopo, con la legge 121 del 25 marzo 1985.

Non mi soffermo sulle vicende del negoziato, dalla Commissione di studio Gonella, istituita il 1° novembre 1968, alla Commissione paritetica Italia-Santa Sede istituita dall'Accordo del 1984, che chiuderà il procedimento di revisione predisponendo la nuova disciplina degli enti e beni ecclesiastici che le parti approveranno con il Protocollo del 15 novembre 1984 e che diventerà la legge 222 del 1985.

Voglio solo richiamare l'attenzione sulla centralità del Parlamento in tutta la lunghissima procedura e, inoltre, sul ruolo del medesimo che, istituendo il divorzio con la legge 1° dicembre 1970, dette la scossa definitiva al traballante edificio lateranense e, nonostante le molte e vive proteste della Santa Sede che considerò la legge un *vulnus* alla convenzione del 1929, obbligò il Papato, soprattutto con gli esiti del successivo referendum del 1974, a prendere atto che, al di là degli stessi principi supremi di laicità della Costituzione – così li definirà la Corte costituzionale nel 1989 – era la società italiana ad avere ampiamente superato la dimensione lateranense, dichiarandosi in maggioranza contraria al mantenimento di uno dei capisaldi del sistema pattizio del 1929.

Basta scorrere i Diari dell'ambasciatore presso la Santa Sede, Pompei, editi da Scoppola, e le Agende del segretario della CEI, il vescovo di Lucca Bartoletti, vicinissimo a Paolo VI – utilizzate da Federica Nannini – per capire come furono proprio le decisioni parlamentari e popolari della prima metà degli anni settanta, confortate dalle sentenze n. 169/1971 e n. 176/1973 della Corte costituzionale, a convincere la Santa Sede, e in particolare papa Montini, dell'ineluttabilità di una profonda revisione degli Accordi lateranensi. Infatti, dopo le reiterate proteste del 1970, già nel gennaio 1971 l'«Osservatore Romano» segnalerà la disponibilità della Santa Sede per «trattative eque» (si dovrà attendere il 1976 perché il medesimo quotidiano parli di revisione «equa e moderna»), mentre la prospettiva del referendum spingerà a tentativi affrettati di revisione dei Patti nella speranza di evitare il confronto popolare.

Furono i risultati del maggio 1974 a indurre Aldo Moro, nel discorso di presentazione del suo governo alle Camere il 3 dicembre

1974, ad affermare l'urgenza e la necessità della revisione del Concordato dopo gli esiti referendari.

Due giorni dopo il portavoce vaticano, Alessandrini, ribadirà la disponibilità della Santa Sede.

Innovando rispetto alla prassi dei suoi predecessori, il governo Moro incanalerà il negoziato al di fuori delle Commissioni governative (la Commissione Gonella aveva lavorato nel 1969) e, in un certo senso, anche del controllo parlamentare, autorizzando, d'accordo con Paolo VI, un negoziato diplomatico atipico. Un nuovo progetto verrà infatti predisposto dall'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, Pompei, non con la Segreteria di Stato ma con il segretario della CEI, Bartoletti, che riportava direttamente al pontefice e, non sempre, come almeno risulta dalle sue agende, riferiva alla Segreteria di Stato o ai vertici della CEI.

Nell'ottobre 1976 il nuovo presidente del Consiglio Andreotti istituirà nuovamente una Commissione governativa, che si mette subito al lavoro e nel novembre 1976 ha inizio la prassi degli incontri riservati dell'onorevole Gonella, in rappresentanza del governo, con i capi gruppo parlamentari dei partiti politici. Una prassi che, peraltro, aveva avuto un precedente negli incontri promossi dal presidente del Consiglio Emilio Colombo il quale, nei mesi di maggio-giugno 1971, aveva ricevuto, in separati colloqui, le rappresentanze dei gruppi parlamentari per ottemperare all'ordine del giorno Andreotti del 1971, con cui si era delegato il governo a promuovere il negoziato con la Santa Sede mantenendo i contatti con le forze parlamentari.

Va riconosciuto che il presidente Andreotti, allora capogruppo della DC, teorizzò, nel corso del dibattito, il principio secondo cui il Parlamento doveva essere direttamente coinvolto nel procedimento di revisione del Concordato. Un principio che lo trovò non solo teorizzatore ma anche convinto sostenitore, come indica il seguente brano del suo intervento in aula: «Si tratta di un impegno che certamente è notevole e che, a mio avviso, può essere spiegato; si tratta cioè di non giungere alla stipulazione di un accordo senza prima aver riferito in merito al Parlamento e senza, quindi, che il Parlamento abbia avuto modo di esprimersi preventivamente con un voto; è chiaro, quindi, che non mi riferisco al voto successivo, che spetta istituzionalmente al Parlamento, all'atto della ratifica dell'accordo stesso. Non si tratta di un trattato internazionale normale; l'argomento è talmente particolare (perché incide così vivamente sui

cittadini e qualche volta sulla stessa coscienza del cittadino italiano) che anche il fatto di aver instaurato questa procedura particolare – io credo può essere compreso e trova giustificazione». Un'impostazione sulla quale concordò espressamente anche il repubblicano Reale, mentre Basso, Scalfari e Fortuna ribadirono la loro richiesta di costituzione di una Commissione di 21 deputati che riferisse all'Assemblea prima dell'inizio di ogni trattativa.

Dalla discussione del 1971 e dalle specifiche dichiarazioni di Andreotti deriva una netta volontà del Parlamento nel senso di impegnare il governo a seguire una procedura adeguata proprio alla specialità del negoziato e del Protocollo da stipulare. In altri termini, ad accettare una precisa cooperazione accessoria delle Camere nella stipulazione dello stesso accordo, a non limitarsi a informare le due Camere dei principi informativi della revisione o a sottoporre loro il trattato già concluso perché valutino la mera opportunità di rimuovere o meno l'ostacolo alla sua ratifica.

Un impegno al quale sia il Parlamento nella Risoluzione del 3 dicembre 1976 e nelle successive, sia gli stessi presidenti del Consiglio sono rimasti puntualmente aderenti fino all'ultima fase del 1984, confermando, implicitamente, le specialità del negoziato diplomatico per la modificazione, ai sensi del secondo comma dell'art. 7, dei Patti del Laterano.

Infatti la Risoluzione del 3 dicembre 1976 – firmata dai capigruppo dei partiti (PRI, PSI, PSDI, PCI, DC) che sostenevano, con la *non-sfiducia*, il monocolore democristiano e approvata con 412 voti a favore e 31 contro su un totale di 443 votanti – non solo impegnava come il precedente ordine del giorno il governo a riferire al Parlamento prima della stipulazione del Protocollo di revisione, ma lo obbligava, più esplicitamente di quanto non facesse la formula del 1971, a mantenere «gli opportuni contatti con i gruppi parlamentari nel corso della trattativa».

Nel corso di questa lunga vicenda, il Parlamento, in Aula e in sede di gruppi parlamentari, portò un contributo originale e costruttivo a una trattativa che, pur svolgendosi sul binario dei negoziati diplomatici, fu caratterizzata dalla peculiarità dell'accessoria cooperazione previa delle Camere alla stipulazione di un accordo di diritto internazionale. Una cooperazione che aveva caratterizzato anche i casi del trattato di non proliferazione nucleare del 1969 e gli Accordi di Osimo del 1975 (e, in un certo senso, anche il trattato NATO e il cosiddetto *Pacchetto Alto Adige*), ma che, per quanto atteneva il

negoziato con la Santa Sede, trovò in Parlamento una specifica teorizzazione e fece entrare nel linguaggio giuridico e politico il termine «parlamentarizzazione» riferito, appunto, a tale atipico negoziato internazionale.

Dalla discussione parlamentare del dicembre 1976 sulla cosiddetta «prima bozza» di Accordo risultò ulteriormente definita e rafforzata questa procedura. Infatti il governo avvertì la necessità di discutere le singole clausole della «seconda bozza» nel corso del 1977 con i gruppi parlamentari, sia per poter dar conto alla delegazione vaticana delle reazioni delle forze politiche alle sue richieste, sia per riportare alle Camere un ulteriore testo che fosse, però, il risultato non della sola azione di governo, ma anche e proprio della cooperazione accessoria del Parlamento, in modo da anticipare, in un certo senso, l'intervento propriamente legislativo che il Parlamento stesso avrebbe dovuto effettuare, una volta firmato il nuovo Accordo, in sede di autorizzazione alla sua ratifica.

Anche nel successivo dibattito al Senato sulla cosiddetta «terza bozza» di Accordo, nel dicembre 1978, il presidente del Consiglio, Andreotti, dette atto dello spirito costruttivo di tutte le forze parlamentari, dichiarando di aver maggiormente apprezzato quanti, come gli esponenti della tradizione laica, avevano dovuto, più di altri, «fare uno sforzo rispetto alla loro posizione e tradizione, per non abbandonarsi a storiche incomunicabilità». La Risoluzione conclusiva del 6 dicembre, verificando l'esistenza di condizioni per avviarsi verso il momento conclusivo della trattativa, aveva inoltre invitato il governo a tenere «nel massimo conto» le osservazioni, i rilievi e le richieste formulate, nel corso della discussione, dall'Assemblea di Palazzo Madama, impegnandolo a proseguire sulla linea della «parlamentarizzazione» dei negoziati attraverso la debita informazione dei capigruppo nel corso della successiva fase dei negoziati stessi. Infatti, nel gennaio 1979, il capo della delegazione governativa, senatore Gonella, presentava ai gruppi parlamentari una nuova redazione dell'Accordo (la cosiddetta «quarta bozza») che, peraltro, non veniva da questi giudicata rispondente alle richieste formulate, nel corso della discussione al Senato, dal Parlamento.

Il ruolo del Parlamento veniva, del resto, ulteriormente riconosciuto nelle dichiarazioni programmatiche sia dal primo (agosto 1979) che dal secondo governo Cossiga (aprile 1980) – nelle quali si ribadiva l'intenzione dell'Esecutivo di «sviluppare i lavori per la revisione del Concordato [...] tenendo conto delle osservazioni, delle

proposte e dei rilievi emersi nei dibattiti svoltisi in Parlamento» e di giungere, quindi, alla fase dei «contatti politici» con la Santa Sede, in vista della definitiva conclusione dell'Accordo, «previe le opportune consultazioni con le parti politiche» – e veniva ampiamente confermato dal dibattito al Senato e alla Camera del gennaio 1984.

L'accennato procedimento seguito per la revisione bilaterale degli Accordi lateranensi non trova – com'è stato osservato dal professor Cassese – ipotesi parallele nella nostra prassi parlamentare.

È utile, in proposito, richiamare il caso degli Accordi italo-iugoslavi firmati a Osimo il 10 novembre 1975 ed entrati in vigore il 3 aprile 1977. Nel caso degli Accordi di Osimo, i due Stati, Italia e Jugoslavia, al di là del concordato sincronismo delle procedure di ratifica, hanno ritenuto di fare qualcosa di più della prassi ordinaria anche perché sia l'art. 9 del Trattato politico, sia l'art. 11 dell'Accordo economico, non avrebbero consentito «una autorizzazione alla ratifica parziale o condizionata, e tantomeno accompagnata da riserve affatto previste». Infatti, la portata politica degli accordi e l'opportunità di prevenire possibili reazioni negative hanno indotto i due Stati a informare «del contenuto delle intese raggiunte gli organi costituzionali chiamati ad autorizzare la ratifica al fine di avere, in sede politica, il loro previo consenso alla firma degli accordi in cui tali intese si dovevano concretare». Il 3 e il 9 ottobre 1975 Camera e Senato esprimevano il loro consenso sugli accordi non ancora conclusi dei quali verrà autorizzata la ratifica con la legge 73 del 14 marzo 1977.

Le analogie tra procedimento per la stipulazione degli Accordi di Osimo e procedimento per la revisione degli Accordi del Laterano trovano, del resto, ulteriore conferma della previsione, nei primi, di una serie di successivi *pacta de contraendo* da concludere in seno a costituendi comitati misti e, negli Accordi di Villa Madama, di una serie di successive intese da stipularsi da parte di costituende Commissioni miste per le questioni in materia di enti e beni ecclesiastici, di assistenza spirituale nelle strutture obbligatorie, di beni culturali ecc.

In ogni caso, anche se, com'è stato autorevolmente affermato, la libertà dell'Esecutivo in materia di conclusione di trattati internazionali «va esercitata nel quadro del programma di politica estera delineato dal governo, e sul quale il Parlamento si è pronunciato e si pronuncia, nelle varie occasioni pertinenti» (Cassese), non si possono trascurare, richiamando i profili procedurali della riforma dei Patti lateranensi, gli effetti del raccordo Governo-Parlamento che si

è realizzato in quella vera e propria partecipazione di quest'ultimo alla funzione di direzione politica rappresentata dalle deliberazioni camerale.

Le mozioni del 1967 e del 1971 e le risoluzioni del 1976 in ordine alle trattative con la Santa Sede furono, in qualche modo, vincolanti per i governi in carica i quali avrebbero potuto, ovviamente, disattenderle correndo il rischio della sanzione politica rappresentata dalla sfiducia, ma non avrebbero potuto ignorarle.

L'aver scelto, inoltre, a conclusione del dibattito del 1976 e del 1978, lo strumento della «Risoluzione» camerale, rinforzò il ruolo del Parlamento nella procedura per la revisione bilaterale, a termine dell'art. 7, secondo comma, della Costituzione, dei Protocolli lateranensi, in quanto tale scelta vincolò nuovamente l'Esecutivo alle indicazioni emerse dal dibattito e garantì ulteriormente il raccordo Governo-Parlamento attraverso la prevista informazione ai gruppi parlamentari nel corso delle successive fasi del negoziato della Santa Sede.

La Risoluzione del Senato del 6 dicembre 1978 entrò addirittura e specificamente nel merito di tale negoziato, invitando il governo a tenere nel massimo conto, nella fase conclusiva del negoziato stesso, degli elementi emersi dal dibattito soprattutto in tema di riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni religiosi cattolici; definizione della materia degli enti ecclesiastici (si suggerì allora la Costituzione della Commissione paritetica, che verrà poi istituita dall'Accordo del 1984); insegnamento della religione cattolica nelle scuole e, a continuare, a tenere «debitamente informati i Capi gruppo parlamentari della trattativa».

In effetti nel gennaio 1979 il senatore Gonella illustrò ai gruppi parlamentari una nuova stesura dell'Accordo (la cosiddetta «quarta bozza») che aveva trovato il consenso della delegazione vaticana. Ma in quelle sedi, il testo venne giudicato non rispondente alle indicazioni del Parlamento.

Le cosiddette bozze «quinta» (presentata ai presidenti del Consiglio Cossiga e Forlani rispettivamente nell'aprile 1980 e nel maggio 1981) e «sesta» (presentata nell'aprile del 1982 ancora a Forlani) non vennero ritenute dai governi «mature» per poter essere comunicate ai gruppi parlamentari.

Nel corso dei due governi Spadolini, inoltre, vi era stata un'ulteriore modifica della procedura attraverso l'istituzione, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, di un gruppo di esperti *ad hoc* dei quali faceva parte, però, anche un esperto vaticano che voglio e-

spressamente ricordare, il professor Ciprotti, che era stato indicato a Spadolini da monsignor Casaroli. Il gruppo di esperti preparò un ulteriore testo di Accordo, solo ufficiosamente portato a conoscenza della Segreteria di Stato e che, a causa del noto incidente 10R-Banco Ambrosiano, il governo non ritenne opportuno comunicare ai gruppi parlamentari. Ricordo che Andreatta si oppose decisamente al proseguimento della trattativa con la Santa Sede in una situazione che lui considerava gravissima nei rapporti Stato-Chiesa cattolica.

Sarà nel gennaio 1984 il presidente del Consiglio Craxi (il quale aveva assunto direttamente la conduzione del negoziato conclusivo con l'allora segretario di Stato Casaroli) a riportare la questione concordataria in Parlamento, insieme all'importante e simbolico problema della prima intesa *ex art. 8*, terzo comma, della Costituzione, con la Chiesa valdese e metodista. Nel rendere conto puntualmente e dettagliatamente dei capisaldi sui quali il governo riteneva fosse ormai possibile definire il lunghissimo procedimento di riforma dei Patti e impostare il nuovo *statuto* delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (si accennò alle trattative in corso con l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane), il presidente del Consiglio Craxi richiamò sia il metodo seguito nell'ultima fase del negoziato, sottolineando il ruolo del Parlamento le cui indicazioni erano state seguite con attenzione, sia la sistematica che si proponeva di adottare nell'accordo con la Santa Sede (un accordo «quadro» o meglio «cornice», come si sarebbe dovuto dire tecnicamente, e una serie di intese integrative su temi specifici). Ottenuto un largo consenso dal Parlamento (oltre al pentapartito, l'opposizione comunista si manifestò consapevolmente favorevole ai termini esposti dal presidente del Consiglio) il governo procedette al negoziato conclusivo, sia con la Santa Sede, che con la Tavola valdese, e arrivò alla firma del Concordato il 18 febbraio e della prima intesa nella storia della Repubblica il 21 febbraio 1984.

Lo stesso procedimento, fu seguito per quella che sarà la legge 222 del 1985.

Dopo pochi mesi di lavoro intenso, nel luglio 1984 il presidente Craxi comunicò al Parlamento una relazione sui principi dell'accordo raggiunto dalle due parti che in realtà esponeva l'intero contenuto della legge. Si aggiunga ancora sotto il profilo che qui interessa che, con un ordine del giorno della Camera del 20 marzo 1985, accettato dal governo, venne stabilito che prima della conclusione delle cosiddette «intese subconcordatarie» con la Santa Sede e con la Conferenza episcopale, i governi avrebbero dovuto preliminar-

mente sottoporre alle Camere i contenuti degli accordi o intese onde poter consentire alle medesime di esercitare i propri poteri di indirizzo. Ricordo, in proposito, il caso della prima bozza dell'intesa fra la CEI e il Ministero dei Beni Culturali, su beni culturali di interesse religioso di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche che non venne giudicata positivamente in Commissione Cultura dalla Camera e che il governo riportò all'attenzione delle parti, onde tener conto di tale giudizio nella predisposizione di un nuovo testo che otterrà, successivamente, il placet delle Camere. Ovvio, per concludere, la funzione principe del Parlamento in sede di legge di ratifica degli Accordi con la Santa Sede e di legge di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica.

Mi siano, infine, consentite una notazione storica e uno sguardo prospettico. A guardare bene, il Concordato del 1929 non durò, nella sostanza, neppure vent'anni. Nel 1947, che lo si voglia o no, a onta del congelamento costituzionale, il Concordato venne vulnerato, ben prima della legge sul divorzio del 1970, da quei principi supremi di eguaglianza e libertà religiosa, uguale libertà dei culti, separazione dell'ordine della Chiesa e dell'ordine dello Stato, estensione del sistema patrizio a tutte le confessioni religiose, libertà di manifestazione del pensiero, che la Corte costituzionale riassumerà, quarant'anni dopo e proprio con riferimento a una disposizione dell'Accordo del 1984, nel principio supremo di laicità. Una laicità flessibile e positiva che, a differenza di quella francese oggi spiazzata dal pluralismo religioso e culturale, è riuscita, fino a ora, e anche in assenza di una sempre più necessaria legge sulla libertà religiosa, a sostenere l'impatto del multiculturalismo e della presenza di religioni «nuove» per il contesto italiano.

Guardando al futuro si deve riconoscere che l'adeguamento dei Patti lateranensi alla Costituzione della Repubblica, concluso nel febbraio 1984 con quasi quarant'anni di ritardo, non poté non riflettere gli orientamenti diversi dei molti governi che vi si erano impegnati e le contraddizioni che avevano segnato il lunghissimo procedimento di riforma del Concordato, reso ancora più complesso dalla richiamata partecipazione del Parlamento alle diverse fasi della trattativa con la Santa Sede.

Anche le intese con le confessioni diverse dalla cattolica, inaugurate nel 1984 con quella Valdese, arrivarono con altrettanto ritardo e furono condizionate dal «vizio di origine» che ne faceva non veri strumenti del pluralismo costituzionale, ma una sorta di «concorda-

tini» riparatori delle discriminazioni fasciste e postfasciste e della stessa diversificazione statutaria tra religione cattolica e altri culti. Se si analizzano, infatti, i contenuti di accordi e intese del 1984 e seguenti, è agevole criticare alcune clausole e i sedimenti normativi rimasti, con l'esclusione del sistema di finanziamento che rappresentò la vera novità del ricostituito regime dei rapporti Stato-confessioni religiose, e che fece anche scoprire ai contribuenti l'esistenza di altre religioni, cristiane e non, citate non dall'enciclopedia, ma dalla modulistica IRPEF. In realtà il vero significato di quelle convenzioni fu una sorta di pacificazione nazionale con la società religiosa: con il Concordato si chiudevano le ferite apertesesi col divorzio e con l'aborto, confermati dai referendum, mentre il Vaticano di Giovanni Paolo II accettava di patteggiare con un'Italia ben diversa da quella del 1929 e del 1948, in nome di un'invocata collaborazione per il bene di un Paese profondamente secolarizzato. Con l'Intesa valdese il primo governo a guida socialista inaugurava la stagione degli accordi con le religioni di minoranza, sanando il *vulnus* inferito alla libertà religiosa dal permanere della legislazione discriminatoria fascista e conferendo loro una rilevanza giuridica, sociale e culturale quale mai avevano ottenuto dopo l'unificazione sabauda dello Stato. Un vastissimo consenso parlamentare confortò l'importanza di quelle scelte e aprì la strada a un rapporto più libero fra la DC e le altre forze politiche. Successivamente la «deconcordatarizzazione» di molte materie; la sempre più vasta utilizzazione della «sussidiarietà orizzontale» anche nel rapporto con le istituzioni religiose interessate a gestire tutta una serie di attività aventi fini pubblici, ma che lo Stato intende lasciare o condividere con le formazioni sociali private, nel quadro del diritto comune; l'espandersi delle convenzioni tra Regioni ed enti religiosi anche al di fuori delle «materie ecclesiastiche», hanno finito per rendere, nel corso del ventennio, meno centrale e meno critico tutto il sistema «speciale» Concordato/intese.

Ne sono usciti rafforzati il disegno costituzionale delle libertà e il pluralismo religioso che, grazie alle nuove presenze confessionali, soprattutto islamiche e ortodosse, garantite anche da regole internazionali e comunitarie, si è rilevato la vera posta in gioco di un'Italia sempre meno monoculturale.

Il sistema di finanziamento del 1984 (cosiddetto «8 per mille») voluto dal governo Craxi, è diventato una sorta di valvola di sicurezza per molti culti, mentre ha sicuramente contribuito a un raffor-

zamento economico senza precedenti della Chiesa italiana: il gettito della quota CEI è infatti passato, anche grazie al riparto delle scelte non espresse e ai conguagli, dai 210 milioni di euro del 1990 ai 908 milioni del 2002, anche se, in ultima analisi, i contribuenti che scelgono la Chiesa sono circa il 33% (poco più dei praticanti), mentre è del tutto deludente il numero delle «offerte liberali» deducibili. Il cambiamento sociale ha poi disinnescato una delle mine pericolose del sistema concordatario, il riconoscimento delle nullità matrimoniali stabilite dai tribunali ecclesiastici. Il forte aumento di separazioni e divorzi, l'alto numero di unioni di fatto (circa 600.000), il sorpasso in alcune grandi città dei matrimoni in Chiesa da parte di quelli civili, lasciano, ormai, le polemiche agli ultimi mohicani delle cause rotali.

Non mancano i problemi ancora da risolvere (assistenza spirituale, titoli di studio ecclesiastici, segreto d'ufficio dei ministri di culto ecc.) e gli elementi di disturbo (scuole confessionali nel sistema nazionale di istruzione con conseguente richiesta di finanziamento in violazione del precetto costituzionale, ruolo di Stato per i docenti dell'ora di religione... «facoltativa» ecc.) che potrebbero rendere meno agevole il cammino ancora da compiere.

Ma l'atmosfera costruttiva e collaborativa di questi vent'anni (si pensi solo al settore Beni Culturali) consente di essere positivi soprattutto quando si constata che il giornale dell'Episcopato, «Avvenire», ha scoperto nel 2004 che dopo il 1984, l'Italia è diventata «un esempio di laicità per l'Europa».

ATTILIO NICORA

SANTA SEDE E VESCOVI ITALIANI ALLA PROVA DEL CAMBIAMENTO DELLE REGOLE

Vorrei sviluppare questo mio breve intervento attorno a tre punti fondamentali.

Il primo, concernente la metodologia dei rapporti che si è instaurata tra la Santa Sede e i vescovi italiani proprio in occasione della vicenda della revisione concordataria. Il secondo, riguardante alcune linee di fondo dell'atteggiamento tenuto dai vescovi italiani nei confronti delle riforme, maturate come frutto del lungo lavoro. Infine, un terzo relativo ad alcuni elementi di difficoltà che hanno caratterizzato la piena attuazione degli accordi nella condizione concreta della Chiesa in Italia.

1. La prospettiva della revisione del Concordato del 1929 ha sollecitato, per la prima volta nella storia italiana, un rapporto nuovo, in sede operativa, tra la Santa Sede e i vescovi italiani. Non c'era mai stata un'esperienza analoga a quella che si configurò negli anni ottanta: il Concordato del 1929 fu, per quello che se ne sa, sostanzialmente condotto in maniera esclusiva dalla Santa Sede, come del resto era previsto dai principi teorici generali: essa sola era il soggetto formalmente abilitato dal punto di vista internazionalistico. Con la vicenda che stiamo ricordando, invece, per la prima volta emerge, accanto a quello della Santa Sede, un ruolo più attivo e collaborativo dei vescovi italiani. Questo è dovuto fondamentalmente a due ragioni: da un lato, ai grandi principi che il Concilio Vaticano II aveva messo in risalto circa la responsabilità dei vescovi nella Chiesa, intesi sia come Pastori delle singole Chiese particolari sia come partecipi delle forme di collegamento pastorale che venivano via via

valorizzate, in particolare quella delle Conferenze episcopali. Dall'altro lato, la novità è stata stimolata dal fatto che, appunto, in Italia – dove esistevano sino ad allora forme meno organiche di collegialità episcopale – con il 1965 assistiamo alla nascita della vera e propria Conferenza episcopale nazionale e, quindi, si configura quel soggetto, per dir così, collettivo, che può dar voce unitaria ai vescovi italiani e diventare, anche nella trattazione di materie molto complesse, strumento adeguato per una collaborazione costruttiva con gli Organi della Santa Sede.

Del resto, l'indirizzo di procedere in spirito di collaborazione e di confronto continuo tra Santa Sede e Conferenze episcopali era stato ribadito in sede di legislazione canonica, attuativa delle disposizioni conciliari, almeno in tre momenti significativi: nella Cost. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, sulla riforma della Curia romana, elaborata da Paolo VI nel 1967; nel Motu Proprio *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 1969 che riordina il ruolo e le funzioni dei rappresentanti pontifici; e, infine, dal nuovo Codice di Diritto Canonico del 1983, il quale contiene una norma precisa su questo punto: il can. 365, dopo aver ricordato che è funzione dei nunzi apostolici anche quella di far sviluppare positivamente i rapporti tra Chiesa e Stato nei diversi Paesi, annota nel par. 2 che, nel far questo, i nunzi dovranno mantenere un continuo collegamento con i vescovi del Paese interessato, implicandoli nell'elaborazione dei problemi e delle soluzioni e tenendoli costantemente informati.

Tutto questo trovò puntuale realizzazione in ordine al caso italiano. Qui non è possibile dettagliare più di tanto. Ricorderò che, in sede di preparazione degli Accordi del 1984, furono costanti i rapporti tra il Consiglio per gli Affari pubblici, come allora si chiamava la Seconda Sezione della Segreteria di Stato, con la presidenza e con il Consiglio permanente della CEI; soprattutto nell'ultima fase, quella conclusiva, fu informato e ascoltato il Consiglio permanente riunito nel gennaio 1984. Anche in vista del Protocollo del 15 novembre 1984, quello sulla materia degli enti e beni ecclesiastici e del sostentamento del clero, ci furono, sia pure in forma particolarmente discreta perché la materia era potenzialmente esplosiva, una consultazione e una riunione dei presidenti delle Conferenze regionali, una relazione tenuta dal sottoscritto all'Assemblea della CEI il 10 maggio 1984 e, infine, una verifica conclusiva, condotta sempre dal sottoscritto su mandato dell'attuale cardinale Silvestrini, con il cardinale Ballestrero, presidente della CEI, il 31 luglio 1984, a pochi giorni

dalla formale sottoscrizione in sede di Commissione paritetica italo-vaticana delle conclusioni raggiunte. Mi sono riletto quello che dissi il 10 maggio 1984 ai vescovi italiani riuniti in assemblea e mi è venuto, a distanza di vent'anni, un po' da sorridere: c'è qualche analogia con quanto affermato nella precedente relazione. Di per sé, io dissi tutto (ovviamente, allo stato della trattativa in quel momento), ma in maniera tale – mi accorgo adesso – che quanto esposi è comprensibilissimo *ex post*, cioè avendo conosciuto ciò che poi avvenne, mentre probabilmente, nel momento in cui io parlavo, i vescovi non capirono a fondo la trasformazione che si stava delineando. Però io avevo detto tutto. È fenomeno tipico, credo, di queste forme di comunicazione ufficiale e nello stesso tempo riservata.

Infine – la cosa rimase riservata, però credo che qui lo si possa dire – il 1° ottobre 1984, prima che le conclusioni della Commissione paritetica sugli enti e i beni ecclesiastici diventassero il Protocollo del 15 novembre, si tenne un incontro nell'appartamento del papa Giovanni Paolo II, tra il presidente della CEI, cardinale Ballestrero, il segretario della CEI, monsignor Caporello e il sottoscritto da una parte, il cardinale Casaroli, monsignor Silvestrini e monsignor Lajolo dall'altra; fu un incontro decisivo, perché si trattava di dare il sì definitivo al punto forse potenzialmente più delicato di tutto il quadro delle modificazioni da apportare al Concordato; e qui, in chiave di doveroso ricordo, di personaggi di grande valore, io non posso non evocare il ruolo determinante che ebbe il cardinale Ballestrero il quale, col suo stile caratteristico sempre un po' in tensione tra un certo scetticismo escatologico e un grande realismo concreto, fece un breve ma assai incisivo intervento, che contribuì a consolidare nel Santo Padre – peraltro già positivamente orientato – la definitiva sicurezza e quindi a fargli dire in conclusione «si proceda».

La collaborazione stretta fra Santa Sede e vescovi italiani è proseguita, poi, in tutta la fase attuativa successiva all'entrata in vigore degli Accordi, soprattutto nei due anni molto intensi di produzione giuridico-istituzionale nuova, che furono il 1985 e il 1986. E qui credo che debba essere ricordata un'altra bella figura di pastore, quella del cardinale Poletti che, pur non avendo una specifica competenza nella materia giuridico-amministrativa, colse l'importanza del rinnovamento che stava avvenendo e diede ampia fiducia, seguendo con puntualità i vari passaggi, anche a costo di non pochi sacrifici personali. Io ricordo di essere andato da lui a fargli firmare alcune prime disposizioni attuative quando era convalescente da una

grave operazione, sulla Riviera ligure; rimasi colpito dalla premura che mostrò e dalla sollecitudine con cui affrontò i problemi prospettatigli. Restando per un momento ancora su questo primo punto, ricordo, come già è stato rilevato, che la riforma del 1984 ha previsto, nella logica dell'«accordo cornice», sviluppi ulteriori, con nuove competenze in capo alla stessa Conferenza episcopale italiana. Parallelamente a una fase di esecutività che ha visto la Santa Sede protagonista, si è quindi realizzata una fase attuativa che, su autorizzazione data di volta in volta dalla Santa Sede, ha visto e vede la Conferenza episcopale italiana come il soggetto agente per la realizzazione di quelle intese cosiddette «subconcordatarie», che il professor Margiotta ha evocato nella sua relazione. Mi fermo qui per quanto concerne il primo punto.

2. Qualche cenno, più rapido, circa l'atteggiamento dei vescovi italiani. In sostanza, nonostante l'attenzione della Santa Sede a tenere informati i vertici responsabili della CEI in maniera puntuale, il corpo episcopale italiano fu colto di sorpresa dai nuovi accordi, in particolare da quello riguardante gli enti e i beni ecclesiastici e il sostentamento del clero. Ciò era, in un certo senso, inevitabile, perché fino ad allora, il discorso sulla revisione concordataria riecheggiava di tempo in tempo, ma rimaneva sempre a livelli politicamente incerti e non immediatamente operativi, e perché quella materia specifica non era stata scandagliata a fondo. Tuttavia è da dire che, nonostante siano stati colti di sorpresa, i vescovi italiani hanno espresso complessivamente un atteggiamento che io giudico positivo, anche a distanza di tempo. Ciò è stato favorito da tre elementi. Anzitutto, l'Episcopato italiano guarda nativamente con molta fiducia al papa e a ciò che la Santa Sede, attraverso i suoi Organi istituzionali, realizza in ordine alla Chiesa italiana. Mai mi pare di avere avvertito, nella mia esperienza nella Conferenza episcopale italiana, atteggiamenti pregiudiziali di sospetto o di contrarietà. C'è piuttosto un'inclinazione nativa a ritenere che, se la Santa Sede fa certe scelte in riferimento all'Italia, su queste ci si può e ci si deve ritrovare con buona serenità.

Un secondo elemento. Anche tra vescovi, nella discussione e nelle deliberazioni, c'è una nativa inclinazione alla convergenza; notate che la Conferenza episcopale italiana è una delle più grandi, numericamente, del mondo (allora i vescovi membri erano circa 300) e, in un corpo così numeroso, sarebbe ben potuto emergere qualche

fenomeno di naturale contrappositività. In realtà, specialmente la fase di attuazione, che fu molto problematica, vide una costante convergenza. Anche qui, non sarei in grado di assicurare circa il grado di comprensione di tutte le delibere che di volta in volta venivano sottoposte; certamente, però, era ben afferrata la direzione nella quale ci si muoveva e una certa coerenza intrinseca del disegno che si andava delineando. Ebbene, tutte le numerose delibere presentate ebbero sempre ampia maggioranza di voti da parte dei vescovi italiani.

Un terzo elemento. In realtà i vescovi italiani avvertivano una sostanziale caducità del sistema previgente; non lo esplicitavano con coraggio, però avevano la percezione che si trattava di un albero dai frutti talmente ormai maturi da rischiare addirittura di marcire, e aspettavano forse, inconsapevolmente, che ci fosse qualcuno che avesse il coraggio di dare una scrollata all'albero per far cadere quei frutti ormai non più utili. Così avvenne, e i vescovi ne presero atto, fondamentalmente con un senso di liberazione.

Mi pare che fu prezioso anche un certo metodo che si introdusse nei lavori assembleari della Conferenza episcopale, fondato su un ampio impegno di illustrazione, documentazione, spiegazione, ragionamento e spazio lasciato al dibattito, agli interrogativi, alle preoccupazioni emergenti di volta in volta. Furono ore e ore di riunioni dedicate in sede assembleare alla prospettazione dell'itinerario esecutivo degli Accordi, e questo metodo, alla lunga, diede i suoi frutti preziosi in termini di consenso e di assenza di opposizioni insormontabili.

È da rilevare anche l'ampia disponibilità dei vescovi italiani a cominciare a offrire maggiori possibilità ai laici, perché prendessero responsabilità in prima persona nelle fasi realizzative delle nuove istituzioni. In particolare la vicenda degli Istituti per il sostentamento del clero fu un momento di grande attivazione in ambito ecclesiastico di risorse laicali e di competenze di cristiani professionalmente qualificati, come, parallelamente, la necessità di provvedere alla promozione anche a livello mass-mediale di un favorevole orientamento dell'opinione pubblica verso il nuovo sistema.

Mi sia permesso, infine, questo altro accenno: c'è forse anche un problema generazionale di cui tener conto. Ero allora giovane vescovo; l'Assemblea che mi trovai davanti era ancora composta da vescovi talvolta «venerandi», da ogni punto di vista; ebbene questi anziani vescovi erano persone che magari apparivano meno brillanti,

meno immediatamente attenti ad alcune variabili delle situazioni, però erano figure di molta ponderazione, di grande serietà, di forte senso ecclesiale e di grande attenzione pastorale, al punto che, se si riusciva a superare la soglia iniziale di una qualche ritrosia per la novità un po' sconcertante delle innovazioni, ci si incontrava poi con uno spessore di grande interesse e con un'attenzione paziente a imparare. Ho avuto l'impressione che, col volgere del tempo, stanti soprattutto gli effetti della norma che prevede la rinuncia al compimento dei 75 anni, la composizione della Conferenza è profondamente cambiata, sì che alcune di queste caratteristiche meno facilmente furono via via assicurate.

3. Vorrei ora richiamare, almeno per accenni, l'ultimo punto.

Bisognerebbe rilevare alcuni aspetti che hanno reso, e rendono in parte ancora difficile a livello di Chiesa italiana, una realizzazione più efficace delle riforme introdotte.

Ci fu, anzitutto, un ordine strano di procedure in ordine alle configurazioni istituzionali. Logicamente, si sarebbe dovuto cominciare a riformare le diocesi, poi le parrocchie e poi gli altri enti ecclesiastici e la disciplina dei beni connessi. In realtà si è dovuto fare il contrario, perché condizionati dalla situazione precedente; e questo ha avuto conseguenze non da poco, perché abbiamo finito per lavorare sui concetti astratti di diritto canonico ed ecclesiastico senza poter assicurare l'adeguatezza reale e concreta della situazione di fatto a quei concetti. Quando in Italia si parla di diocesi e si contano diocesi di 48.000 abitanti accanto ad altre di 5 milioni di abitanti, è chiaro che il concetto rimane identico ma la situazione operativa si fa molto difficile.

Poi, si scontarono gli effetti di una certa debolezza di strutture ecclesiastiche, soprattutto in campo curiale, amministrativo, pastorale e di competenze specifiche; si pensi a com'era allora la situazione riguardo al settore dei beni culturali ecclesiastici: sì e no c'era una Commissione diocesana per l'arte sacra, ma non v'era quasi nulla di più attivo e dinamico in un settore pur tanto significativo.

Infine non si può sottacere il peso dei condizionamenti ambientali. Alcune prime scelte fatte da taluni vescovi, ad esempio nel 1986-1987, circa i criteri di arruolamento dei nuovi insegnanti di religione cattolica nella scuola pubblica, non furono sempre avvedute; in effetti vi era una marcata diversità di situazioni nelle tradizioni e nelle condizioni delle Chiese in Italia tra Nord, Centro e Sud,

che ha sempre reso assai difficile dare indirizzi e discipline omogenee. Non è da dimenticare anche la crisi progressiva – allora si cominciava a intuirlo, ma poi divenne sempre più marcata – del numero e della qualificazione del personale ecclesiastico, che finisce per incidere più di quanto si creda sul concreto assetto di alcune istituzioni e servizi. Si pensi, ad esempio, al grande tema dell'assistenza spirituale, previsto dall'art. 11 del Concordato, con la crescente fatica dei vescovi di avere a disposizione sacerdoti italiani cordialmente disponibili per questi ministeri difficili e impegnativi.

Ma qui sfociamo su prospettive culturali, sociali e pastorali che trascendono la mia relazione.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E RIFORMA DEI PATTI LATERANENSI

Per parte mia vorrei segnalare solo alcuni aspetti di maggior rilievo, senza fare una ricognizione completa, analitica, della giurisprudenza costituzionale, che pure, nell'arco di tempo successivo all'Accordo di revisione del Concordato lateranense, tocca con continuità questioni inerenti il diritto ecclesiastico.

Dal 1984 si possono contare, tra sentenze e ordinanze, 35 o 36 decisioni che riguardano temi concordatari, questioni connesse o paraconcordatarie, rapporti con le confessioni religiose. La continuità e il numero delle questioni sono significative del rilievo che ha questo settore dell'ordinamento, spesso anche nell'attenzione dell'opinione pubblica. Le decisioni della Corte costituzionale, non manifestano orientamenti episodici, concorrono a costruire il sistema, quale effettivamente si configura nell'esperienza, ne segnano momenti salienti dell'evoluzione.

La revisione del Concordato offre, anche nella lettura della giurisprudenza costituzionale, elementi che vanno oltre l'ambito del diritto e della politica ecclesiastica, per assumere un rilievo istituzionale più generale.

Il sistema delle relazioni tra Stato e Chiesa concorre a caratterizzare il modo d'essere delle istituzioni, il loro rapporto con la comunità, il rilievo attribuito alle formazioni sociali che costituiscono espressione di autonomia. Inoltre, l'assetto delle relazioni tra Stato e Chiesa pone in risalto problemi che caratterizzano la complessità dell'esperienza giuridica contemporanea. L'impostazione pluralistica, che la Costituzione fa propria, mette in crisi la concezione dell'ordinamento giuridico statale come esclusivo e il monopolio stata-

le del diritto; impone, quindi, di trovare meccanismi adeguati per coniugare la molteplicità delle fonti e delle istituzioni e l'unità dell'esperienza giuridica. I principi e le tecniche dell'integrazione tra ordinamenti giuridici trovano, proprio in questo settore, un luogo di elaborazione e un banco di prova.

Il percorso e la realizzazione della revisione del Concordato dimostrano quanto siano validi i principi fondamentali della Costituzione, e quanto siano appropriate le scelte di fondo fatte dall'Assemblea Costituente.

Nel delineare la disciplina delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica, la Costituzione nel 1948 aveva seguito una logica di stabilizzazione e consolidamento di quella che si diceva la «pace religiosa», di prudente conservazione dei Patti lateranensi, rafforzati anzi dal richiamo a essi contenuto nell'art. 7, ma anche di apertura all'innovazione, mediante la previsione nella stessa disposizione costituzionale delle procedure per la loro modificazione, segnalando in tal modo l'opportunità di questo percorso basato sul consenso tra le parti contraenti, per superare le antinomie tra norme pattizie e disposizioni costituzionali.

Gli elementi fondamentali di quell'assetto sono costituiti dai principi di autonomia delle istituzioni e di bilateralità nelle relazioni. Principi che trovano espressione nel riconoscimento della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica nei rispettivi ordini, nell'autonomia delle confessioni religiose, nella disciplina delle relazioni mediante Concordato e intese.

L'Accordo di revisione del Concordato dimostra la perdurante validità di quell'impianto di fondo e segna l'abbandono della linea di politica istituzionale che da alcune parti era stata sostenuta con forte impegno culturale, sia sul versante politico sia all'interno dell'esperienza ecclesiale, cioè quella del superamento del sistema concordatario, considerato un residuo del passato, che avrebbe comportato, secondo le diverse prospettive, cedimenti alla Chiesa o perdita di purezza nella testimonianza religiosa.

L'Accordo di revisione del Concordato archivia, con un consenso molto largo, i ricorrenti progetti di revisione dell'art. 7 della Costituzione. Con l'Accordo si è affermata, piuttosto, una linea diversa e contrapposta a quella del superamento del sistema concordatario: quella della piena attuazione della Costituzione, sia mediante modifiche consensuali al Concordato lateranense sia, per quanto riguarda i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, con

l'attuazione del sistema delle intese previste dall'art. 8. La revisione del Concordato «apre» la via anche alle intese. In questo contesto, il principio di bilateralità trova compiuta espressione, attivando la dinamica concordataria e configurando le intese secondo il modello più ampio e comprensivo dell'accordo con le confessioni religiose, che la legge attua.

Le questioni concordatarie costituiscono un marcatore nell'evoluzione delle istituzioni, concorrono a sollecitare l'elaborazione e la definizione di categorie concettuali, segnalano il nesso che lega, nell'esperienza giuridica, la giurisprudenza, la dottrinale, l'innovazione normativa. In questo circuito è particolarmente rilevante il contributo della giurisprudenza costituzionale che si colloca al crocevia tra Costituzione, norme, ricostruzione scientifica e giurisprudenziale. Talvolta sono le decisioni della Corte costituzionale a indirizzare le linee di evoluzione dell'ordinamento.

Sono state prima ricordate le sentenze del 1971, relative alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale. Con riferimento a esse, al di là delle specifiche questioni decise, richiamerei l'attenzione sulla categoria dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale», allora adottata dalla Corte costituzionale. L'uso di questa categoria ha consentito di superare i problemi relativi alla collocazione delle norme di derivazione concordataria, rafforzate dall'art. 7 della Costituzione, nel contesto delle fonti. Il ricorso ai principi supremi ha consentito di non privarle del loro particolare valore e di non sottrarle al sindacato di legittimità costituzionale, assumendo un più ristretto ed essenziale parametro di giudizio.

La categoria dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, affermata per la soluzione dei problemi legati al sindacato di legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria, ha trovato più vasta applicazione nell'ambito dei rapporti interordinamentali, consentendo il controllo di fonti esterne all'ordinamento statale che in esso hanno efficacia. Questo schema trova applicazione nel diritto comunitario, non mediato da fonti statali, direttamente applicabile e altrimenti del tutto sottratto a ogni verifica di legittimità costituzionale, e risponde all'esigenza di garantire in ogni caso il rispetto del nucleo essenziale dei principi costituzionali.

La Corte costituzionale ha fatto ricorso ai soli principi supremi, e non al comune e generale parametro rappresentato da tutte le disposizioni della Costituzione, per valutare la legittimità costituzionale delle norme di derivazione patrizia, non solo per i giudizi che

avevano per oggetto norme derivanti dal Concordato del 1929, ma, anche, per le norme derivanti dall'Accordo di revisione del Concordato, alle quali è egualmente assicurata la protezione disposta dall'art. 7 della Costituzione.

Una delle finalità di tale Accordo era l'adeguamento delle norme concordatarie alla Costituzione e quindi il superamento, mediante la modifica del loro contenuto di ogni possibile contrasto con la Carta fondamentale. Tuttavia questo non preclude la possibilità di verificare se il risultato sia stato raggiunto dalla nuova disciplina patrizia, che può essere, e lo è stata più volte, oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale.

Fino a ora l'Accordo di revisione del Concordato ha superato le verifiche cui è stato sottoposto. Si sono avuti, piuttosto, interventi interpretativi, diretti ad assicurare la coerenza nella lettura delle norme di derivazione concordataria con i principi costituzionali. Interventi più incisivi, con pronunce di illegittimità costituzionale, si sono avuti per la legislazione di contesto, che la revisione del Concordato non ha toccato. Anzi, la revisione del Concordato, imposta su principi remoti dal confessionismo, ha accentuato l'esigenza di rivedere altre norme unilaterali statali, ad esempio il sistema di tutela penale dei culti o, meglio, del sentimento religioso.

Non è possibile ripercorrere ora, per intero, la giurisprudenza costituzionale. In estrema sintesi possono essere indicati solamente alcuni dei punti di particolare interesse, anche per gli indirizzi interpretativi che manifestano.

Gli interventi di maggiore rilievo riguardano la disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche che non dà luogo a dichiarazioni di illegittimità costituzionale, ma a correttivi interpretativi all'interno del sistema delineato dalle norme dell'Accordo di revisione del Concordato. La sentenza n. 203 del 1989, nell'escludere che derivi da tale Accordo l'obbligatorietà dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, come pure l'obbligo di seguire un insegnamento alternativo per chi non si avvale del primo, enuncia per la prima volta il «principio supremo della laicità dello Stato». La laicità, che la Corte considera «uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale», giustifica l'offerta di tale insegnamento e si combina con la libertà di avvalersene o meno. Lo Stato, secondo l'impostazione della Corte, facendo impartire l'insegnamento della religione cattolica con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche, si pone al servizio di

concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini. Il medesimo principio implica che gli interessati compiano un atto di libera scelta nell'avvalersi o meno di tale insegnamento, garantendo che la scelta non dia luogo ad alcuna forma di discriminazione e non obblighi a insegnamenti alternativi.

Il principio di laicità dello Stato è costantemente richiamato nella giurisprudenza costituzionale successiva ed è proposto come l'espressione riassuntiva di un complesso di disposizioni costituzionali, giacché non trova formale espressione nel testo costituzionale, nel quale il termine laicità non compare. La laicità si desume dalle disposizioni costituzionali che ne determinano il contenuto e che sono richiamate dalla giurisprudenza costituzionale. Esse riguardano diritti individuali o garanzie per le istituzioni religiose: l'eguaglianza senza distinzione di religione (art. 3); il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa (art. 19); il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) e, inoltre, il riconoscimento della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica nei rispettivi ambiti (art. 7); l'eguale libertà delle confessioni religiose e l'autonomia di quelle diverse dalla cattolica (art. 8) con il corollario del principio di bilateralità nelle relazioni con lo Stato che si esprime mediante il Concordato con la Chiesa cattolica e le intese con le altre confessioni religiose; la specifica considerazione e garanzia degli enti ecclesiastici e delle associazioni o istituzioni con fine di religione o di culto (art. 20).

Una laicità che si identifica, nella giurisprudenza costituzionale, con la non confessionalità dello Stato, e che «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». Una laicità non «antagonista» rispetto all'esperienza e alle istituzioni religiose, ma «cooperativa», quale trova espressione nell'art. 1 dell'Accordo di revisione del Concordato che, nel confermare la distinzione degli ordini propri dello Stato e della Chiesa, prefigura la «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

Il principio di laicità trova applicazione nella giurisprudenza successiva e viene espresso anche come non confessionalità o neutralità dello Stato il quale, in un contesto pluralistico, rimane equidistante rispetto alle diverse fedi religiose. Sarebbe necessaria un'analisi estesa e approfondita di ogni singola decisione della Corte costituzionale per poter determinare la puntuale portata delle espressioni adotta-

te, andando oltre il loro valore evocativo. Le soluzioni adottate nelle singole situazioni, le *rationes decidendi*, le coerenze o le incoerenze argomentative che le sorreggono, consentirebbero di precisare meglio il contenuto delle categorie concettuali cui si ricorre.

L'intervento più incisivo della giurisprudenza costituzionale opera sulla legislazione di contesto, in particolare su quella penale, che distingueva con chiarezza la «religione dello Stato» dai «culti ammessi nello Stato» e differenziava il trattamento su questa base: considerava reato il vilipendio della sola religione dello Stato (art. 402) e prevedeva pene per i reati di vilipendio mediante offesa a persone o cose e per il turbamento delle funzioni religiose (artt. 403-405), mentre la pena era ridotta se il fatto offendeva un culto ammesso (art. 406). In questo campo si afferma un profondo, esplicito e motivato mutamento di prospettiva. La differenziata tutela penale del sentimento religioso era stata a lungo e in più decisioni giustificata sulla base del dato numerico, dell'appartenenza religiosa dei cittadini, e sull'ampiezza e intensità delle reazioni sociali che le offese recate alla religione dello Stato potevano cagionare. Affermando anche in questo campo il principio di laicità o non confessionalità dello Stato, la Corte afferma, a partire dalla sentenza n. 329 del 1997, l'illegittimità costituzionale di «valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati e differenziatori, con conseguenze circa la diversa intensità di tutela» penale. Difatti, «la protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse confessioni». È un vero e proprio mutamento di indirizzo, che porta a intervenire correttivamente, qualche volta con qualche ardimento tecnico nell'amputare le fattispecie, come per il reato di bestemmia (art. 724 Cod. Pen.) che ha visto sottratto dalla descrizione della condotta sanzionata il riferimento ai «simboli o le persone venerati nella religione dello Stato», o nell'equiparare mediante «riduzione» le sanzioni, non potendo la Corte estendere l'ambito penale o aggravare le sanzioni.

In quest'opera correttiva e di conservazione di quanto nell'ordinamento può essere compatibile con i principi costituzionali, è presente, anche se non decisiva, la considerazione che il principio della religione dello Stato è stato abbandonato, sul piano bilaterale, dal

Protocollo addizionale all'Accordo di revisione del Concordato, e affiora anche il valore che ha l'Accordo nell'indirizzare l'interpretazione, concorrendo a dare contenuto al sistema normativo complessivo.

In materia matrimoniale concordataria il principio di laicità ha portato a ritenere, per quanto attiene alla giurisdizione, che «il giudice civile non esprime la propria giurisdizione sull'atto di matrimonio, caratterizzato da una disciplina conformata nella sua sostanza all'elemento religioso, in ordine al quale opera la competenza del giudice ecclesiastico», enunciando un'interpretazione diversa da quella delineata dalla Corte di Cassazione, piuttosto orientata verso un sistema di giurisdizione concorrente, senza tuttavia aver chiarito quale sia il diritto sostanziale, civile o canonico, da applicare e quali conseguenze discendano da questa opzione. La Corte costituzionale ha anche confermato l'identità degli effetti civili della nullità, essendo stato escluso che vi possa essere diversità di disciplina «circa gli effetti patrimoniali, della nullità di matrimonio concordatario rispetto alla nullità del matrimonio civile».

In ambito processuale, anche qui mutando il precedente orientamento, la Corte ha ritenuto inappropriate le formule di giuramento che richiamano alla responsabilità che si assume davanti a Dio, e costituzionalmente illegittime le norme che prescrivono, con tali formule, atti che appartengono alla sfera della religione, in modo da «ricorrere – da parte dello Stato – a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti».

La disciplina delle relazioni tra Stato, Chiesa cattolica e altre confessioni religiose, mediante un sistema di accordi con ciascuna di esse, implica diversità di discipline, che si riflettono anche su norme unilaterali statali. Ad esempio, il differente trattamento tributario per gli immobili appartenenti agli Istituti per il sostentamento del clero, succeduti ai benefici ecclesiastici e che continuano a godere dell'esenzione totale dall'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, e per quelli appartenenti alle comunità ebraiche, che comporta l'esenzione totale dalla medesima imposta solo per gli immobili destinati all'attività istituzionale e la riduzione alla metà per l'imposta relativa agli altri immobili, trova fondamento e, secondo la Corte costituzionale, giustificazione nelle diverse finalità dei due tipi di ente. Ma, al di là del caso specifico, è interessante la linea argomentativa seguita. Si tratta di soggetti la cui disciplina ricade pienamente nell'ambito delle materie oggetto di regolamentazione

pattizia, e quindi potenzialmente differenziata, secondo gli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, della Costituzione. Ne deriva che «il rispetto o la violazione del principio di uguaglianza da parte delle norme tributarie statali devono, perciò, valutarsi tenendo necessariamente conto delle distinte discipline dei soggetti destinatari di quella normativa, dove la distinzione è conseguenza del sistema di regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose voluto dalla Costituzione». Considerate le diverse caratteristiche e finalità dei due tipi di ente, «le differenze naturalmente riscontrabili nei contenuti di tali discipline – espressioni di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte – possono rappresentare, e nella specie rappresentano, quelle diversità di situazioni che giustificano, entro il limite della ragionevolezza, ulteriori differenze nella legislazione unilaterale dello Stato. Differenze destinate naturalmente a ricomporsi tutte le volte in cui le norme di matrice pattizia vengano ad assumere, per volontà delle parti, analoghi contenuti». Risulta in tal modo evidente il nesso tra la disciplina concordataria e le norme unilaterali statali a esse collegate; come pure la possibilità e il limite di diversità disciplinari per le confessioni religiose.

Possono essere anche indicati problemi aperti dalle riforme istituzionali, in materia di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, che probabilmente dovranno essere affrontati in futuro e per i quali l'Accordo di revisione del Concordato offre qualche strumento che ne potrebbe agevolare la soluzione.

L'art. 117 della Costituzione, nel testo che risulta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, comprende tra le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato i «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; quindi i rapporti tra tutti gli enti che, secondo l'art. 114, costituiscono la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. La competenza statale in materia di rapporti con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose non costituisce una novità. Tuttavia la larga attribuzione di materie alla competenza regionale può determinare sovrapposizione tra competenze in materia di relazioni con le confessioni e per la disciplina di «materie».

Un piccolo ma significativo segnale dell'esistenza, non sempre avvertita, di questo tipo di problemi, può essere tratto dalla pur som-

maria lettura di una recente decisione della Corte costituzionale (sentenza n. 1 del 2004) in una materia apparentemente molto lontana da quella delle relazioni tra Stato e confessioni religiose, e che riguarda la competenza nella disciplina delle sagre, fiere e manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico. La Corte costituzionale ha ritenuto che «la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può [...] valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del «commercio», attribuita alla potestà legislativa regionale. Non vale, dunque, ad attrarre la materia nell'ambito dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Tuttavia esistono ambiti nei quali si intreccia la «doppia competenza», relativa ai rapporti con le confessioni e all'oggetto della disciplina. L'Accordo di revisione del Concordato offre l'apertura a una soluzione, prevedendo materie per le quali si può manifestare l'esigenza di collaborazione, che può trovare attuazione mediante nuovi accordi o intese «con le competenti autorità dello Stato», da intendere nelle articolazioni che il proprio ordinamento determina. Il principio di bilateralità è configurato quale strumento flessibile nelle modalità di attuazione che si può adattare alla dinamica delle competenze istituzionali e può, a sua volta, determinare un quadro di principi da integrare a diversi livelli di competenze normative.

Conclusivamente, si può affermare che l'Accordo di revisione del Concordato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, dimostra la validità del sistema delineato dall'art. 7 della Costituzione e ne aggiorna i contenuti con originalità di impostazione. Non si tratta di un elemento eccentrico, derogatorio rispetto alle linee fondamentali del nostro ordinamento, ma ne manifesta, anzi, una caratteristica coerente all'impostazione pluralistica. Nel quadro della dinamica concordataria l'Accordo del 1984 introduce ulteriori elementi di flessibilità e di attuazione dinamica dei principi costituzionali, anche di quelli che ispirano le relazioni tra Stato e Chiesa cattolica.

GIORGIO FELICIANI

EFFETTI NELL'ORDINAMENTO CANONICO
DEL NUOVO CONCORDATO E DELLA LEGGE 222

Gli Accordi del 1984 hanno determinato nell'ordinamento canonico numerosi e rilevanti effetti nelle più svariate materie. Si pensi ad esempio come il venir meno di qualunque pretesa del potere civile nella determinazione delle circoscrizioni ecclesiastiche abbia consentito una profonda revisione dell'organizzazione territoriale della Chiesa che ha comportato una riduzione del numero delle diocesi italiane e comunità ecclesiali assimilate da 325 a 228. Oppure, sotto altro profilo, si consideri come il superamento del sistema degli assegni supplementari di congrua abbia restituito alla Chiesa piena libertà nella gestione dei propri beni temporali.

Peraltro, in questa sede, un'elencazione di tutte queste conseguenze rischierebbe di risultare non solo arida, ma anche scarsamente significativa. Infatti gli evidenti limiti di spazio non consentirebbero di illustrarne adeguatamente gli antefatti, la novità e l'importanza.

È parso quindi opportuno adottare una prospettiva che consenta di collocare in un contesto organico almeno la maggior parte di queste ricadute canonistiche.

Sotto questo profilo appare incontestabile che la più imponente innovazione determinata dagli accordi di vent'anni fa nell'ambito dell'istituzione ecclesiastica sia da riconoscere in una valorizzazione del ruolo della Conferenza episcopale e in un conseguente ampliamento delle sue competenze che va ben al di là non solo di quanto previsto dal Codice di Diritto Canonico e dalle altre leggi universali della Chiesa, ma degli stessi postulati conciliari.

Un'innovazione tanto più significativa se si considera anche che

questo istituto era talmente ignorato dalla legislazione ecclesiastica italiana da risultare non solo privo di personalità giuridica agli effetti civili, ma anche del tutto trascurato da non poche delle bozze di revisione del Concordato che si sono via via succedute¹. Un'omissione che non deve sorprendere dal momento che, di norma, la prassi concordataria, quando non ignorava del tutto gli episcopati locali, non lasciava loro ampi spazi d'azione nei rapporti con i pubblici poteri.

Già l'art. 2, n. 2 dell'Accordo prende atto dell'esistenza della CEI menzionandola, immediatamente dopo la Santa Sede, tra i soggetti ecclesiali cui viene assicurata «la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza». E il punto 5 del Protocollo addizionale all'Accordo stesso le attribuisce senz'altro il compito di pervenire a un'intesa con le competenti autorità scolastiche per determinare importanti profili dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Una responsabilità cui la CEI ha saputo far fronte tempestivamente stipulando, come noto, ben sei intese, due di carattere generale e le altre riguardanti i programmi dei singoli ordini e gradi di scuola.

Un ancor più esplicito riconoscimento della CEI come interlocutore legittimo e accreditato dei pubblici poteri è offerto dalla disposizione di carattere generale del penultimo articolo dell'Accordo, dove si prevede che «ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate» anche «con intese tra le competenti autorità dello Stato e la CEI».

Pertanto, ai fini di un'adeguata specificazione del ruolo che la CEI è chiamata a svolgere nel nuovo contesto concordatario, non è sufficiente limitarsi a ricordare le norme che la menzionano espressamente. Occorre anche prendere in considerazione quelle disposizioni che, al fine di lasciare maggior spazio all'autonomia istituzionale della Chiesa, prevedono intese con una non identificata autorità ecclesiastica competente dal momento che, in non pochi casi, quest'ultima è da individuarsi nella stessa CEI. Si vedano, in particolare, l'art. 11, n. 2 e l'art. 12, n. 1 dell'Accordo, riguardanti, rispettivamente, l'assistenza spirituale e i beni culturali.

¹ Vedi le tavole comparative pubblicate in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La revisione del Concordato. Un accordo di libertà*, Roma 1986, pp. 421-477.

Nelle intese già sottoscritte in tali materie il ruolo della CEI non riguarda solo la loro stipulazione ma comporta anche funzioni di natura permanente nella loro concreta attuazione. Così, ad esempio, l'art. 9 dell'intesa «che stabilisce le modalità per assicurare l'assistenza spirituale al personale della polizia di Stato» (DPR 27 ottobre 1999, n. 421) prevede il mantenimento di «necessari collegamenti» tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e la CEI a opera del «cappellano coordinatore nazionale» designato da quest'ultima (art. 3, lett. c e art. 10, lett. a). Dispone, inoltre, che il presidente della CEI sia «sentito» dal ministro dell'Interno ai fini della determinazione delle «garanzie, supporti e mezzi» da offrire ai cappellani (art. 9, n. 2).

E, da parte sua, l'intesa «relativa ai beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche» (DPR 26 settembre 1996, n. 571) mentre riconosce nel presidente della CEI l'autorità ecclesiastica competente a dare attuazione a livello centrale alle forme di collaborazione previste (art. 1, lett. a), dispone che l'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica sia «composto in modo paritetico da rappresentanti del Ministero [...] e della CEI» (art. 7).

Analoghe norme, ma ben più numerose e dettagliate, si trovano nella successiva intesa «relativa alla conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche» (DPR 16 maggio 2000, n. 189), dove, tra l'altro, la CEI si impegna a predisporre appositi elenchi di archivi di interesse storico e di biblioteche di particolare rilevanza e a trasmetterli, periodicamente aggiornati, al Ministero (art. 3, n. 2 e art. 6, n. 2). Si impegna anche con quest'ultimo a coordinare i «programmi di inventariazione» degli archivi (art. 4, n. 3), nonché «a concordare indirizzi e a definire strumenti omogenei in materia di inventariazione e catalogazione del materiale librario» (art. 5, n. 3).

L'importanza della funzione che la CEI è chiamata a svolgere nel dare concreta attuazione ai patti stipulati emerge con evidenza ancora maggiore da un accordo che non è stato sottoscritto dalla stessa, ma dalla Santa Sede. Ci si intende riferire alle «norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6 dell'Accordo», approvate mediante Protocollo ratificato con 1. 20 maggio 1985, n. 206 e promulgate nell'ordinamento italiano con 1. n. 222 della stessa data.

Tali norme, mentre nel loro primo titolo attribuiscono senz'altro alla CEI la personalità giuridica agli effetti civili (art. 13, unico caso di ente ecclesiastico riconosciuto per legge), nel secondo titolo le attribuiscono un ruolo assolutamente essenziale e determinante nell'attuazione del nuovo sistema di sostentamento del clero. Basti ricordare che spetta alla CEI erigere l'Istituto centrale (art. 21, terzo comma), determinare lo Statuto tipo degli Istituti diocesani (art. 23, primo comma), definire la misura della remunerazione spettante ai singoli sacerdoti (art. 24, primo comma), stabilire procedure accelerate di composizione o di ricorso contro i provvedimenti dell'Istituto diocesano (art. 34, secondo comma), determinare annualmente le destinazioni della parte dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche assegnata alla Chiesa cattolica dalle scelte dei contribuenti (art. 41), trasmettere annualmente all'autorità statale un rendiconto sull'utilizzazione delle somme ricevute a tale titolo nonché delle offerte in favore dell'Istituto centrale deducibili dal reddito imponibile (art. 44), nominare la componente ecclesiastica della Commissione paritetica che ogni triennio è chiamata a valutare il funzionamento del nuovo sistema di finanziamento della Chiesa (art. 49).

Un complesso di funzioni talmente vasto e articolato che le parti, nella disposizione finale delle norme, hanno ritenuto necessario riconoscere alla CEI, al di là di tutti i compiti specificamente menzionati, una responsabilità di carattere generale, riconoscendola come l'autorità competente a emanare disposizioni per l'attuazione nell'ordinamento canonico delle previsioni relative a tutta questa materia.

Per fare fronte a tutti questi compiti la CEI ha dovuto provvedere a formulare una normativa quanto mai articolata e complessa, costantemente aggiornata e integrata con tutte quelle delibere che, alla luce dell'esperienza, si rivelino opportune o necessarie. E non ha potuto evitare di dotarsi di un'organizzazione per quanto possibile adeguata alle nuove responsabilità, che per vari anni ha potuto avvalersi dell'impegno a tempo pieno di un vescovo come «delegato della presidenza per i problemi giuridici», mentre un apposito «Osservatorio» segue con costante attenzione l'attività governativa e i lavori parlamentari, pubblicando anche un notiziario periodico a diffusione interna.

Le nuove prospettive aperte alla CEI dagli Accordi del 1984 hanno però richiesto una profonda revisione dei suoi statuti, giunta a com-

pimento nell'imminenza dell'entrata in vigore degli Accordi stessi².

Particolarmente significative risultano le disposizioni dell'art. 5, tuttora vigenti in quanto testualmente recepite dal nuovo Statuto approvato nel 2000. Vi si prospetta, innanzitutto, in termini quanto mai ampi una responsabilità dell'Episcopato nei confronti dell'intera società civile, prevedendo che la CEI sviluppi «gli opportuni rapporti con le realtà culturali, sociali e politiche presenti in Italia, ricercando una costruttiva collaborazione con esse per la promozione dell'uomo e il bene del Paese» (§ 1). Si riconosce poi alla CEI una competenza di carattere generale, propria e distinta da quella della Santa Sede, a trattare con le autorità civili «nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della presidenza», «le questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni della Chiesa e lo Stato in Italia, anche in vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie» (§ 3). E per quanto specificamente concerne l'attuazione degli Accordi concordatari si avverte che nelle «materie a essa eventualmente demandate» la CEI agirà «entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti» dalla Santa Sede (§ 4).

Alla luce di queste norme si può affermare che lo Stato italiano si trova ormai ad avere due distinti interlocutori, la Santa Sede e la CEI, ambedue legittimati, sia pure a diverso titolo, a rappresentare gli interessi della comunità cristiana. Una «dualità» che anche in linea di principio può presentare qualche problema circa l'articolazione e il coordinamento delle rispettive competenze. Occorre peraltro riconoscere che nella concretezza della prassi pattizia la Santa Sede e la CEI si sono mosse e tuttora si muovono in un rapporto di costante e feconda collaborazione. Basti in proposito ricordare che in tutte le Commissioni paritetiche istituite in seguito all'Accordo del 1984 per pervenire a ulteriori patti su specifiche materie o anche per risolvere problemi di interpretazione delle norme concordate, la presidenza della componente della Santa Sede non è stata affidata al personale della Segreteria di Stato, ma a un membro della CEI che per la sua non comune competenza nelle questioni giuridiche riscuoteva la fiducia dei confratelli. E, d'altra parte, alcune delle intese poi sottoscritte dal presidente della CEI sono state predisposte da Commissioni paritetiche Italia-Santa

² Vedi Statuto della CEI, 18 aprile 1985, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. 3, Bologna 1986, pp. 1328-1349.

Sede che, in qualche caso, si sono avvalse degli esiti dei lavori di una Commissione composta da rappresentanti della CEI e del Ministero interessato.

Va, peraltro, osservato che a livello regionale gli unici interlocutori ecclesiastici dei pubblici poteri risultano essere le Conferenze episcopali regionali. Un'affermazione che, a prima vista, può apparire discutibile dal momento che gli espliciti riferimenti a questo istituto nella normativa pattizia sono pochi e scarsamente significativi. Si veda, ad esempio, la menzione delle Conferenze regionali tra i soggetti ecclesiali cui è assicurata «la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza» (art. 2, n. 2 dell'Accordo). O la previsione di una loro collaborazione con le rispettive Regioni civili per l'aggiornamento professionale degli insegnanti di religione dipendenti da queste ultime (DPR 16 dicembre 1985, n. 751, punto 4.7). O, ancora, la competenza loro riconosciuta circa i cappellani territoriali della polizia di Stato (DPR 27 ottobre 1999, n. 421, art. 3, lett. a; art. 10, lett. a).

Ma, al contrario, occorre richiamare l'attenzione sull'ultima disposizione dell'intesa in tema di beni culturali dove si prevede che le disposizioni della stessa «possono costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le Regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici» (DPR 26 settembre 1996, n. 571, art. 8). Una norma che da un lato prende doverosamente atto di una realtà esistente e, dall'altro, ne promuove un ulteriore sviluppo dal momento che le intese tra Conferenze regionali e Regioni civili in tema di beni culturali erano già numerose prima della sottoscrizione di quella nazionale e si sono venute in seguito moltiplicando. La collaborazione tra autorità ecclesiastiche e autorità civili a livello regionale in materia di beni culturali è stata poi istituzionalizzata e generalizzata da un provvedimento unilaterale, il DL.vo 31 marzo 1998, n. 112, che ha chiamato un delegato della Conferenza episcopale regionale a far parte della Commissione per i beni e le attività culturali da istituirsi in ogni Regione a statuto ordinario (artt. 154-155).

E, da parte sua, la Santa Sede, nel novembre 1994, con una serie di decreti della Congregazione per i vescovi, ha riconosciuto alle regioni ecclesiastiche, da tempo esistenti in Italia, la qualifica di persone giuridiche canoniche pubbliche, conferendo alle Conferenze regionali, che ne costituiscono l'organo di governo, il potere di sti-

pulare vere e proprie intese con le rispettive Regioni civili³, di cui, anche in occasione dell'evento giubilare, si sono già avuti diversi esempi⁴.

Nel suo complesso l'imponente valorizzazione dell'Episcopato, operata dagli Accordi del 1984 e fin qui descritta per profili essenziali, costituisce una rilevante «novità» non solo nella legislazione ecclesiastica italiana, ma anche nello stesso ordinamento canonico. Infatti, come noto, il Codice promulgato da Giovanni Paolo II nel 1983 non ha voluto assegnare alle Conferenze funzioni di carattere amministrativo per non favorire la creazione, considerata del tutto inopportuna, di «curie nazionali»⁵. E, d'altro canto, in adesione agli insegnamenti conciliari, per tutelare le legittime autonomie dei singoli vescovi diocesani, ha riconosciuto i poteri normativi delle stesse Conferenze solo nelle materie a esse espressamente e specificamente attribuite dalla legge o da uno «speciale mandato» (*peculiare mandatum*) della Santa Sede (can. 455 § 1 c.i.c.). Competenze legislative che, almeno fino a metà degli anni ottanta, non risultano particolarmente significative in quanto le materie previste dal Codice hanno per lo più carattere molto specifico e delimitato, mentre, per quanto è dato sapere, gli speciali mandati sono decisamente rari.

Da questa impostazione di carattere generale si scostano decisamente gli Accordi del 1984 in quanto, come si è visto, attribuiscono alla CEI nelle relazioni con lo Stato vasti compiti che, sotto il profilo canonistico, sono senz'altro da qualificarsi come «speciali mandati» concessi dalla Santa Sede alla stessa CEI.

A tale riguardo occorre immediatamente precisare – e si tratta di un aspetto fondamentale – che il termine «mandato» non deve essere interpretato nel senso che nel suo adempimento le Conferenze agiscono in nome e per conto della Santa Sede, che di conseguenza resterebbe l'unico effettivo interlocutore dei pubblici poteri. Non si tratta, infatti, dell'attribuzione di una funzione di rappresentanza, ma del conferimento di uno specifico potere che le Conferenze possono e devono esercitare sotto propria e piena responsabilità. Un giurista laico potrebbe parlare di *devolution*.

³ Per più ampie notizie vedi G. Feliciani, *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna 2000, pp. 103-126.

⁴ Vedi G. Feliciani, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 8 (2000), n. 2, pp. 404-413.

⁵ Vedi «Communicationes», 15 (1983), p. 84.

Al contrario si potrebbe osservare che le decisioni delle Conferenze restano pur sempre soggette, ai sensi del can. 455 § 2 del Codice, alla *recognitio* della Santa Sede. Ma, come noto, tale provvedimento non trasforma in atti pontifici le deliberazioni della Conferenza, ma è solo un presupposto per la liceità e la validità della loro entrata in vigore. Si tratta, in pratica, della concessione di un nullaosta, che consente alla Santa Sede di verificare previamente che esse non contengano nulla di contrario o di poco consono al bene della Chiesa e, in particolare, all'unità della fede e della comunione.

In ogni caso va rilevato che, sotto questo profilo, gli Accordi del 1984 segnano anche un'importante evoluzione nella tradizionale prassi concordataria dal momento che a essi sono chiaramente ispirati, nelle disposizioni concernenti le Conferenze episcopali, non pochi dei patti stipulati dalla Santa Sede in questi ultimi anni⁶.

Tale evoluzione è senz'altro essenzialmente dovuta agli insegnamenti del Vaticano II e, sulle loro orme, alla codificazione postconciliare, che hanno riconosciuto piena dignità istituzionale alle Conferenze episcopali, definendone uno Statuto giuridico comune, inquadrandole nel diritto costituzionale della Chiesa, dotandole di poteri legislativi.

Ma non mancano anche fattori di natura più contingente come il favore con cui l'attuale pontefice ha valutato il ruolo che gli episcopi dei vari Paesi possono assumere nei rapporti con i pubblici poteri. Giovanni Paolo II, infatti, considera le Conferenze come entità rappresentative «ad intra» e «ad extra» dell'ambito ecclesiale⁷ e insiste su questa loro funzione di rappresentare nel modo più autentico l'Episcopato presso le altre istituzioni, comprese quelle civili⁸. Un'insistenza che risulta ancor più significativa se si considera che i vescovi sono a loro volta definiti «una rappresentanza legittima e qualificata del popolo», «una forza sociale che ha una responsabilità nella vita dell'intera nazione»⁹. E, da ultimo, il pontefice, nella lettera apostolica *Apostolos suos* del 21 maggio 1998, ha voluto men-

⁶ Vedi G. Feliciani, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli stati*, in «Periodica de re canonica», 89 (2000), pp. 661-680.

⁷ Ai vescovi portoghesi della provincia ecclesiastica di Braga, 4 febbraio 1983, n. 4, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Città del Vaticano 1979 ss., vol. 6.1, p. 348.

⁸ Ai vescovi del Brasile, 10 luglio 1980, n. 1, ivi, vol. 3.2, p. 217.

⁹ Alla XVII Assemblea Generale dei Vescovi Italiani, 29 maggio 1980, n. 4, ivi, vol. 3.1, p. 1506.

zionare espressamente i rapporti con le autorità civili tra le materie che richiedono una cooperazione dei vescovi nell'ambito delle Conferenze (n. 15).

D'altro canto, per quanto riguarda la società civile, la complessità della legislazione degli Stati contemporanei, sempre suscettibile di rilevanti riforme in materie di notevole interesse per la comunità cristiana – si pensi agli ordinamenti scolastici per quanto riguarda l'insegnamento della religione, al regime fiscale ove legato a forme di finanziamento alla Chiesa o relativo alle sue istituzioni, alla tutela dei beni culturali – rende pressoché impossibile o, almeno, inopportuna una loro esauriente regolamentazione mediante solenni disposizioni concordatarie, aventi, di norma, una lunga durata. Si viene, così, a delineare una nuova figura di Concordato, che si può definire come «concordato quadro» in quanto si limita a stabilire i principi essenziali, affidando ogni ulteriore e necessaria specificazione a successive intese, per le quali spesso il soggetto ecclesiale più idoneo a trattare con i pubblici poteri risulta essere la Conferenza episcopale. E il primo e più significativo esempio in tal senso è offerto proprio dall'Accordo italiano del 1984, che, anche sotto questo profilo, può considerarsi un vero e proprio «modello» di Concordato post-conciliare.

CARLO CARDIA

CONCORDATO, EUROPA, MULTICULTURALISMO

I. FLESSIBILITÀ E RIGIDITÀ. IL CASO FRANCESE E L'ESPERIENZA ITALIANA

Spetta a me, dopo le diverse rievocazioni concordatarie, gettare uno sguardo sul futuro, che è poi il nostro presente di costruzione di una società multiculturale, iniziando con un'osservazione abbastanza ovvia. Le riforme del 1984 sono state varate quando l'Europa era insieme vicina e lontana. Vicina, perché i processi di integrazione europea avevano raggiunto livelli ragguardevoli e già erano comuni i raffronti di compatibilità tra le legislazioni (ecclesiastiche) dei diversi Stati. Lontana, perché non vi era stata ancora quell'accelerazione degli eventi che avrebbe portato all'Unione Europea e, soprattutto, non erano all'orizzonte i problemi e le tensioni tipiche delle società multiculturali.

Quindi, non si può dire francamente che il Concordato e le intese abbiano anticipato i temi di una società multiculturale o abbiano offerto modelli di regolazione validi per questo tipo di società. Sarebbe eccessivo, e non corrisponderebbe alla realtà dei fatti storici, anche per come sono stati qui rievocati. Si può dire, semmai, che nell'ultimo decennio abbiamo assistito alla riconversione democratica degli ordinamenti dell'Est europeo. E che, insieme all'affermazione un pò dovunque dei fondamentali diritti umani, primo tra questi il diritto di libertà religiosa, si è avuta l'estensione dello strumento pattizio in diversi Paesi quali la Polonia, l'Albania, la Croazia, e via di seguito.

Però una considerazione va fatta, proprio sul tema del multiculturalismo. Se ci limitiamo a quanto accaduto sino a oggi, dobbiamo

registrare che l'Italia è stato il Paese che di meno ha subito tensioni interetniche, e di più ha saputo realizzare un'accoglienza positiva per le minoranze religiose, compresa quella islamica, rispetto a quanto non sia riuscito ad altri Paesi, come la Francia, l'Inghilterra e la Germania. Colpisce il fatto che il Paese che vanta la maggiore e più orgogliosa tradizione laica d'Europa si trovi tuttora in forti difficoltà nell'affrontare i temi della multiculturalità e che, Paesi come la Spagna e l'Italia, indubbiamente più arretrati sotto certi aspetti, sembrano rispondere meglio a certe difficoltà e tensioni. Si potrebbe quasi dire che mentre in Francia la tradizione laica è entrata in collisione con le tensioni di una società multietnica, in altri Paesi una tradizione più flessibile dal punto di vista della legislazione civile ed ecclesiastica riesce a meglio convivere con gli stessi problemi.

Si può obiettare che ciò è avvenuto perché le minoranze etniche sono in Italia di più recente insediamento, e meno consistenti e organizzate che in altre aree europee. L'osservazione è pertinente, ma non spiega tutto. In realtà la riflessione deve andare più a fondo. La concezione francese della laicità, di matrice ottocentesca, si è trovata a perpetuare la formula della religione come *questione privata* ed è entrata in contraddizione con le esigenze della multiculturalità che postulano una forte *identità e visibilità* dell'elemento religioso. Al contrario, il nostro ordinamento, che pure si è fondato a lungo sul privilegio di una religione, nel momento in cui si è aperto al pluralismo confessionale, ha finito con l'accogliere diverse identità confessionali e ha verificato come sia più aderente alla realtà la concezione della religione come *questione sociale*. Sul piano dei simboli, poi, la Francia sconta oggi una tradizione politica tesa a emarginare, e nascondere, la dinamica religiosa dalle istituzioni e dai luoghi di socializzazione, mentre l'Italia e la Spagna, forse perché abituate da sempre a vedere simboli di ogni tipo (si pensi, per rimanere in tema, alle tante fogge di vestiario del clero, delle suore, dei religiosi e di altro personale ecclesiastico), hanno accettato con maggiore serenità la presenza di simboli religiosi di altro genere, senza bisogno di proibire e nascondere nulla, ma accogliendo tutto in un mosaico confessionale che non reca turbamento a chicchessia.

Aggiungiamo a questo elemento il fatto che il nostro ordinamento si è dotato – sia attraverso il Concordato e le intese, sia attraverso diversi livelli di normativa secondaria – di strumenti flessibili capaci di adattarsi a diverse e più complesse situazioni. Il Concordato, le intese e i rispettivi accordi secondari di attuazione hanno fatto accet-

tare al senso comune la presenza di confessioni religiose organizzate e visibili, nelle loro istituzioni e nei loro simboli, nell'habitat sociale, e che la tutela della libertà religiosa comporta per il nostro ordinamento anche la tutela di quelle esigenze di visibilità che le confessioni esprimono. Pensiamo all'atteggiamento degli enti territoriali in materia di edilizia di culto e di finanziamento, ai contratti di lavoro che recepiscono alcune istanze multiculturali non sempre secondarie, alla regolamentazione positiva delle associazioni di volontariato. Tutto ciò non è estraneo a una certa capacità di adattamento del nostro ordinamento che ha saputo evitare alcune delle più serie contraddizioni emerse in altri Paesi.

2. LE IDEOLOGIE DEL MULTICULTURALISMO E LA TENTAZIONE DELLE RISPOSTE GLOBALI

Il discorso cambia se dai fatti contingenti allarghiamo l'orizzonte. Cambia quando, in Italia e in Europa, si affronta il tema del multiculturalismo nei suoi aspetti più generali, dei rapporti tra etnie e tradizioni diverse, quando questo si carica di valenze sociali e politiche più intense. La tentazione di ideologizzare il problema diviene forte, subito si delineano e si scontrano modelli contrapposti. Si parla del *modello assimilazionista francese*, che però non è riuscito nei suoi intenti e, anzi, rivela i maggiori conflitti tra principio di laicità e multiculturalismo, tra concezioni diverse della scuola, dando luogo a controversie che animano buona parte dell'intellettualità. Si parla anche del modello inglese, incline pragmaticamente a una forte tolleranza degli usi e costumi delle minoranze ma che, ancora oggi, fa registrare una separatezza culturale tra le diverse etnie. L'esperienza italiana, come accennavo poc'anzi, si è dimostrata capace di una forte accoglienza sul piano socio-economico, ma risente ogni tanto a livello politico di vere e proprie spinte xenofobe, mentre cominciano ad apparire (ad esempio per la questione del crocifisso) dei microconflitti di natura confessionale.

Ciò vuol dire che, nonostante le tante analisi del fenomeno, il multiculturalismo non è stato ancora metabolizzato nelle nostre società e nelle nostre scuole di pensiero, dal momento che non siamo ancora consapevoli di quali potranno essere i problemi reali quando, anziché trovarci di fronte a componenti etniche fortemente minoritarie, ci troveremo in una società effettivamente composita dal pun-

to di vista etnico e religioso. L'influenza dell'ideologia si fa sentire, ad esempio, ogni qual volta si affacciano tentativi di dare delle *risposte globali* alla questione, di cercare delle vere e proprie *scorciatoie*, attraverso le quali si riesca a risolvere tutto applicando rigorosamente una sorta di *principium individuationis*, un'idea centrale per così dire onnicomprensiva.

Si cerca, in questo modo, di sfuggire all'approfondimento delle singole questioni interculturali, e si tenta di accorparle tutte insieme dentro uno o più schemi rigidi, sia pure di segno opposto. Una prima risposta globale è quella di tipo *apparentemente liberale*, che fa leva sui principi di laicità e di eguaglianza e che respinge le diversità tutte le volte che implicino un'eccezione sia pur minima a questi valori. Cioè quasi sempre. In questo modo il problema del multiculturalismo quasi si dissolve, o si riduce all'accoglienza di quelle tradizioni popolari che non disturbano nessuno per quanto sono innocue. Si tratta, secondo una felice espressione di Audrey Kobayashi, del *multiculturalismo degli stivali rossi*, riferendosi agli stivali indossati abitualmente dagli immigrati ucraini in Canada nelle loro danze tradizionali. Insomma, un multiculturalismo che consiste nell'accettazione delle danze e tradizioni popolari, dei festival culturali e dei ristoranti etnici, nella convinzione (o nella speranza) che in questo modo si estinguano pretese più esose dei diversi gruppi.

Vi è un'altra risposta, ispirata questa volta a un criterio di accoglienza indiscriminata, che subisce invece il *fascino discreto* (o *indiscreto*, secondo i punti di vista) dei cosiddetti *statuti personali*. Di quel sistema che, per voler cancellare ogni complessità, propone di *riconoscere ai vari gruppi (o ad alcuni di essi) uno Statuto personale autonomo, nel quale siano recepite, legittimate, eventualmente promosse, tutte le differenze, anche le più estreme, che l'origine etnico-religiosa presuppone o comporta*. Anche in questo modo si evita di affrontare i diversi livelli di problematica delle società multiculturali e si preferisce, per così dire, cedere tutto e accettare ogni pretesa da qualunque parte provenga.

Credo che la questione del multiculturalismo non si risolva con risposte di questo tipo, che danno soltanto l'illusione di aver trovato una chiave di volta che riassorba ogni tensione. Credo che dobbiamo muovere da un altro presupposto, indicato da De Vita, secondo cui «vivere in una società multiculturale e multireligiosa [...] non è un fatto acquisito ma occorre del tempo». Occorre del tempo per sapersi abituare alle diversità, saperle riconoscere e distinguere,

quindi affrontarle reimpostando concetti che si credevano definitivamente stabilizzati.

La dimostrazione più evidente di questa scarsa capacità di affrontare le problematiche multiculturali sta nella *sorpresa* e nell'*emotività*, che si manifestano in larghi strati di popolazione di fronte a episodi, eventi più o meno rilevanti, che accadono per la prima volta nelle nostre società. Una sorpresa e un'emotività in qualche misura comprensibili di fronte alle novità, ma che spesso caricano di un *valore simbolico* eccessivo rispetto all'entità del *fatto* verificatosi, o del problema che è stato sollevato. Nella sproporzione tra *fatto* e *reazione* sta il segno dell'immatunità con cui vengono affrontate le questioni interculturali.

3. LA SCOMPOSIZIONE DELLE PROBLEMATICHE MULTICULTURALI. DIVERSITÀ COMPATIBILI E IMPREVISTE DIFFICOLTÀ

La scomposizione delle problematiche multiculturali costituisce un'esigenza fondamentale per chiunque voglia elaborare risposte differenziate e adeguate alle singole questioni che si presentano. Consideriamo un primo livello di inferenza tra realtà multiculturali. Quello apparentemente più agevole, di specifici usi e costumi che esauriscono la propria funzione in determinati atti o comportamenti, privi di significati più generali, o di indefinita espansione. Mi riferisco alla rivendicazione di un regime dietetico differenziato nelle cosiddette strutture obbligatorie, all'esigenza di portare (o non portare) un determinato capo di abbigliamento (turbante per i Sikh, *yarmulka* per gli ebrei ortodossi) alla pratica di determinati riti di iniziazione per neonati o per giovani, o ad altre ritualità previste in conclusione della vita, e via di seguito.

Credo che quando ci si trovi di fronte a comportamenti specifici che invocano il diritto alla diversità, senza altre ricadute su principi generali, essi possano trovare la più ampia accoglienza a livello sociale e giuridico, senza timore che, così facendo, si incrinino il principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. In questo senso già oggi, in Italia e in diversi Paesi europei, si registra una notevole accoglienza (ancorché non priva di resistenze) nei confronti di queste *diversità compatibili*. Si pensi al riconoscimento, in Gran Bretagna, del diritto dei Sikh di portare il tradizionale turbante sui luoghi di lavoro, o alla guida dei motoveicoli (con conseguente esenzione dal

dovere di portare il casco). Oppure al riconoscimento del diritto, sancito in Italia da alcune intese con culti acattolici ma che si va estendendo un po' dappertutto, di tener fede a particolari prescrizioni alimentari di derivazione confessionale. Ancora, la progressiva estensione del diritto al riposo anche in giorni e festività celebrativi di confessioni religiose particolari, testimonia l'esistenza di un *consistente livello di diversità compatibili* che sta entrando a far parte della vita quotidiana, e dei suoi ritmi, delle società europee.

Tuttavia, al di là di questo livello di compatibilità abbastanza agevole, possiamo trovarci di fronte a situazioni particolari, alcune imprevedibili, che richiedono una speciale attenzione alle sfumature e nuove sensibilità verso condizioni personali e sociali inedite per i nostri ordinamenti. Il primo esempio che voglio fare è quello più noto, della *infibulazione* (o di altre gravi menomazioni dell'integrità corporea) la cui origine è più etnico-geografica. Il rifiuto di queste pratiche, a livello nazionale ed europeo, è ben motivabile per i valori con i quali viene a collidere, e che ricevono tutela addirittura penalistica. Ebbene, questo esempio, tra i più drammatici, ci dice che l'ordinamento deve saper in qualche modo tener conto, delle radici culturali di pratiche così aberranti nella consapevolezza che non basta rifiutare e condannare per credere di aver risolto il problema, ma occorre attivare un programma di prevenzione ricco di possibilità: informazione, accordi con i Paesi dell'area afro-asiatica, graduazione e temperamento delle condanne laddove ci si trovi di fronte a realtà personali e ambientali degradate, e via di seguito. In questo caso, l'evidente incompatibilità del singolo atto non esaurisce l'impegno dell'ordinamento, e delle autorità competenti, perché vengano superate abitudini e tradizioni che si pongono oltre la soglia dei diritti umani fondamentali.

Il secondo esempio può essere quello di certe popolazioni nomadi che non concepiscono (e quindi non osservano) l'obbligo della scolarità per i minori. Anche qui, il sacrosanto rifiuto di questa tendenza non risolve da solo il problema se non è accompagnato da uno sforzo di accoglienza sociale, e direi anche di creatività, nei confronti di persone il cui stile di vita è radicalmente diverso da quello degli stanziali.

Infine, un terreno nel quale le inferenze multiculturali potrebbero rivelarsi sorprendenti è quello dell'atteggiamento nei confronti degli animali, dal momento che, nel corso dei tempi e ancora oggi nelle diverse aree geo-culturali, si riscontrano comportamenti assai

diversificati a opera di etnie, religiosi, forme di civiltà. Rimanendo nel più ristretto ambito europeo, non v'è dubbio che ove da parte di qualche comunità spagnola si intendesse dar vita a spettacoli di tauromachia rivendicando una specificità multiculturale, ciò urterebbe gravemente contro la sensibilità comune, e provocherebbe reazioni molto forti. Si pensi ancora alla pratica cinese di vedere negli animali domestici (cani e gatti) parti integranti della propria tradizione gastronomica e al contempo alla legislazione protezionistica che si va diffondendo in Italia e in Europa nei confronti degli stessi animali; si apre un orizzonte di contrasto multiculturale che può risultare molto consistente. Analogamente, oggi non sarebbe ammissibile l'introduzione in ambito confessionale dell'abbattimento rituale degli animali, anche perché costituirebbe un formidabile regresso nel modo di concepire la religione e il rapporto con la divinità.

Si deve sottolineare che quest'ultimo tipo di inferenze multiculturali non è stato sino a oggi adeguatamente approfondito, a dimostrazione del fatto che il rapporto tra culture e tradizioni diverse non è definibile una volta per tutte, e può riservare delle sorprese ogni qual volta determinati comportamenti vengano a urtare contro una sensibilità sociale che si è venuta costruendo nel tempo. Si scontrerebbe, cioè, con quel sentimento di *compassione universale* e con quelle sensibilità verso ogni forma di vita esistente, che stanno crescendo in Occidente e che sono contrarie a ogni sofferenza gratuita.

4. LAICITÀ, MULTICULTURALITÀ E SIMBOLOGIA RELIGIOSA. IL RISCHIO DELLE «DUE TAVOLE DI VALUTAZIONE»

Più attuale e controverso è un altro livello comportamentale che lega il concetto di multiculturalismo a quello di laicità e che concepisce la religione e la pratica religiosa in modo diverso dal nostro, soprattutto nel suo rapporto con il pubblico e il privato. Mi riferisco alla rivendicazione di una simbologia religiosa anche in luogo pubblico e in strutture sociali di tipo comunitario, che comporta la preghiera pubblica in circostanze per noi insolite (sul luogo di lavoro, sulla pubblica via, nella scuola), che richiede l'apertura di edifici anche in forme diverse da quelle tradizionali.

Sino a oggi questo livello di multiculturalismo si è scontrato con diverse sensibilità e ha dato luogo a conflitti che possono assumere un alto valore simbolico, anche se diverso da Paese a Paese. In Francia

la questione del *chador* (meglio si dovrebbe dire, *velo islamico*) è divenuta quasi una scriminante per la laicità della scuola. In Italia, mentre c'è una notevole indifferenza nei confronti del problema del velo islamico, serpeggia qua e là una certa insofferenza per l'apertura di moschee o di altri templi e, più di recente, la questione del crocifisso ha fatto esplodere una contrapposizione evidentemente latente.

In Francia la scelta è netta e reiterata. Anche il più recente *Rapport sur la laïcité* ha confermato il rifiuto assoluto ed enfatizzato di qualsiasi simbologia religiosa (e non soltanto religiosa) nella scuola con motivazioni che sono apparse esagerate agli occhi di altri europei. Le istruzioni ministeriali del 1994 hanno addirittura motivato tale rifiuto con una «certa idea della cittadinanza», la quale comporterebbe il rispetto delle convinzioni religiose, ma escluderebbe «la frantumazione della nazione in tante comunità separate, indifferenti le une alle altre, obbedienti alle proprie, regole e leggi, e impegnate solo in una semplice coesistenza. La Nazione non è solo una collezione di cittadini che perseguono diritti individuali. È una comunità di destino».

Colpisce un po' l'uso di principi generali del tutto condivisibili per negare liceità a un gesto specifico assai limitato, che non suscita altrove altrettanta ostilità. Però in Italia – a conferma del fatto che non siamo immuni dalle tensioni del multiculturalismo – una forte reazione emotiva è stata provocata dalla richiesta di rimuovere un simbolo religioso tradizionale, come il crocifisso, sulla base del principio di laicità e del disturbo che quel simbolo recherebbe alla serenità di quanti non sono di fede cristiana. Così come si registrano tensioni laddove si chiede di eliminare dall'ambiente scolastico abitudini e tradizioni legate ad alcune festività religiose.

Questo è un punto qualificante del multiculturalismo sul quale è opportuno riflettere con attenzione e sviluppare un ragionamento problematico. Non c'è dubbio che, muovendo da una concezione della laicità intesa in senso geometrico, l'eliminazione di simbologie religiose sembra la più coerente, e appare in grado di garantire la piena eguaglianza di tutti i cittadini e di tutte le convinzioni. Tuttavia – e questo è il punto su cui dovremmo riflettere – una volta scelta questa strada essa collide con il rispetto delle diversità e finisce con l'azzerare molte esigenze di tipo multiculturale. Una volta eliminato un simbolo religioso non se ne possono ammettere altri, neanche indirettamente, né si possono consentire comportamenti che manifestamente e pubblicamente si richiamino a una religione o

a un'altra, o che richiedano l'esibizione di determinate identità religiose o culturali. Inevitabilmente la laicità dimezza la dimensione multiculturalale.

D'altra parte, occorre evitare il rischio che si giochi una partita su due tavoli. Occorre cioè evitare che da un lato, richiamando il principio di laicità, si cancelli ogni riferimento alle religioni tradizionali di un determinato Paese e, dall'altro, che, richiamando il diritto alla diversità, si ammettano simbologie, comportamenti, esibizioni di altre religioni per le quali il principio di laicità diverrebbe indifferente. Si creerebbe in questo modo uno squilibrio e si applicherebbero due principi e due leggi diverse: il principio livellatore di laicità per alcuni, il principio riconoscente di diversità per altri.

In realtà, se noi partiamo dalla considerazione che il rispetto della diversità (previsto da numerose norme di diritto europeo e di diritto internazionale) *non è diretto soltanto alle culture di minoranza, ma a tutte le culture presenti in un contesto nazionale, l'intero problema della simbologia religiosa e della differenziazione comportamentale va reimpostato e visto in un'ottica diversa rispetto al passato.*

Ad esempio, il multiculturalismo deve avere molte direzioni, non una sola. Quando la Carta di Nizza e poi il progetto di Costituzione europea esigono il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica, ciò deve intendersi rivolto verso le culture di minoranza, ma anche di quelle che integrano l'identità e la tradizione dei diversi Stati europei. Ne deriva che i simboli religiosi, determinate pratiche o abitudini legate a tradizioni religiose o culturali, non costituiscono più discriminazione degli uni verso gli altri e viceversa. Divengono piuttosto segno di diversità che possono essere accettate da tutti, proprio nel segno dell'accoglienza e del reciproco riconoscimento.

Val la pena poi di ricordare quelle norme delle Carte sui diritti umani (ad esempio, la *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del 1995), che chiedono di indirizzare l'educazione delle nuove generazioni nel rispetto delle differenze etniche, religiose, culturali. Ma da ciò deriva un'ulteriore conseguenza. In una società multiculturalale nessuno dovrebbe sentirsi leso nella propria sensibilità per il fatto che nella scuola alcuni soggetti facciano uso del *chador*, o perché vi sia un simbolo della religione tradizionale di un Paese, o esistano momenti di socializzazione legati a tradizioni culturali o religiose dello stesso Paese, o di particolari gruppi etnici.

C'è, quindi, la necessità di una maturazione culturale non indif-

ferente. Multiculturalità dovrebbe voler dire accettare (anziché cancellare) la possibile presenza di diversi simboli religiosi, secondo le circostanze e opportunità, e la compresenza di quei momenti di socializzazione dei giovani e dei ragazzi che nella scuola operano un raccordo con tradizioni italiane o europee, o con altre tradizioni.

5. I DIRITTI INDIVIDUALI DI LIBERTÀ E IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA.
LA BASE COMUNE DELLA CITTADINANZA

Veniamo così a un altro aspetto cruciale del multiculturalismo. Quello relativo al riconoscimento dei diritti individuali e collettivi dei singoli e delle comunità etnico-religiose, delle differenti concezioni del matrimonio, della famiglia, dei rapporti tra uomo e donna.

Qui si fanno sentire maggiormente le due tendenze estreme cui facevo riferimento all'inizio. Quella negativa, avara di riconoscimenti, che si basa su una concezione rigida della cittadinanza, nei confronti della quale o si sta dentro o si sta fuori, senza possibili mediazioni. All'opposto, c'è chi sente di più l'attrazione del principio degli *statuti personali* e prospetta quasi una pluralità di cittadinanze, culturale o multiculturale, una cittadinanza differenziata, o una cittadinanza post-nazionale. Siamo di fronte a due arroccamenti, uno fermo alla difesa a oltranza dei valori comuni (nazionali ed europei), l'altro disposto a rinunciarvi e a riconoscere altri principi o valori, magari contrapposti ai primi.

In realtà entrambe queste risposte muovono da un presupposto comune. In superficie l'alternativa che si propone sembra molto chiara: o tutti devono seguire la nostra tradizione o tutti possono avere una propria legge (in materia religiosa, di matrimonio e famiglia, di rapporti uomo-donna ecc.) diversa da quella comune. Sotto la superficie, però, le due ipotesi sono accomunate da una *concezione essenzialmente statica* del multiculturalismo. Si ritiene, in sostanza, che i gruppi etnico-religiosi sono legati in modo stabile e totalizzante a una tradizione diversa dalla nostra. E, dunque, o li si spinge ai margini della società euro-occidentale, oppure li si accoglie indiscriminatamente e si concedono loro i cosiddetti *statuti personali*, di medievale memoria.

Questo è un punto essenziale su cui la riflessione deve approfondirsi, misurando il limite dalla concezione statica del multiculturalismo. In base a questa concezione, sia la religione che la cul-

tura vengono «reificate ed essenzializzate come qualcosa d'immu- tabile, non soggette a evoluzione». La religione, in particolare, se- condo una felice espressione di Baumann, viene concepita come «una sorta di bagaglio culturale che ci si porta dietro nella migra- zione, legato e contrassegnato», che poi «possiamo spacchettare, arrivati a destinazione e ritrovarlo eguale». A riprova di questo er- rore di prospettiva, basta leggere la *Muslim Guide* elaborata dalle autorità inglesi che si ostina «a raffigurare gli uomini, le donne e i giovani musulmani come fotocopie di un canone di regole che non cambia mai: *la fede in Dio permea ogni passo della vita di un musul- mano e trova espressione in ogni pratica culturale o sociale, sia essa l'etichetta della vita quotidiana, i modi di relazione interpersonale, i modi di mangiare e di vestire [...] di dormire, anche di guidare la macchina*».

Ora, se ci pensiamo bene, è questo lo sfondo, non privo di un certo senso di «superiorità» occidentale, che sorregge e alimenta una concezione cristallizzata del multiculturalismo. I soggetti dell'immi- grazione appaiono chiusi negli archetipi delle rispettive comunità, incapaci di autonomia, quasi degli elementi di una schiera tutta omogenea e compatta. Ed è questo sfondo che finisce per rafforza- re le risposte estreme in uno scontro senza esiti: lo scontro tra una concezione monopolistica della cultura e una concezione che si rifà al principio di Westfalia per la quale non è l'individuo che sceglie l'appartenenza ma è l'appartenenza che fa l'individuo.

Tra l'altro, questo sottofondo culturale spiega alcuni fenomeni assai curiosi cui assistiamo da qualche tempo. Persone di formazio- ne liberale, quindi naturalmente aperte e disponibili verso le novità e le diversità, assumono un atteggiamento di chiusura pregiudiziale verso tutto ciò che viene da lontano. Al contrario, persone assai esi- genti sul terreno della laicità e del valore dell'eguaglianza, per ciò che riguarda la nostra società, le Chiese e le confessioni della nostra tradizione, *sono poi disponibili a fare le più ampie concessioni in nome della diversità, ad altre realtà etnico-confessionali fino ad arri- vare ad accettare uno Statuto che sancisca limiti al diritto di libertà religiosa o ai diritti della donna o dei minori*.

Lo scenario cambia completamente se muoviamo da una conce- zione dinamica ed evolutiva della cultura, della religione, delle tra- dizioni. Se abbandoniamo quella interpretazione (di inconsapevole superiorità) per la quale soltanto nelle società occidentali è insito il senso del cambiamento, del dinamismo, che ha portato alla crescita

della libertà e dell'autonomia personale, all'eguaglianza tra uomo e donna e che ha indotto le confessioni della nostra tradizione in qualche modo a spiritualizzarsi, ad abbandonare vecchie pretese, ad aprirsi al nuovo e all'imprevisto.

Se operiamo questa riconversione culturale, possiamo riconoscere che già oggi vi sono tanti modi d'essere e di appartenere a una confessione e di vivere la propria appartenenza religiosa o etno-culturale (buddista, cristiana, ebraica o musulmana che sia): un'adesione più o meno totalizzante e pienamente professante, più culturale ma priva di segni e pratiche esteriori; un'adesione che segue i precetti quotidiani della religione in ogni dettaglio e un'altra che seleziona tra questi precetti secondo le convinzioni e le inclinazioni di ciascun individuo. Possiamo, insomma, riconoscere che *l'evoluzione delle idee e dei costumi, compresi quelli etnici e religiosi, non è appannaggio esclusivo delle società occidentali, ma costituisce una realtà e una possibilità di cui fruiscono tutti gli uomini e i gruppi sociali, a qualsiasi religione o tradizione si colleghino.*

6. DALLA CONCEZIONE STATICA DEL MULTICULTURALISMO ALLA FIDUCIA NEL PRINCIPIO DI EVOLUZIONE

Se questa impostazione ha una sua validità, cambia di molto il modo di guardare al multiculturalismo. E si può individuare un cammino normativo che garantisca i diritti collettivi *senza che questi si trasformino in diritti etnici*, che riconosca le diversità dei gruppi *ma anche i diritti dei singoli* e, soprattutto, che *tenga aperte le possibilità evolutive che devono restare nella disponibilità di tutti, nessuno escluso.*

Un primo riferimento va fatto al riconoscimento della libertà religiosa collettiva che in alcuni Paesi europei si stenta a riconoscere pienamente ad alcune comunità, sulla base del timore che essa venga utilizzata per scopi di natura politica, o che sia strumentalizzata da movimenti fondamentalisti. Pur trattandosi di un timore giustificato, esso non deve superare una certa soglia, e non può essere utilizzato per negare proprio uno dei diritti che fa parte del patrimonio ideale e giuridico dell'Europa e dell'Occidente. Non possiamo dimenticare che in un recente passato più di un ordinamento europeo ha dovuto affrontare altri integrismi, altre strumentalizzazioni della religione. Ma proprio l'ampliamento dei diritti

civili, a cominciare dal diritto di libertà religiosa, ha favorito l'evoluzione delle Chiese e delle loro organizzazioni. Non c'è ragione perché non accada altrettanto con altri gruppi etnici o religiosi, magari in tempi più lunghi.

Una volta affermato questo principio-cardine, con maggiore convinzione si possono garantire tutti quei diritti individuali che costituiscono la base indeclinabile della *comune cittadinanza* (oggi possiamo dire, europea) e che assicurano la mobilità confessionale e l'evoluzione verso forme di appartenenza confessionale diversificate, comunque libere e volontarie. Di recente Francesco Paolo Casavola ha richiamato l'attenzione su questo aspetto centrale del multiculturalismo, ricordando che «la libertà individuale di appartenere a una formazione sociale e quindi a una minoranza culturale, etnica o religiosa, postula una appartenenza volontaria della persona a un gruppo in cui liberamente la persona entra e da cui liberamente esce. Nessuno può essere obbligato a una conversione forzata e a nessuno può essere impedita una conversione volontaria». Il principio di volontarietà torna ad assumere in questo modo un ruolo centrale, diviene quasi uno snodo fondamentale che fa da mediazione tra diritti collettivi e diritti individuali, essenziali i primi per assicurare il rispetto delle diversità, indispensabili i secondi per garantire la *mobilità confessionale e la polimorfia di adesione e partecipazione* che ciascun individuo può scegliere di praticare nei confronti di un gruppo etnico, religioso o culturale.

Alla stessa stregua, quei valori comuni di eguaglianza tra uomo e donna e di libera determinazione individuale, che tanto incidono sulla concezione del matrimonio e della famiglia, sulla condizione dei minori e che sono entrati a far parte dello *statuto della cittadinanza europea*, non possono essere messi tra parentesi, o dimenticati, in virtù dell'appartenenza etnico-religiosa. Si determinerebbe un regresso civile e sociale che coinvolgerebbe tutti e non solo i gruppi etnici interessati. Al contrario, questi valori comuni non giovano soltanto a porre dei limiti all'accettazione di determinate tradizioni, per lo più fondate sulla condizione di subalternità della donna, ma *permettono ai diversi gruppi sociali di vivere i propri tempi di evoluzione*.

Questo punto, l'ultimo della mia riflessione, è veramente decisivo. Non si può pensare che costumi e concezioni che affondano le radici in antiche tradizioni, e in aree geo-culturali che non hanno vissuto le stagioni rivoluzionarie occidentali, si dissolvano d'un tratto solo perché vengono a contatto con un *habitat* sociale e culturale

nuovo e diverso. Ma noi dobbiamo fare in modo che, ogni qual volta l'evoluzione del costume va in direzione di una maturazione del principio di eguaglianza tra uomo e donna, o dell'autonomia delle nuove generazioni, in quel momento *questi salti evolutivi trovino nell'ordinamento una concreta possibilità di realizzazione.*

Da questo punto di vista, occorre fare un salto di qualità nella rivendicazione e nella difesa dei diritti individuali che integrano la cittadinanza europea. Nel senso che questi diritti e questi valori *non possono essere intesi e interpretati come in contrapposizione all'identità etnica e culturale di uno o più gruppi. Essi vanno intesi come strumenti indispensabili che permettano ai diversi gruppi sociali di vivere i propri tempi di evoluzione e di crescere all'interno di uno sviluppo autonomo e volontario.*

I tempi evolutivi propri di una società multietnica richiedono, come accennato in precedenza, sensibilità e attenzione alle specifiche condizioni personali di ciascuno e alle sfumature. Il medesimo comportamento deve essere valutato in rapporto alla personalità dell'individuo e alle stratificazioni culturali della sua formazione, misurando valutazioni, giudizi, eventuali sanzioni. Nella consapevolezza, però, che ogni tendenza a chiudere l'identità di un individuo nell'identità del gruppo di appartenenza non farebbe altro che perpetuare forzatamente abitudini e tradizioni senza offrire la possibilità di aprirsi al nuovo. Di più, la chiusura di un gruppo etnico nelle proprie frontiere originarie non costituirebbe un caso isolato perché spingerebbe altri gruppi etnici e confessionali a fare altrettanto, con l'inevitabile frantumazione e divisione della società in settori e tradizioni ostili e contrapposte le une alle altre. Si provocherebbe un regresso che coinvolgerebbe tutti, non solo i gruppi etnici interessati.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO

- AA.VV.
1966, *Multiculturalismo e democrazia*, a cura di F. Crespi e R. Segatori, Roma.
- AA.VV.
1994, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Bari.
- AA.VV.
1994, *Le statut legal des minorités religieuses dans les pays de l'Unione Européenne*, Milano.
- AA.VV.
1996, *L'Islam in Europa*, a cura di S. Ferrari, Bologna.
- AA.VV.
1998, *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. Bartole, N. Olivetti Rason e L. Pegoraro, Padova.
- AA.VV.
2000, *Diritti umani e diritti delle minoranze*, a cura di E. Vitale, Torino. Botta, R.
- 2001, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, pp. 131 ss.
- AA.VV.
2003, *Pluralismo religioso e convivenza multiculturale*, a cura di R. De Vita e F. Berti, Milano.
- Baumann, G.
2003, *Lenigma multiculturale. Stato, etnie, religioni*, Bologna. Cardia, C.
1973, *Ateismo e libertà religiosa*, Bari.
- Cardia, C.
2003, *Genesi dei diritti umani*, Torino.
- Colaianni, N.
2004, *Poligamia e principi del diritto europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, pp. 150 ss.
- Cotesta, C.
1999, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Bari.
- Daquanno, C.
2002, *Multiculturalismo e compatibilità (Riflessi normativi e giurisprudenziali in Europa)*, in «Europa e Diritto Privato», 1, pp. 171 ss.
- Floris, P.
2004, *L'Unione e il rispetto delle diversità. Intorno all'art. 22 della Carta di Nizza*, in AA.VV., *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, pp. 185 ss.
- Gambino, A.
1994, *Multiculturalismo: accettazione o riconoscimento*, Bologna.

- Gauchet, M.
1998, *La religion dans la démocratie*, Cher.
- Habermas, J.
1994, *Lotte per il «riconoscimento» nello Stato democratico di diritto*, in «Ragion pratica», pp. 150 ss.
- Kobayashi, A.
1993, *Multiculturalism: Representing a Canadian Institution*, in AA.VV., *Place/Culture/Representation*, a cura di J. Duncan, D. Duncan e D. Ley, London, pp. 200 ss.
- Kymlicka, W.
1995, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford.
- Mantovani, G.
1998, *L'elefante invisibile. Tra negazione e affermazione delle diversità: scontri e incontri multiculturali*, Firenze.
- Martiniello, V.
2000, *Le società multietniche*, Bologna.
- Marcireau, J.
1990, *I più strani riti del mondo*, Milano.
- Peña-Ruiz, H.
1999, *Dieu et Marianne. Philosophie de la laïcité*, Paris.
- Rawls, H.
1999, *Liberalismo politico*, Torino.
- Sartori, G.
2000, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano.
- Schacht, J.
1995, *Introduzione al diritto musulmano*, Torino.
- Taylor, Ch.
1993, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano.
- Turner, S.
1993, *Antropology and Multiculturalism: What Is Antropology That Multiculturalism Should Be Mindful of It?*, in «Cultural Antropology», 8, pp. 400 ss.
- Vasquez, R.
1998, *Diritti delle minoranze e tolleranza*, in «Ragion pratica», pp. 190 ss.
- Vitalone, A.
2001, *Mutilazione genitale femminile e diritti umani*, in «Giurisprudenza di merito», pp. 850 ss.

LE RAGIONI DELL'ASTENSIONE DEI LIBERALI

Impegni imprevisti del nuovo anno mi trattengono fuori Roma per tutta la prossima settimana e non mi rendono pertanto possibile partecipare, come avrei voluto, al nostro convegno rievocativo sul Concordato del 1984.

Nello scusarmene con i relatori e con il pubblico, desidero tuttavia rinnovare in sintesi le ragioni della mia contrarietà alla novazione concordataria del 1984, che ebbi modo di esprimere, nell'Aula della Camera, il 26 gennaio di quell'anno, nella discussione sul progetto di modifica dei Patti lateranensi. Sono passati vent'anni ma la mia opinione di allora, credo, trovi conferma nei fatti successivi.

Nel voto finale del 1984 il gruppo liberale si astenne riconoscendo che con il nuovo Concordato molte foglie secche del 1929 e del 1947 erano state rimosse, come peraltro in gran parte era già avvenuto a opera del legislatore e della giurisprudenza.

In realtà quella del 1984 non fu una modifica, ma una novazione dello strumento pattizio. Ciò poneva e pone anche oggi la questione di fondo circa l'idoneità dello strumento concordatario quale regolatore dei rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica.

La tradizione Liberale, cui appartengo, ha sempre ravvisato nei Patti lateranensi non la proclamata conciliazione tra l'anima cattolica e la cultura laica del Paese, ma, più realisticamente, la composizione diplomatica e istituzionale della questione romana.

L'inserimento dei Patti nella Costituzione, grazie all'art. 7 scritto a quattro mani da Dossetti e Togliatti, fu definito alla Costituente da Benedetto Croce «un errore logico e uno scandalo giuridico».

Nel 1984 molta acqua era passata sotto i ponti del Tevere, talché, appunto i Patti non furono modificati, ma rinnovati nella sostanza.

La mia convinzione di allora e di oggi è che la libertà religiosa sarà pienamente compiuta in Italia quando nei rapporti fra Stato e Chiesa ogni residuo di privilegio concordatario sarà superato. Viceversa, anche dopo vent'anni, la persistenza del privilegio concordatario continua a produrre effetti di disparità sostanziale. Ciò è visibile soprattutto nella materia dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche che costituisce, a mio avviso, il punto più discutibile del Concordato del 1984.

In forza di esso e del Protocollo addizionale il Parlamento nel 2003 ha immesso nei ruoli a tempo indeterminato gli insegnanti di religione cattolica designati dai vescovi e ne ha previsto la mobilità professionale nel comparto scolastico ancorché i loro profili di qualificazione professionale siano specificatamente determinati dalla idoneità a svolgere programmi che risultano conformi alla dottrina della Chiesa, in base alla competenza esclusiva della Conferenza episcopale.

La prospettiva cui non si può rinunciare è che il privilegio concordatario sia superato in modo che tutte le confessioni religiose risultino davvero egualmente libere davanti alla legge. A evitare che la mia opinione sia interpretata come un'ostinazione laicista, adduco il giudizio conforme pronunciato quarant'anni dopo l'art. 7 dallo stesso Giuseppe Dossetti che riconobbe «le norme veramente basilari e dinamiche dell'art. 8 della Costituzione».

GIANNI CERVETTI

IL RUOLO DEL PCI

Una precisazione iniziale mi pare opportuna. Dal 1976 al 1984 e negli anni successivi, vale a dire in tutto il periodo della discussione per l'approvazione del nuovo Concordato e dei lavori della Commissione che il Concordato scaturì, io ero nella Segreteria e nella Direzione nazionali del Partito comunista. In tali vesti ho potuto essere partecipe di quelle vicende e seguire le varie elaborazioni del partito in materia, le ho potute anche seguire per la dimestichezza e per i rapporti di amicizia che avevo con uno dei massimi protagonisti di quella storia, cioè con Paolo Bufalini. Non posso, tuttavia, affermare di essere stato così addentro alle cose da poter ricostruire autonomamente ciò che il PCI maturò ed elaborò in quegli anni sull'intera questione. Se posso qui esporvi le posizioni del Partito comunista, ciò è dovuto non solo alla rilettura dei documenti del tempo, ma anche alla cortesia e ai molti ricordi di Carlo Cardia, il quale fu invece *magna pars* ed ebbe una funzione di primissimo piano nella vicenda, assieme, per il PCI, a due altre persone soltanto, Paolo Bufalini, appunto, ed Enrico Berlinguer. Quel che, viceversa, mi sento di ricapitolare come farina del mio sacco è il bagaglio di grande peso, teorico e culturale, se si vuole, che precedette alle elaborazioni specifiche. Lo faccio subito perché non tutto è noto di quel bagaglio e, soprattutto, per far intendere meglio sia l'intreccio con la sostanza politica delle posizioni concrete, sia gli elementi di discontinuità e alla fine di rottura con quell'intreccio.

Di solito si ritiene che la posizione del PCI sull'art. 7 della Costituzione sia stato una specie di atto spettacolare compiuto da Togliatti a ciel sereno. Ciò è vero soltanto in piccola parte perché in realtà,

l'atto è stato preceduto da un'elaborazione che, per non andare molto lontano, si è concentrata intorno al v Congresso del partito nel 1945. Le preoccupazioni e le motivazioni allora furono due: garantire al Paese e al popolo italiano la pace religiosa e favorire un rapporto tra mondo cattolico e movimento comunista, anzi, come si disse allora, tra masse cattoliche e movimento operaio, in un Paese distrutto dalla guerra e nel quale il compito principale era la ricostruzione materiale e civile, morale e democratica.

Non è un caso che il v Congresso sia anche quello in cui si stabilisce che al partito si aderisce indipendentemente dal credo filosofico o religioso professati, distinguendo così in questo campo il Partito comunista dalla tradizione della sinistra italiana che è stata qui ampiamente ricordata stamattina dagli altri partiti comunisti e, in particolare, dal mondo sovietico.

Poi vennero, con gli spiragli che si aprirono nei muri della guerra fredda, i discorsi togliattiani del 1954 e del 1963 dedicati sia ai problemi della pace e della guerra e dei destini dell'uomo nell'epoca nucleare, sia, in gran parte, al rapporto non più soltanto episodico tra mondo cattolico e mondo comunista.

Nell'ultimo anno della sua vita, Togliatti, con un suo modo non del tutto inconsueto, vale a dire con buona dose di civetteria, affermò più di una volta che nella propria attività politica aveva parlato soltanto due volte *ex cattedra* e che tutt'e due le volte lo aveva fatto qualche giorno prima del pontefice. In effetti, il discorso del 1954 era stato pronunciato un paio di settimane avanti il famoso radio-messaggio pasquale di Pio XII nel quale si affrontava il tema della guerra atomica e il discorso del 1963 venne tenuto poco prima della promulgazione della *Pacem in terris*. Ma quei discorsi *ex cattedra* non passarono senza opposizioni: sono note all'interno le contrarietà espresse, seppure a mezza voce, da Pietro Secchia nel 1954, e dall'esterno, venne un attacco asperissimo nei toni e nei contenuti con un articolo del «Comunist» dovuto all'ispirazione e persino alla penna di Molotov.

Nel 1963 l'attacco fu poi di parte cinese: oggetto era innanzitutto la posizione sul tema della pace e della guerra, ma non vi era chi non vedesse il rapporto con le altre importanti questioni. Infine, sempre a proposito di retroterra teorico-culturale, vi sono le posizioni spesso trascurate, qualche volta addirittura dimenticate, espresse al riguardo con il x e l'XI Congresso del partito. In preparazione del x Congresso, cioè nel 1962, si sostiene che un'autentica coscienza religiosa, può essere matrice di un serio impegno dell'opera di trasformazione della società.

Nel successivo Congresso del 1966, segretario Luigi Longo, un altro personaggio spesso dimenticato anche in relazione a questi argomenti, all'apprezzamento altamente positivo per il Concilio Vaticano II e per l'opera di Giovanni XXII e di Paolo VI, si fanno seguire tre affermazioni: 1) il rispetto della libertà religiosa, si dice, è un valore di principio; 2) l'assoluta separazione dello Stato dalla Chiesa deve e può costituire il terreno che garantisca il libero sviluppo della vita religiosa; 3) come siamo contro lo stato confessionale, così siamo contro l'ateismo di Stato.

All'esplicitazione di simili posizioni, si notano il contributo di Paolo Bufalini e di un altro personaggio dimenticato, Libero Pierantozzi, un valente vaticanista che Togliatti aveva voluto con sé nella redazione di «Rinascita» proprio per occuparsi di questi temi. Naturalmente in queste elaborazioni, più che ventennali, non tutto avvenne senza contraddizioni, senza contrasti, senza strumentalismi, in maniera così lineare come appare dalla mia ricostruzione.

Ma io ho voluto richiamarne alcuni elementi e momenti essenziali per giungere a tre conclusioni.

La prima: negli anni sessanta e settanta i gruppi dirigenti comunisti per non riferirci all'insieme del partito, hanno fatto proprio, introitato si potrebbe dire, il bagaglio teorico-culturale ricordato, in particolare gli elaborati dell'XI Congresso, e ciò malgrado sui modi concordatari o meno di regolare i rapporti tra Stato e Chiesa, alberghi e si riproponga nel partito qua e là, e tra alcuni suoi intellettuali, qualche incertezza e qualche voce differente.

La seconda: le motivazioni di fondo che in quegli anni presiedono alla elaborazione comunista sui temi dei rapporti tra Stato e Chiesa non sono più quelle prevalenti nel periodo costituente. La preoccupazione di conservare la pace religiosa è superata dai fatti e a essa si sostituisce qualcosa di più complesso e, tra l'altro, per usare le parole pronunciate al Senato nel 1978 proprio da Paolo Bufalini: «La convinzione che la questione religiosa non è un mero fatto privato, ma ha una sua necessaria dimensione sociale e segnatamente in una società democratica, un suo peculiare rilievo sociale e quindi anche politico».

La terza: nel PCI è ben presente la consapevolezza dell'esistenza di una contraddizione tra vari contenuti dei Patti lateranensi e, da un lato, molti principi sanciti dalla Carta costituzionale e, dall'altro, le novità della Chiesa conciliare e post-conciliare. Ma proprio per questo e per altre conclusioni appena richiamate, oltre, per così dire,

per una «considerazione italiana», si rifiuta ogni linea abrogazionista e si sceglie senza tentennamenti quella pattizia. E qui vengo all'iniziativa comunista per una concreta politica di riforma del Concordato. Intanto, è nel 1974, dopo il referendum sul divorzio, che la Direzione del PCI si pronuncia «per una revisione profonda e sostanziale dei Patti lateranensi». La sottolineatura è significativa perché nel Trattato del Laterano era contenuta la formula confessionale dello Stato, mutuata a sua volta dallo Statuto albertino. Quando poi nel 1976 iniziano le trattative tra governo italiano e Santa Sede, il PCI insiste per la cosiddetta «parlamentarizzazione» della revisione del Concordato, la quale parlamentarizzazione non sarà condizione di poco momento nel permettere un lavoro, un approdo e, infine, un voto sostanzialmente unitari delle forze politiche italiane. E a seguire le trattative, la Segreteria e la Direzione comuniste, designano, inizialmente, una delegazione composta da Paolo Bufalini, da Carlo Cardia e da Alessandro Natta.

Non è il caso di ripercorrere ora le tappe del loro lavoro che si incrocia, del resto, con il cammino su cui si incontrano le diverse bozze di revisione e, da prima (1976-1979), si muove in modi abbastanza spediti e poi segna il passo, finché, con la Legislatura che si apre nel 1983, Bettino Craxi fa sapere che il governo intende riprendere e condurre a termine la trattativa con la Santa Sede. Né mi pare il caso di sottolineare i problemi posti dal PCI, in sintesi: fine del confessionismo di Stato; abolizione di tutte le norme privilegiate contrastanti con la Costituzione; superamento della giurisdizione sulle nullità matrimoniali; revisione dei rapporti finanziari tra Stato e Chiesa e della legislazione sui beni ecclesiastici; tutti questi vengono positivamente risolti, tranne nel caso dell'abolizione della giurisdizione ecclesiastica sulle nullità matrimoniali, dove si giunge a un compromesso instaurando il sistema detto, appunto, del «doppio binario».

Piuttosto, vale la pena di ricordare che alle soluzioni positive contribuisce, almeno in parte, una sorta di diplomazia parallela Vaticano-Partito comunista, vista con favore da Craxi e da Palazzo Chigi, e con la quale si dà vita a numerosi incontri cui, in particolare, partecipano, da un lato, monsignor Achille Silvestrini e dall'altro, Bufalini e Cardia. Nella fase finale del negoziato si pongono tre questioni: nell'ultimo incontro tra il cardinale Casaroli e Craxi viene meno la limpidezza dell'abrogazione del principio confessionale poiché se ne configura l'abrogazione come unilaterale da parte dello Stato italiano. Il PCI pone come pregiudiziale il ritorno al testo precedente e

in colloqui tra Silvestrini, Casaroli e Cardia si trova la soluzione divenuta poi diritto vigente.

Altro problema è quello della formazione della Commissione paritetica per la prosecuzione del negoziato concordatario e per affrontare più specificamente i temi degli enti ecclesiastici e dei rapporti finanziari tra Stato e Chiesa. Si conviene che il PCI sarà direttamente rappresentato e il PCI designa Carlo Cardia che stabilirà nella Commissione un rapporto di feconda collaborazione, in particolare con monsignor Attilio Nicora, dalla quale collaborazione scaturiranno, com'è noto, le varie soluzioni e tra esse quelle dell'8 per mille.

Infine, si presenta il problema dell'assenso definitivo alla firma del nuovo Concordato. È un assenso importante, se non decisivo, non solo per la parte italiana ma anche per la Santa Sede. Sono i giorni dello scontro più acuto tra governo e opposizione comunista, diciamolo più semplicemente, tra Craxi e Berlinguer, sulla questione della scala mobile. Il decreto di San Valentino è, appunto, del 14 febbraio; la firma del nuovo Concordato sarà poi, del 18 febbraio. Berlinguer ha un momento di esitazione, sa e dice che l'assenso dà un vantaggio di immagine politica a Craxi: l'esitazione dura pochissimo, prima durante un colloquio a tre – gli altri due erano Paolo Bufalini e Carlo Cardia –, poi tra le parole di Berlinguer in una riunione, non ricordo più se della Segreteria o della Direzione Comunisti, però per essere qui in questa sede confutata.

Ebbero naturalmente il sopravvento il bagaglio teorico, l'impegno concreto, le posizioni assunte, sia nella definizione del rapporto tra Stato e Chiesa, sia con le convinzioni in materia di libertà religiosa, sia, ancora, con la consapevolezza della funzione sociale della religione.

Termino ritornando per un attimo alle considerazioni iniziali. All'inizio ho usato la parola «rottura»: mi riferivo al fatto che nel 1986 credo, in un'intervista, l'allora vicesegretario del PCI Achille Occhetto, disse, in sostanza, che sì i comunisti avevano favorito e sostenuto l'approvazione del nuovo Concordato, ma che da ora in poi si sarebbe passati ad atteggiamenti abolizionisti, una posizione simile a quella di Valerio Zanone che, secondo me, è ottocentesca. Ora, io non voglio sparare sulla Croce Rossa nel caso Achille Occhetto, né so se il termine rottura sia appropriato, dato il modo superficiale, invalso, di far politica e di trattare argomenti di grande rilevanza in spettacolarizzazioni formali.

Faccio, invece, due ultime osservazioni, una che riguarda il pas-

sato, l'altra l'attualità. Dico cioè che quell'atto contenuto in un'intervista, di rottura o no che fosse, non coinvolgeva solo le posizioni concrete in ordine a una firma o a un tema, pure di grande importanza, cioè il Rapporto concordatario, ma toccava e inficiava il senso e le radici di un patrimonio teorico, culturale, politico che si concretava in un modo alto, laico e non laicista, di guardare all'uomo e alla storia d'Italia, di considerare i rapporti tra Stato e Chiesa, di realizzare i principi di tolleranza, di rispettare l'altro e i suoi valori sforzandosi sempre di conseguire il bene comune e l'interesse generale.

Non posso, infine, non stabilire un parallelo tra la natura di quell'atto e la maniera di intendere e di fare innovazione in politica stando al passo coi tempi, com'è giusto, anzi, precedendoli, in maniera che non può essere solo quella di distruggere, com'è accaduto e come ha ricordato Gennaro Acquaviva, ma quella di spingersi in avanti per costruire il nuovo, per costruire salendo sulle cime più elevate del passato. Ma questa è, come si sa, un'altra storia che riguarda l'insieme della nostra vita politica e sulla quale non ci è dato qui oggi di indugiare.

Possiamo solo auspicare che nell'innovare ineludibile e necessario, si segua la via maestra della revisione seria, dinamica, com'è stato nel caso del nuovo Concordato e come, per l'avvenire, ha delineato nel suo intervento Carlo Cardia.

COSIMO CECCUTI

GIOVANNI SPADOLINI E IL SUO CONTRIBUTO ALLA RIFORMA DEL CONCORDATO

Il Partito repubblicano segue un po' quello che Acquaviva riporta a proposito del Partito socialista: cioè, anche il Partito repubblicano fu tenacemente ostile nella Costituente, all'art. 7. La sua tradizione risorgimentale è più antica di quella del Partito socialista, tradizione mazziniana, che aveva scavato il solco del confronto e dello scontro fra lo Stato e la Chiesa: nei decenni, tuttavia, percorrerà un itinerario che porterà quello stesso partito ad appoggiare la revisione del Concordato, in qualche modo anche a prepararla; con linguaggio sportivo si può dire che dei due laici Spadolini tira la volata a Craxi, in occasione della firma del 1984. Ecco il ruolo fondamentale che Spadolini svolge nel Partito repubblicano, un ruolo che è utile approfondire.

I repubblicani hanno in loro una vena di anticlericalismo che Spadolini non aveva. Al contrario, Spadolini, come segretario di partito, dovrà tener conto di quella vena, ma non rinuncerà a conciliarla con uno dei maggiori obiettivi del suo impegno politico: il dialogo fra laici e cattolici, nella convinzione profonda della necessità di entrambe le componenti per governare questo Paese e quindi l'appoggio convinto a De Gasperi, al centrismo, al centro-sinistra, fino alla guida del primo governo pentapartito, il primo nella Repubblica a guida non democristiana. Era ben consapevole di questa natura del partito: non a caso, la firma di Craxi sulla revisione al posto della sua, gli risparmiò molti imbarazzi. Spadolini, con un'impostazione molto vicina a quella di Arturo Carlo Jemolo, suo maestro e amico, era per il separatismo, egli era un separatista convinto. Come storico sosteneva che il Concordato fosse strumento necessario solo nei

casi in cui serve a proteggere i diritti dei credenti dalle intromissioni o dalle usurpazioni degli Stati cesaristi e assoluti. Quindi, comprendeva la necessità di un Concordato fra il nazismo di Hitler e la Chiesa, ma in Italia un Concordato non aveva senso.

In realtà abbiamo visto che il suo è un percorso di avvicinamento verso la concreta realizzazione della revisione del Concordato. Quello che è importante, secondo me, nella figura dello Spadolini politico, è che non può essere separato il suo punto d'arrivo dall'intero impegno di storico e di giornalista. Quel filo rosso che unisce le «tre anime» di Spadolini, giornalista, storico e politico che, fra i primi, volge l'attenzione alla storia del movimento cattolico, è, infatti, lui laico, a soli 24 anni, che nel «Mondo» di Pannunzio, che lo incita già nel 1949 ad avviare la sua ricerca sull'Opera dei Congressi, ricostruendo i termini dell'opposizione del movimento cattolico nell'Ottocento e le strutture stesse dell'organizzazione cattolica.

Negli anni cinquanta esce un libro che suscitò molto clamore, come si evince dalle veementi recensioni della «Civiltà Cattolica», *Il Papato Socialista*. Di lì a poco, nel 1954, esce *L'Opposizione Cattolica*, frutto delle sue ricerche nella biblioteca dei padri gesuiti in via Ripetta. Spadolini manda il volume a De Gasperi e lo statista *leader* della Democrazia cristiana, ormai al tramonto, gli scrive una bellissima lettera: «quanti peccati ancora da abbattere!». Anche nei periodi più difficili per portare avanti il dialogo, fino ai nostri giorni, nell'alternarsi di alti e bassi nei rapporti fra le due rive del Tevere, Spadolini si è sempre battuto per non chiudere le porte, per non interrompere del tutto il filo del dialogo, per riaccendere il dibattito e rivitalizzare il confronto.

Nel 1963 esce l'articolo, anche questo destinato poi a restare nelle terminologie, sul «Il Resto del Carlino», il giornale che lui dirige per tredici anni, intitolato *Il Tevere più largo*: più un auspicio che i rapporti fra Chiesa e Stato potessero intraprendere la via del dialogo, piuttosto che una certezza colta nelle parole di apprezzamento del nuovo papa, Giovanni xxiii, nei confronti del Risorgimento e dei suoi valori. Eppure fu la percezione immediata e anticipatrice della «svolta» giovannea. Nel 1967 esce il libro con quello stesso titolo, con linee di tendenza delle riforme necessarie per modificare la normativa firmata da Mussolini, contenente l'auspicio di un separatismo aggiornato. Nell'ottobre del 1967, a un mese dall'uscita del volume *Il Tevere più largo*, si ha il voto in Parlamento sulla questione della revisione sollevata da Basso, Ferri, Malagodi, Zaccagnini e altri

e Spadolini in un saggio sulla «Nuova Antologia» – la sua amata e prediletta rivista che ha trattato i temi fra Stato e Chiesa fin dalla sua origine, dal lontano 1866, con famosi articoli e ricerche di Ruggero Bonghi sul tema della questione romana –, applaude alla decisione di Moro, la definisce un atto di coraggio per avere in qualche modo sbloccato la situazione e aperto la via al dialogo.

Come si era giunti a questa apertura? Secondo Spadolini per merito di due fattori: il primo era rappresentato dalla pressione delle forze di democrazia laica, partendo dai famosi convegni de «Il Mondo» di Ernesto Rossi; il secondo, dalla lenta attuazione dei nuovi orientamenti post-conciliari sui rapporti fra la Chiesa e il Mondo.

Nel settembre 1968 Spadolini è invitato da Guido Gonella a far parte della Commissione di esperti che deve, appunto, predisporre gli elementi per il negoziato con la Santa Sede. Gonella, suo antico amico, lo va a trovare in via Solferino, la sede de «Il Corriere della Sera» di cui Spadolini era direttore e gli rivolge l'invito, pur sapendo la posizione di Spadolini nei confronti del Concordato, quella cioè di un separatista convinto. Spadolini non accetta per l'incompatibilità con la Direzione de «Il Corriere». Il suo posto nella Commissione verrà preso da Valsecchi, che, invece, dà pieno appoggio all'iniziativa. I lavori della Commissione si svolgono dal 7 febbraio 1969 al 26 luglio 1969. Nel frattempo Spadolini estende il dibattito sulla revisione del Concordato: cominciano gli anni difficili – il famoso quinquennio 1969-1974 – che vanno dalla legge sul divorzio al referendum. Il professore «apre» alla società civile con una tavola rotonda su «Il Corriere della Sera», sempre con questa funzione provocatrice di richiamo che non si adatta allo «star zitti», al tacere per congelare. Esce la seconda edizione, nel 1970, de *Il Tevere più largo* e nel linguaggio comune si diffonde un'altra espressione destinata ad avere successo, un significato particolare che è quello della «Repubblica conciliare», sull'avvicinamento fra comunisti e cattolici.

Nel 1972 Spadolini lascia la direzione di grandi quotidiani di informazione, pur continuando a scrivere sui giornali e a insegnare storia. Entra nella politica attiva, diventa senatore e, quindi, ha un maggiore peso politico, partecipa attivamente ai dibattiti e alle vicende parlamentari, seguendo dal seggio di Palazzo Madama la vita politica.

Dal 1969 al 1974 scorrono i famosi cinque anni di difficoltà e di

silenzio del negoziato. Nel 1973 Spadolini esce con un articolo ancora una volta provocatorio intitolato *Un Concordato da abbandonare*, e sfida la parte cattolica e la Santa Sede, invitandola a rinunciare volontariamente a quelle norme che sono anacronistiche e che sono ormai condannate dalla Costituzione e, ancora di più, dal sentimento comune: le famose «foglie secche» che cadono da sole. Spadolini escogita quello che chiama un «colpo di fantasia», «un colpo d'ala» che suggerisce ai rappresentanti del Vaticano, e ricorda loro un paragrafo della *Gaudium et Spes*, quello che invita testualmente la Chiesa, sono sue parole, «a non riporre più le speranze nei privilegi offerti dalla società civile, anzi a rinunciare all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della propria testimonianza».

Nel 1974, ravviva il dibattito, ancora nelle pagine della «Nuova Antologia», con una tavola rotonda cui partecipano Gonella, Gava, Jemolo, Piperno, Valitutti, Barile e altri.

Nel 1975 e 1976 torna il discorso sulla Commissione Gonella, nel senso che Gonella conclude i lavori della Commissione. Jemolo aveva scritto a Spadolini nel 1969 – sono lettere bellissime, solo alcune pubblicate, ma meriterebbero tutte quante la pubblicazione – «Se un giorno ci incontreremo, ti parlerò anche della Commissione per la riforma del Concordato che sta per finire i suoi lavori. Gonella è stato molto cordiale, molto bravo e liberale con una relazione che, come tante altre, sarà pasto dei topi in qualche archivio». Jemolo appare già rassegnato a vedere insabbiata la relazione che, infatti, in quegli anni di congelamento finisce nei cassetti. Ma Gonella non ci sta e va da Spadolini – Gonella cattolico, si rivolge all'amico laico – che nel 1975 è ministro per i Beni culturali, incaricato da Moro a tenere a battesimo il nuovo Ministero; gli porta i documenti, glieli consegna e gli dice testualmente: «fai tu quello che credi, sei ministro, sei storico, sei studioso, queste sono le famose carte del cassetto, le affido alla tua sensibilità».

Conoscendo Spadolini, non era difficile immaginare cosa sarebbe successo: ne fa immediatamente un libro, pubblica tutto; nasce *La questione del Concordato*, con una premessa in cui afferma che i risultati raggiunti sono modesti. La società civile nel frattempo è andata avanti, ma i vincoli posti alla Commissione da quella prima concessione erano rigidissimi. Spadolini scrive: «I tempi avevano camminato con molta maggiore rapidità della classe politica. La società civile aveva percorso una strada infinitamente più ardita e coraggio-

sa di quella che Parlamenti e Governi avessero saputo o potuto codificare in leggi e ordinamenti operativi». Lo stesso Jemolo, approvando il giudizio di Spadolini, ammetteva in una lettera del maggio 1975 che quanto contenuto nel testo era «già in ritardo sulla coscienza del tempo» ma aggiungeva che la Commissione aveva avuto dei limiti e dei vincoli estremamente rigorosi su ciò che non si doveva trattare.

Agosto 1976. Andreotti riprende in mano la materia e si ricostituisce la Commissione Gonella con i componenti noti. Nel novembre 1979 c'è una bellissima lettera di Jemolo a Spadolini in cui ripercorre – siamo nella fase di Cossiga, della preparazione della bozza che poi sfocerà nell'11 marzo 1980 e nelle trattative con monsignor Casaroli – il suo passaggio dalla posizione rigidamente separatista a quella della revisione del Concordato. C'è una bella frase che egli scrive a Spadolini: «Guai a chi lascia il bene per l'ottimo». Sostanzialmente l'ottimo è la netta separazione, però se tale obiettivo è irraggiungibile, almeno in quella fase storica, non è opportuno rinunciare al bene.

Nel 1981 Spadolini diventa presidente del Consiglio: nel suo programma di governo mette la revisione del Concordato, nell'intento di portare avanti il lavoro svolto anche dai governi precedenti. Sono mesi non facili, con le sentenze della Corte del 1982, con la situazione particolarmente delicata, già ricordata, dello IOR...

È difficile procedere, ma Spadolini ha una nuova intuizione, un «colpo d'ala» in accordo con Casaroli. Approfittando dell'11 febbraio del 1982, l'anniversario della Conciliazione, i due si vedono come tradizione all'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede. Spadolini ritiene che non potendo realizzarsi in quel momento una Commissione paritetica, si possa, tuttavia, agire unilateralmente da parte dello Stato: Casaroli è d'accordo. Il presidente del Consiglio crea un gruppo di lavoro con il consenso tacito, anzi non tacito ma certo non formale, non pubblico, dell'altra parte. Non a caso, ha ricordato Francesco Margiotta Broglio, monsignor Ciprotti fa parte di questo gruppo che comprendeva fra gli altri lo stesso Margiotta Broglio, Malintoppi e Caianiello, che lo presiedeva. Questo gruppo prepara un'ulteriore bozza che viene consegnata al presidente del Consiglio il 14 maggio 1982 – hanno lavorato tantissimo, da febbraio a maggio. È la bozza che lo stesso Craxi terrà ben presente: molti punti tornano nell'Accordo definitivo del febbraio 1984. Spadolini non ha firmato ma nel marzo 1984, un mese dopo la firma di Craxi,

nella sua «Nuova Antologia», pubblica tutti gli Atti della bozza quinta-bis a fianco della quinta che era quella di Cossiga, proprio a sottolineare questa continuità, premessa necessaria ad apprezzare il testo che poi alla fine sarebbe stato approvato. Nel voto conclusivo i repubblicani espressero qualche riserva critica perché, secondo Spadolini, si era corso troppo e restavano ancora delle questioni da risolvere che, infatti, verranno risolte con la legge 222 e con interventi successivi. E in fondo, quella era una revisione «quadro» del Concordato, «aperta» cioè a ulteriori modifiche e integrazioni successive.

LUIGI COVATTA

IL LUNGO CAMMINO DEI SOCIALISTI

La conversione del PSI dalla posizione anticoncordataria del 1947 alla posizione concordataria del 1984 non fu un miracolo. Lo ha ricordato, nel 1987, lo stesso presunto taumaturgo, e cioè Gennaro Acquaviva. «Questa idea di un PSI voltagabbana, dal 1947 al 1984, è un po' esagerata, è un espediente polemico», rispose allora a Luigi Accattoli, che gli chiedeva come mai fossero stati proprio i socialisti, anticoncordatari al tempo della Costituente, a svolgere un ruolo da protagonisti nella revisione del Concordato. E spiegò che «era probabilmente molto difficile nel 1947 non essere anticoncordatari, per degli spiriti liberi», dal momento che «si chiedeva di accettare – nello schema prendere o lasciare – un Concordato autoritario, redatto e firmato da Mussolini in regime autoritario»; e ricordando che proprio per questo democristiani e comunisti «giurarono entrambi l'impegno a rivedere le norme anacronistiche contenute nel Concordato», mentre «invece per quasi quarant'anni non si è rivisto un bel niente»¹. La verità è che i socialisti, a differenza dei comunisti, non hanno mai affrontato, neanche alla Costituente, la «questione cattolica» in termini strumentali, e hanno sempre saputo distinguerla sia dalla «questione democristiana» che dalla «questione ecclesiastica», e, quindi, dalla «questione concordataria». Alla Costituente condivisero la valutazione di Benedetto Croce che definì l'art. 7 «un errore logico e uno scandalo giuridico»: errore logico, perché costituzionalizzava un trattato; scandalo giuridico, perché costituzionalizzava

¹ G. Acquaviva, G. De Rita, *La Chiesa galassia e l'ultimo Concordato*, a cura di L. Accattoli, Milano 1987, pp. 66-67.

quel trattato, i cui contenuti erano in evidente contrasto con lo spirito e la lettera degli altri 138 articoli della Costituzione.

Ma questa valutazione non influì sui rapporti del PSI da un lato con la DC, dall'altro col mondo cattolico. Tant'è vero che, sia quando, nel 1955, Nenni e Morandi «aprirono» al mondo cattolico e alla sua cultura, sia quando, nel 1963, si giunse alla collaborazione di governo con la DC, la questione concordataria rimase sullo sfondo, e nessuno, nel PSI, si sognò di barattarla per facilitare il dialogo culturale o per rafforzare le intese politiche.

La questione concordataria, peraltro, riemerge a metà degli anni settanta, dopo il referendum sul divorzio, e in clima di compromesso storico. Anche allora il PSI evita gli atteggiamenti strumentali e tiene ben ferma la distinzione fra DC, mondo cattolico e istituzione ecclesiastica. Al XL Congresso del partito, nella primavera del 1976, De Martino, mentre non si sottrae al confronto sulla revisione del Concordato, tornata d'attualità grazie al lavoro della Commissione Gonella e mentre conferma, sul piano politico, la sua linea di rapporto «preferenziale» con la DC, tiene a ribadire, in polemica con la teoria delle «tre componenti» alimentata dal PCI del compromesso storico, che i socialisti «non riconoscono l'esistenza dei cattolici come categoria politica».

In termini simili si esprime Craxi, nuovo segretario del partito, nella relazione al Comitato centrale del novembre dello stesso anno: da un lato deplora la «sottovalutazione del portato culturale positivo che i cattolici o parte di essi possono dare non in termini di subordinazione alla lotta socialista ma di collaborazione alla pari», fino a fare del PSI un «partito laico per i cristiani democratici» orientati a sinistra²; dall'altro, ribadisce «la necessità di una revisione profonda e globale di tutto l'insieme dei rapporti vincolati alla normativa fascista e post-fascista sui rapporti Stato-Chiesa» e avverte che «ove la questione fosse destinata un'ennesima volta a impantanarsi nelle tortuosità dei rinvii, delle incertezze, delle indecisioni, si aprirebbe inevitabilmente come unica via possibile quella della abrogazione costituzionale».

In realtà Craxi non si muove in un'ottica abrogazionista. Ma, proprio grazie al voto del 1947, che lo rende libero di agitare anche l'ipotesi dell'abrogazione, può rilanciare sulle conclusioni della Commissione Gonella (su cui qualche giorno dopo si sarebbe aperto il

² B. Craxi, *Costruire il futuro*, Milano 1977, p. 90.

dibattito parlamentare), indicando fin d'allora l'obiettivo a cui si sarebbe giunti, col suo intervento determinante, otto anni dopo: «La stipulazione con la Santa Sede di un «accordo quadro» di poche norme fondamentali che precisino gli ambiti già indicati dalla Costituzione e regolino i problemi di base dei rapporti Stato-Chiesa rinviando, con una apposita norma, a successive leggi dello Stato per definire tutti i problemi specifici oggi retti dalla normativa fondata sui Patti del Laterano, a questo fine utilizzando il meccanismo delle preve intese vincolanti oggi vigente per i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica»³.

Il 1° dicembre 1976 tocca a Gaetano Arfé formalizzare alla Camera questa posizione. Lo fa da par suo, innanzitutto inquadrando il rifiuto del Concordato del 1929 nel suo contesto storico, senza dimenticare che, fra il 1919 e il 1929, «quei cattolici che pure si erano prefissi quale scopo della loro azione politica di sanare la frattura fra lo Stato e la Chiesa, e non di saldare un'alleanza tra il trono e l'altare», si videro, invece, «abbandonati a se stessi, sconfessati di fatto» dalla Chiesa, mentre «al loro capo si aprì la via dell'esilio e la solidarietà politica – in maniera cauta ma con effetti non per questo meno significativi – fu data al fascismo».

Arfé indica, peraltro, in termini di laico realismo politico i motivi di ordine generale che giustificano un Concordato. La Chiesa, infatti, «è forza gerarchicamente diretta, che organizza, indirizza e amministra il sentimento religioso di milioni e milioni di uomini». Questo «le impone di porsi anche come centro di potere, un potere che, per essere da lungo tempo svincolato dalla cura di governo territoriale, non cessa di essere politico e soggetto alle leggi della ragion di Stato» e impone, d'altra parte, allo Stato di tenere conto che «a ognuno degli aspetti di questa realtà sono inerenti potenziali e attuali motivi di divergenza, di contrapposizione e anche di conflitto». Per questo Arfé polemizza con gli abrogazionisti radicali (e in specifico con i radicali in quanto tali, a cominciare da Pannella, al quale riserva la battuta di Bertrando Spaventa su «papa Pio» e «papa Mazzini»), e conclude sostenendo la necessità di «una revisione profonda e radicale che abbia come punti di riferimento la Costituzione della Repubblica, la svolta giovannea e – terzo, ma non ultimo – il Paese, quale si è manifestato il 12 maggio 1974»: una revisione, quindi, ben più radicale di quella prevista

³ *Ibidem*, pp. 61-62.

nella bozza Gonella, e che si limiti alla «formulazione di pochi precisi articoli, contenenti dichiarazioni di principio e vincolanti direttive di massima, a cui far seguire leggi dello Stato d'intesa con la Chiesa».

De Martino, Craxi e Arfé, insomma, confermano, in quel 1976 che fu tornante decisivo per riaprire la questione della revisione del Concordato, un profilo di responsabilità istituzionale nei confronti della Chiesa ben distinto dagli interessi politici del loro partito. Anche per questo, in seno al Psi, si sviluppa in piena libertà e senza mai interferire con la problematica concordataria, il dibattito sulla «questione cattolica», nei termini adombrati da Craxi nella sua prima relazione da segretario del partito.

Non fu, peraltro, un «cattosocialista» a dare il contributo più lucido a quel dibattito. Fu, invece, il direttore di «Mondoperaio», Federico Coen, di cui non sono sospettabili ascendenze clericali. Già nell'ottobre del 1975, in parallelo con la discussione aperta da Norberto Bobbio su marxismo e democrazia e dalla stessa evidentemente ispirato, Coen spiegava che «il riconoscimento dell'autonomia della questione cattolica rispetto alla questione democristiana, e quindi il rifiuto di strumentalizzare il confronto con il mondo cattolico, alle esigenze di un rapporto di collaborazione o di scontro con la Dc significava fra l'altro, per la sinistra, non confondere la sua politica ecclesiastica con la sua politica culturale né con la sua concezione dei rapporti fra partiti e società civile», dal momento che «la problematica della Chiesa come comunità dei credenti è distinta da quella della Chiesa come istituzione, e che entrambe sono distinte da quella dei movimenti sociali di ispirazione cattolica».

Coen vedeva nell'atteggiamento di Pci e Psi verso la questione cattolica il paradigma dell'affidabilità di ciascuno dei due partiti della sinistra in materia di rispetto del pluralismo e della democrazia, perché costringeva i due partiti a «fare i conti con tutti i problemi dell'egemonia: esprimere una dottrina dello Stato, dei rapporti con la società civile, dei rapporti con la cultura»⁴.

Nel 1979 è ancora Coen a rilevare la fecondità dell'incontro fra socialisti e cattolici al di fuori dei condizionamenti della politica ecclesiastica e di quelli del rapporto con la Dc. Da quell'incontro, infatti, «vengono alla luce i filoni più significativi della nuova stagione del revisionismo socialista che troverà il suo sbocco nel «proget-

⁴ *I socialisti e la questione cattolica*, Roma 1979 (Quaderni di «Mondoperaio»), pp. 6-8.

to» del 1978: la rivalutazione della tradizione umanistica e libertaria del movimento socialista; l'adesione a un pluralismo inteso non solo come pluripartitismo, ma anche e prima di tutto come autonomia della cultura, della pratica sociale, del sindacato; il rifiuto di una concezione totalizzante del partito, come portatore di salvezza e di verità; l'idea del partito laico, che costruisce la sua strada «per tentativi ed errori» e che guarda ai movimenti sociali non come a territori da conquistare ma come realtà strutturate e autonome da rispettare e con cui confrontarsi in un rapporto dialettico; la valorizzazione del conflitto come matrice di libertà e come motore del progresso sociale e civile; il distacco critico da ogni versione «consociativa» della democrazia»⁵.

Dell'azione del governo Craxi per concludere felicemente la trattativa ha già riferito Acquaviva, protagonista della vicenda, anche se non taumaturgo (semmai martire, nel senso di testimone). Da parte mia posso solo aggiungere che, per Craxi, quella della revisione del Concordato fu innanzitutto l'espressione di un alto senso di responsabilità istituzionale: il presidente socialista accettava tutta intera l'eredità repubblicana (dall'art. 7 al lavoro della Commissione Gonella e alle trattative avviate dal presidente Spadolini) e di suo metteva soprattutto (e non è poco) quello che fino ad allora era mancato: la volontà politica.

Resta da valutare se il Concordato del 1984 ha retto alla prova del ventennio successivo, un ventennio che ha visto da un lato l'eclisse della Democrazia cristiana, dall'altro l'accentuarsi del carattere multietnico e multireligioso della società italiana.

In termini generali, la risposta è affermativa. La Chiesa è libera anche senza la Dc. E lo Stato ha potuto esercitare, grazie al Concordato del 1984 – sarebbe stato diverso col Concordato del 1929 – quella «laicità flessibile» di cui si è detto, anche in relazione alla «laicità inflessibile» di cui dà prova in questi mesi la Repubblica francese.

È lecito, però, porre un'ultima questione. Dieci anni fa Gianni Baget Bozzo, celebrando la fine della Dc, immaginava che, senza la Dc, la Chiesa italiana sarebbe stata obbligata «a capire che essa non può più essere fatta di precetti e di autorità», e avrebbe potuto quindi meglio contenere il fenomeno del *belonging without believing*, della «religione senza religiosità»⁶. Non spetta a me, in questa sede,

⁵ *Ibidem*, pp. x-xl.

⁶ G. Baget Bozzo, *Cattolici e democristiani*, Milano 1994, p. 144.

stabilire se la profezia si è avverata. Ma qualche dubbio è lecito. Così com'è lecito ricordare che lo spirito del Concordato Craxi-Casaroli era quello di privilegiare il *believing* rispetto al *belonging*, la dimensione spirituale della Chiesa rispetto a quella fatta di precetti e autorità.

GIULIANO AMATO

UNA GRANDE RIFORMA

Ripercorrendo le ragioni di questo «accordo di libertà», così come lo testimoniò subito dopo la firma Gennaro Acquaviva nel bel volume¹ che fu allora edito con questo titolo dalla presidenza del Consiglio – un testo che, a mio parere, rimane uno dei più efficaci nel dare il senso di ciò che si fece e di come ci si arrivò – è difficile non cedere alla tentazione di dire che la revisione concordataria del 1984 fu uno di pochi episodi importanti della nostra vita repubblicana, attinente cioè alle fondamenta del sistema democratico, che siamo riusciti a vivere e a realizzare positivamente. Se pensate che questa non fu formalmente una modifica costituzionale, anche se ebbe un livello di rilevanza costituzionale elevatissimo, e la paragonate alle poche altre che sono successivamente intervenute, è facile constatare il suo grande successo, dimostrato dal fatto che intorno alla modifica concordataria si è finito per coagulare un consenso molto solido, tale da consentire di procedere sempre per vie attuative.

Dopo la riforma del 1984 coloro che su questo argomento hanno proposto cambiamenti e ritorni al passato non sono certamente mancati; ma di sicuro queste voci sono state assai poco ascoltate e sono rapidamente cadute. La vicenda merita, quindi, di essere valutata e spiegata anche in ragione di questa sua caratteristica eccezionale nel panorama italiano, di stabilità e di solidità. Una caratteristica, vorrei aggiungere, che per realizzarsi richiede almeno il concorso di due fattori: la maturità storica del cambiamento e la sua accet-

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, Roma 1986.

tazione appunto storica, perché ciò che non è maturo ma che improvvisamente viene percepito e perciò stesso posto a base di cambiamenti subitanei, normalmente non riesce ad avere la medesima forza, a garantire coraggio e visione da parte di coloro che in quel particolare momento adottano la decisione. Queste sono le caratteristiche, tutte coesenziali, di un vero cambiamento, che avviene infatti determinando una nuova visione dell'interesse generale, nei confronti della quale tutti sono disponibili a sacrificare qualcosa per raggiungere il risultato voluto.

Ripensando a quella vicenda non nascondo di provare oggi un sentimento di invidia, giacché le condizioni che allora consentirono un risultato del genere – cioè l'affermazione di un valore superiore agli interessi particolari – trovano enormi difficoltà a emergere e poi ad affermarsi nei protagonisti odierni, bloccati e quasi impediti nella strenua difesa di un'identità egoistica e sostanzialmente parziale. L'Europa avrebbe oggi una Costituzione, se non si fosse determinato o non si stesse determinando questo rapporto molto stretto tra ciascuno dei protagonisti e ciò che essi hanno alle loro spalle e che ne sostiene l'identità particolare. È uno dei grandi problemi del nostro tempo, giacché dobbiamo avere la forza di andare oltre questa cosa meravigliosa che è il pluralismo per procedere verso l'interesse generale, altrimenti anche la vita democratica diventa una Torre di Babele. Solo la vita democratica, infatti, nella sua fisiologia, riesce a spingere ciascuno verso l'interesse comune, ma nella sua patologia essa tende a diventare appunto una Torre di Babele; e non sempre si trova qualcuno disposto, o sufficientemente interessato come pare fosse stato all'epoca Nostro Signore, a liberarci dalla Torre di Babele con un atto che sia insieme di generosità e di saggezza.

La revisione del Concordato poneva a tutti il problema dei sacrifici, perché ci si trovava in presenza di posizioni che erano rimaste quelle del secolo precedente, per la semplice ragione che quegli argomenti presupponevano appunto la chiusura di una questione nata addirittura nell'Ottocento. Attorno a questo grumo storico si erano solidificate le posizioni di vent'anni fa, da lì era partito il confronto per una soluzione pattizzia tra una Chiesa che aveva rinnegato lo Stato e uno Stato che cercava di riconoscere quella Chiesa.

Tali erano i termini del Concordato del 1929. Fu, dunque, comprensibile che, di fronte a quel Concordato fondato su di un patto tra poteri, i laici propendessero per un regime separatista, collegan-

dosi a un atto rivoluzionario mosso contro la Chiesa dalla Rivoluzione francese, che aveva generato appunto il separatismo. Il separatismo non appartiene alla natura dell'uomo, appartiene alle conseguenze della Rivoluzione francese; e questa era diventata la posizione naturale di tutti coloro che, ispirandosi a quei principi e identificando la democrazia in quei principi, si erano inevitabilmente riconosciuti in uno Stato senza Chiesa.

Venuta la democrazia, si era creata, diciamo così naturalmente, una contrapposizione tra cattolici – concordatari e laici – separatisti, un confronto difficile da comporre perché era tale da solidificare le rispettive identità. Io sono convinto che molti, ancora negli anni sessanta e settanta, se si definivano separatisti lo facevano più per ragioni di identità che per ragioni di convinzione; e questo dimostra il grado di coraggio che è stato necessario affinché ciascuno facesse un passo avanti, rinunciando a una parte della propria identità. Certo, c'era stata una maturazione delle coscienze; ma il peso del passato continuava a essere presente anche negli anni ottanta, anche nel momento in cui la Chiesa chiedeva libertà: la chiedeva magari rinunciando a quelli che venivano chiamati «privilegi», e cioè obbligandosi ad affrontare un futuro con meno certezze, spingendosi a navigare in mare aperto. Quando ne discutemmo allora con monsignor Nicora sapevamo, ad esempio, che l'8 per mille era un mare aperto, alla fine del quale si potevano trovare delle risorse aggiuntive oppure no; sapevamo che in ogni caso la Chiesa affrontava un rischio rispetto alla condizione in cui era collocata nel sistema di finanziamento precedente. Gli uomini della Chiesa avevano la più che ragionevole ansietà di chi dice: «io debbo comunque essere certo che, giacché ci saranno degli esseri umani che hanno la vocazione di fare i preti, debbo essere in grado, alla fine del mese, di pagargli il sostentamento; in questo momento questa certezza ce l'ho, ma con questo nuovo sistema che fa venire meno un diretto trasferimento di bilancio che cosa accadrà?» Questo rischio la Conferenza episcopale decise allora di affrontarlo, per ragioni «alte», per un desiderio di libertà agendo su di una disponibilità che fu ben ripagata.

Ci furono anche altri, altre parti che allora corsero anch'esse la loro porzione di rischio. Ad esempio Enrico Berlinguer. Se si fosse fatto trascinare dall'uso corrente di agire e di valutare gli altri in funzione dell'ultimo evento su cui ritengo necessario calibrare la mia iniziativa politica, forse non avrebbe aderito e si sarebbe opposto, non foss'altro perché si trattava, da parte sua, di un riconoscimento

di Craxi; e sappiamo assai bene quanto gli era difficile riconoscere Craxi. Un prezzo lo dovette pagare anche Spadolini, perché se c'era qualcuno che si era costruito una parte di sé su quella identità del separatismo, questo era il partito del quale Spadolini era il leader. E un sacrificio lo dovette fare anche Craxi, perché si ha un bel dire che tutti noi avevamo lavorato per predisporre i socialisti verso uno «spirito» concordatario, ma si trattava pur sempre di un partito che aveva votato contro l'art. 7 del 1947 e che non aveva dimenticato, e a maggior ragione Craxi, i propri antenati garibaldini e le proprie origini antipapaline. Penso che Acquaviva, ripercorrendo l'esperienza della maturazione del PSI e del suo leader, ne abbia accennato; ma vorrei ricordare anch'io l'episodio di cui fummo insieme testimoni la sera antecedente la firma di Villa Madama, allorché Craxi passando davanti al quadro di Garibaldi che illuminava la sua anticamera a Palazzo Chigi, volle quasi chiedere perdono e comprensione all'*Eroe dei due mondi* per l'atto che si accingeva a sottoscrivere. Certo lo fece tra il serio e il faceto; ma sapeva che sarebbe andato incontro a critiche, perché quella identità separatista di matrice ottocentesca era ancora in effetti parte della cultura del suo stesso partito.

C'è stato dunque questo ingrediente, questo coraggio, questa determinazione nel ruolo di chi allora decise e, in particolare, in Craxi, che fece davvero da guida. Alcune cose si fecero in quegli anni proprio perché Craxi mantenne quella sua capacità di chiudere le questioni decidendo su di esse, giacché questo aveva poi un effetto di trascinamento sugli altri. Io, ad esempio, sono convinto che se gli altri, i suoi alleati e i suoi oppositori, si indussero a pagare il loro prezzo, fu perché Craxi impose la decisione, e allora a quel punto anche Berlinguer doveva decidere tra San Valentino e il mondo cattolico, con la conseguenza inevitabile che lui stesso fu indotto all'atto di coraggio.

Il secondo elemento importante che va ricordato è la preparazione che la soluzione concordataria aveva avuto nei venti anni precedenti; questo perché non sarebbe stato possibile neanche con l'azione e la forza di una persona come Gennaro Acquaviva, che aveva lucidamente in testa la necessità storica che questo accadesse: realizzare la riforma senza attendere (come ci aveva insegnato Spadolini) che la necessità storica affermasse la sua forza nel tempo. Un ruolo importante in questa preparazione lo hanno avuto coloro che immediatamente dopo il 1948 e poi, più approfonditamente, negli anni settanta, hanno saputo estrarre il principio concordatario dal

Concordato del 1929. Oggi possiamo vedere che si è trattato di un'operazione culturale di grandissimo rilievo perché certamente la Costituzione aveva acquisito nell'art. 7 il Concordato, in cui esso è esplicitamente menzionato come l'Atto che regola i rapporti tra Stato e Chiesa; ma, successivamente, una intelligente e lungimirante dottrina era stata in grado di sostenere, con argomenti che alla fine sono risultati prevalenti, che ciò che la Costituzione costituzionalizzava non era quello specifico fatto, incarnato nell'Atto del 1929, firmato da quelle persone e in quel contesto storico, ma era l'affermazione del principio che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa sono vincolati al regime pattizio, così come nell'art. 8, più generalmente, si sottopone al principio dell'intesa l'insieme dei rapporti tra lo Stato e le religioni.

Naturalmente si dà un nome diverso all'intesa con la Chiesa cattolica perché questo nome essa lo possedeva in virtù degli accordi precedenti; naturalmente si dà, diciamo, un privilegio a quell'accordo in ragione del peso assolutamente maggioritario della religione cattolica tra il popolo italiano, rispetto alle altre. Ma il fatto innovativo è che tutto questo crea una piattaforma, crea le precondizioni affinché fosse possibile rivedere quell'Atto e adeguare i contenuti del Concordato rimanendo fermo il principio concordatario rispetto all'evoluzione dei tempi e ai contenuti delle altre clausole della Costituzione. Questa, ripeto, fu un'operazione di straordinaria importanza, innanzitutto culturale ma poi anche politica, perché se non avessero avuto alle spalle questa elaborazione coloro che nel 1984 compirono l'impresa della revisione, quell'impresa semplicemente non avrebbero potuto farla.

E qui, certo, tutti i contributi che sono stati ricordati hanno portato in questa direzione. Il processo è stato lento ma i grandi cambiamenti non intervengono in un giorno, anche se ne avremmo voglia, ma sono legati ai tempi della storia.

Vorrei richiamare questo elemento che è tra i più belli della vita democratica ricordando che chi smuove tutto a metà degli anni sessanta è addirittura Lelio Basso cioè un separatista, un abrogazionista; ma è sulla base di ciò che Basso allora propone che il Parlamento approvi una diversa mozione che faccia muovere un passo decisivo alla nostra vicenda. Si apre, allora, un confronto positivo tra diverse culture in cui il perno e l'attore principale fu a lungo Gonella, praticamente fino alla sua morte. Guido Gonella fu un uomo straordinario, un politico dotato di alta qualità e proprio da essa

seppe trarre la linfa per superare la fama che gli era stata appiccicata addosso. Se c'era qualcuno del quale il sentito dire portava allora a ritenere che si era di fronte a un clericale della più bell'acqua, assolutamente devoto agli ordini provenienti da Oltretevere, questo era l'uomo che svolse a lungo il compito di presidente della Commissione per la riforma del Concordato. Si trattava di valutazioni assolutamente non vere, perché Gonella era un uomo di straordinaria qualità e di grande indipendenza. Certo la conclusione dei suoi lavori risentì, come avrebbe detto Spadolini, dei vincoli del tempo; ma Gonella dimostrò di avere tutte le qualità per capire la direzione verso la quale si doveva andare, tant'è vero che il lavoro successivo delle diverse commissioni si colloca in un ordine di progressiva apertura ma di sostanziale continuità con quanto egli aveva proposto.

È appunto su tutto questo che si innesta la lucidità e l'azione di Gennaro Acquaviva che è il grande protagonista conclusivo di questa vicenda, perché le circostanze della politica e l'andare della storia lo collocano a presiedere uno snodo che non era più quello di coloro che lo avevano preceduto, che potevano parlarne, discutere, proporre soluzioni sapendo con sicurezza, e in partenza, che non toccava a loro decidere. Certo, sapere di non dover decidere è un buon viatico per assumere posizioni coraggiose. Non nego affatto, naturalmente, che già il solo dire una cosa o avanzare una proposta sia privo di coraggio; ma in una materia come questa c'è una bella differenza fra l'assumere una posizione coraggiosa in un convegno, tornare a casa e lasciare tutto com'è, tanto ci penseranno gli altri, e mettere la firma sotto l'Atto che cambia realmente le cose.

Nell'autunno del 1983 Acquaviva coglie questo punto decisivo. È la prima volta che c'è un governo presieduto da un socialista e lui si trova a essere nello staff di questo presidente, in una situazione di particolare vicinanza, autorevolezza, collaborazione. Coglie questo momento e utilizza questa collaborazione capendo con lucidità che la pera del Concordato è matura e va staccata dall'albero. Tra l'altro sa più di tutti gli altri che ha «a disposizione» un uomo che, appunto, è predisposto alla decisione, che soprattutto non ha paura di decidere, che non ha paura di pagare anche i prezzi che la decisione porta con sé; di più: un politico che non solo è bravo a decidere ma che possiede anche la grande abilità di saperlo fare al momento giusto e di saper costruire sulla decisione il consenso necessario. Acquaviva allora realizza questa operazione, che è quella preliminare ma che è anche quella che pretende maggiore coraggio; prende queste

carte che da quasi vent'anni si stanno tramandando da una commissione all'altra, in presenza di governi che tutt'al più sono stati in grado di affrontare l'argomento in un primo pomeriggio di discussione parlamentare, senza dare a esso compiutezza e finalizzazione; e le raccoglie, le attualizza e le immette nella macchina decisionale del governo, e in tre mesi, controllando attentamente tutti gli snodi, è capace di portarle alla firma.

Questo è quello che è accaduto: il convergere di tutte le circostanze utili, la compiutezza del modello di decisione, l'avvento di persone coraggiose, la preparazione storica, la capacità di arrivare a superare se stessi.

I tempi erano maturi. Non sta a me raccontarlo, e immagino sia stato già detto, ma era intervenuto un grande cambiamento nella Chiesa, una Chiesa ormai consapevole del fatto che la sua capacità di incidere sulle vicende umane, che essa legittimamente riteneva di dover esercitare, era più legata al suo muoversi sul terreno della libertà tra esseri umani liberi che non quello di essere vista tra i poteri sovrastanti. Il Concilio Vaticano II, le Encicliche, la maturazione del mondo cattolico, la consapevolezza di vivere in un mondo in cui si è affermata la libertà come tratto irrinunciabile di ciascun essere umano, un pontefice che arriva a dire che Dio si fa impotente perché tu sia libero, perché tu assuma le tue responsabilità, una Chiesa che è su questa strada (che io trovo straordinariamente bella, straordinariamente proficua di rapporti umani intensi), è una Chiesa che non ha più bisogno che i suoi vescovi abbiano quella nomina congiunta e che giurino lealtà a questo o a quel governo e ha bisogno, secondo me, di trovare aperte le porte della scuola dello Stato non per un insegnamento obbligatorio, bensì per un insegnamento disponibile a chi sente il bisogno di volerlo.

Lo Stato, dal canto suo, doveva superare la sua pregiudiziale laicista, in coloro che l'avevano. Se mi è consentito fare riferimento al mio mestiere di accademico dirò che era venuta maturando, nel tempo, una cultura delle libertà che non era più quella secondo la quale le libertà hanno di fronte lo Stato che si astiene dall'intervenire; e questo non soltanto perché c'era stata nel corso del secolo tutta la vicenda dei diritti sociali, che sono diritti che si realizzano soltanto se lo Stato fa qualcosa, non se lo Stato si astiene dal fare qualcosa. Questa concezione è relativamente facile tradurla in libertà di pensiero, ma dopo un po' non va più bene neanche quella perché la stessa libertà di pensiero nella società del nostro tempo, ad esempio

come libertà di informazione, presuppone che lo Stato organizzi l'informazione in modo da realizzare la libertà informativa. Tra noi costituzionalisti ebbe proprio in quegli anni facile presa la tesi, inizialmente affacciata da Augusto Barbera, secondo la quale a fronte della libertà non ci sono soltanto le garanzie negative della libertà, ma esistono le istituzioni delle libertà (lui usò proprio questa formula, che si affermò tra i costituzionalisti), le istituzioni della libertà non limitate ai diritti sociali e chiaramente essenziali per la libertà religiosa. E qui viene il punto sul quale si basa il principio dell'intesa che, risolte le questioni del Concordato, riesce finalmente a trovare attuazione con modalità simmetriche nei confronti di tutte le altre confessioni religiose, finalmente liberate dall'ignominia della legge sui culti ammessi del 1929. Dopo il 18 febbraio 1984 riparte infatti il treno delle intese, esso stesso avviato anni prima da Andreotti con valdesi e metodisti, capitolo al quale sono affezionato perché in termini di divisione interna del lavoro, a Palazzo Chigi, Acquaviva si era presa la «grande intesa Concordato» – gli spettava di diritto e io, francamente, non l'avrei saputa maneggiare come seppe fare lui – mentre io ero addetto «alla cucina» delle intese con le altre confessioni religiose, che poi finivano sul tavolo del presidente del Consiglio, che naturalmente era coinvolto nella valutazione finale e nella firma; ma io e Acquaviva riuscimmo a portare tutto l'insieme al traguardo sulla base degli stessi principi.

Se espressione della mia libertà religiosa e del diritto di praticare il mio culto o di professare la mia fede è quello di poterlo fare nell'ospedale, di poterlo fare nel carcere in cui per avventura posso trovarmi, nella scuola pubblica presso cui ricevo i miei insegnamenti, com'è possibile che in questi ambiti la mia libertà trovi il riconoscimento a cui io ho titolo senza l'intesa con lo Stato, che organizzi l'ingresso del ministro di culto, dell'insegnante di religione o della stessa simbologia religiosa in queste sedi pubbliche? Nessun separatista è in grado di darmi una risposta su questi argomenti; lo fa senza dirlo la Francia, ma con una delle sue tipiche ipocrisie, perché se lo dicesse dovrebbe negare di essere separatista e Robespierre avrebbe motivo di risentirsi.

Con questi argomenti, in più occasioni, anche in ambiti internazionali, ho ben difeso il sistema delle intese, non come sistema propeutico a un rapporto tra potentati ma come sistema di organizzazione della libertà religiosa a beneficio di qualunque religione abbia un suo habitat e un suo insediamento, in questa o in quella

comunità. Questo è il sistema al quale, in un modo o in un altro, sia pure con più di una sfumatura, ci possiamo affidare per il futuro. Su questi argomenti ho lavorato con monsignor Nicora (ora sono imbarazzato a chiamarlo così perché è stato recentemente e molto meritatamente elevato alla Porpora) ma con lui e con altri ho comunque lavorato perché in sede europea da un lato si affermasse il principio del riconoscimento da parte dell'Europa dello status che ciascuna religione ha nel rispettivo ordinamento, e dall'altro si sostenesse il principio del dialogo tra le istituzioni e le religioni. Questo non può essere un principio di intesa da definire in sede europea, perché l'Europa non ha, ed è bene che non abbia, competenze specifiche in materia religiosa ma che nella costruzione della società europea in tutti i suoi aspetti non si prevedano presenze separate – le istituzioni da una parte, la sfera della libertà delle religioni dall'altra – ma vi sia un dialogo reciproco che consente il riconoscimento del contributo specifico delle religioni alla vita collettiva, è per me un fatto importantissimo. Ripeto: l'Europa non ha competenze specifiche in materia di religione, a differenza dello Stato; ma ritengo che essa è bene che riconosca alla religione e alle Chiese lo spazio di cui esse hanno bisogno, perché il loro contributo specifico e la loro voce, che porta il senso del trascendente nella vita collettiva, possa appunto entrare in questa vita collettiva. E io laico attribuisco a tutto questo una straordinaria importanza, perché rappresenta la base dei valori comuni su cui si fonda una società di diversi. In questo senso a me interessa coinvolgere nel problema anche i musulmani, non perché io debba fare un concordato con i musulmani, che riconosca, ad esempio la primazia della loro religione in forza di una proporzionalità; ma perché io società civile, io governante ho interesse a che tutte le religioni si sentano coinvolte in un quadro di convivenza, tolleranza reciproca, riconoscimento comune.

Questo è ciò che mi sta a cuore: che nessuno sia presente in Europa con un'interpretazione dei propri canoni religiosi tale da portarlo a respingere gli altri, anziché a riconoscere gli altri come fratelli. Non ho ragione di pensare che vi siano in Europa religioni che insegnino per principio a riconoscere gli altri come nemici; ho motivo di ritenere che in tutte le religioni monoteiste Dio insegna a riconoscere gli altri come amici e che invece siano gli uomini non di buona volontà a interpretare i canoni di talune religioni in modo tale da far riconoscere gli altri come nemici. E siccome so che esistono questi uomini non di buona volontà, io, davanti alla prospettiva di una

società interreligiosa, quale sarà la società europea dei prossimi anni, considero cruciale che questo sistema di convivenza (perché al fondo del principio dell'intesa c'è una convivenza fatta non di silenzi o di separatezze, ma di confronto e di dialogo), porti progressivamente ad accettare il principio che le religioni conducono ad amare gli uomini attraverso il loro Dio, e non a odiarlo.

Non è un'impresa impossibile perché, ad esempio, il dialogo che è in corso, e da diversi anni, tra le religioni, punta esattamente a questo risultato; e soltanto i localismi difensivi, le chiusure nei confronti degli altri possono potenziare il circolo vizioso dell'ostilità reciproca. Noi abbiamo in mente un mondo diverso, vogliamo lavorare perché intesa e dialogo tra istituzioni e religioni siano uno degli strumenti attraverso i quali si possa costruire un mondo pacifico libero e più giusto, in Italia e in Europa.

Anche in questo, la grande riforma concordataria del 1984 ha aperto una via.

I DISCORSI PARLAMENTARI
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CRAXI
SUL CONCORDATO

Sono qui riportati, per completezza e documentazione, i discorsi che il presidente del Consiglio Bettino Craxi pronunciò in Parlamento sui temi del rapporto Stato-Chiesa e della riforma concordataria. Il primo contiene l'ampia illustrazione che Craxi fece il 25 gennaio 1984 davanti al Senato e il 26 e 27 gennaio successivi alla Camera dei Deputati circa lo stato della trattativa per la modifica del Concordato con la Chiesa cattolica, alla vigilia del confronto conclusivo con la controparte, che poi sfociò nella firma dell'Atto di Villa Madama avvenuta il 18 febbraio successivo. Il secondo e il terzo – pronunciati rispettivamente al Senato il 3 agosto 1984 e alla Camera dei Deputati il 20 marzo 1985 – sono invece i due interventi del presidente Craxi a replica dell'esame parlamentare del disegno di legge con cui si chiedeva l'approvazione degli strumenti di ratifica del Concordato con la Santa Sede.

1.
DISCORSO AL SENATO NELLA SEDUTA
DEL 25 GENNAIO 1984, CON REPLICA AGLI INTERVENTI

Signori senatori, circa quarant'anni orsono l'Assemblea Costituente, anche nella maggioranza favorevole al richiamo dei Patti del Laterano nell'art. 7, mise in luce l'esigenza di un adeguamento della legislazione del 1929 ai principi sui quali si ricostruiva la democrazia.

La questione, apertasi nell'Aula stessa della Costituente, rimase del tutto accantonata, nel corso dei successivi difficili e travagliati anni cinquanta, nei quali tuttavia si levarono, per sollecitarne la soluzione, le voci autorevoli di Pietro Nenni e di Ugo La Malfa e degli intellettuali «Amici del Mondo», ai quali fece eco, nel 1959, Aldo Natoli. La questione fu riaperta di fronte al Parlamento solo nel 1965 per iniziativa degli onorevoli Mauro Ferri e Lelio Basso, i quali posero alla Camera il problema della revisione bilaterale dei Patti lateranensi. Due anni dopo la Camera dibatté ampiamente il problema e invitò il governo a prospettare alla Santa Sede l'opportunità di una valutazione comune del Concordato in ordine alla revisione bilaterale di alcune sue norme. L'allora guardasigilli, l'onorevole Guido Gonella, costituì una Commissione ministeriale incaricata di studiare il problema.

Nel novembre del 1969 la Commissione consegnò al ministro della Giustizia una relazione illustrativa e uno schema di proposte di modifica ad alcune disposizioni del Concordato. Nell'aprile dello stesso anno la Conferenza episcopale italiana aveva manifestato al proposito specifica apertura e piena disponibilità. Nel marzo 1969 e nell'aprile 1971 la Camera dei Deputati discusse ancora della revisione, ma l'intervenuta approvazione della legge sul divorzio provocò la protesta ufficiale della Santa Sede, e il successivo *referendum* popolare per abrogarla congelò nuovamente ogni prospettiva di adeguamento della legislazione del 1929.

Sarà il governo Moro-La Malfa, sollecitato anche da un'interpellanza dei deputati del Partito comunista italiano, a dichiarare nel programma di governo che l'iniziativa di revisione del Concordato era ormai doverosa e urgente dopo le vicende del *referendum* e a incaricare l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede di riprendere a livello diplomatico agli inizi del 1975 il negoziato bilaterale con il Vaticano. La fase delle trattative vere e proprie fu inaugurata dal presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, con la nomina, nell'ottobre del 1976, di una Commissione composta dal senatore Gonella e da due illustri giuristi, i professori Jemolo e Ago; la Santa Sede, dal canto suo, nominava l'allora arcivescovo Casaroli, monsignor Silvestrini e padre Lener suoi rappresentanti per elaborare, con la delegazione governativa, le proposte di modificazione del Concordato. Da quella data le due delegazioni, da ultimo modificate per la scomparsa del professor Jemolo, sostituito nel 1982 dal presidente della Corte costituzionale, Paolo Rossi, e del senatore Gonella, sostituito nel gennaio 1983 dal professor Gismondi dell'Università di Roma, mentre nel 1979 l'arcivescovo Silvestrini prendeva il posto del cardinale Casaroli e diveniva membro monsignor Backis, hanno elaborato sei successivi schemi di modificazione, sui primi tre dei quali il Parlamento, con la Camera, nel 1976 e il Senato nel 1978, ebbe a discutere e pronunciarsi ampiamente.

Attraverso questo lungo procedimento il Parlamento ha portato all'approfondimento della materia un contributo originale e sempre costruttivo realizzando una piena cooperazione con l'iniziativa governativa. Tale procedura ha consentito apporti, correzioni, integrazioni della prospettiva di riforma del Concordato, in una dimensione rinnovata che teneva conto della generale evoluzione dei rapporti tra Stato e Chiesa negli ordinamenti democratici contemporanei e particolarmente in quelli dei paesi dell'Europa comunitaria. Gli interventi della Corte costituzionale in materia matrimoniale, la legge sul divorzio e il successivo *referendum*, le generali riforme del diritto di famiglia, delle organizzazioni sanitarie, penitenziarie, militare, con l'obiezione di coscienza, quella in corso della scuola media superiore, l'attuazione dell'ordinamento regionale e la riorganizzazione dell'assistenza, la redazione e promulgazione del nuovo Codice di Diritto Canonico hanno consentito profonde riflessioni e una eccezionale maturazione di tutta la materia concordataria da riformare.

La discussione in Senato sul progetto di modificazione al Concordato lateranense predisposto dal governo presieduto dall'onorevole Andreotti – l'ultimo a essere sottoposto al vaglio del Parlamento – si concluse, è noto, con l'approvazione della Risoluzione del 6 dicembre 1978 a firma degli onorevoli senatori Bartolomei, Perna, Cipellini, Spadolini,

Anderlini e Ariosto. Essa constatava l'esistenza di condizioni per entrare nella fase conclusiva del negoziato di revisione e invitava il governo a tenere nel massimo conto quanto emerso dalla discussione particolarmente in tema di legislazione matrimoniale, di Commissione paritetica per la definizione della materia degli enti ecclesiastici e di insegnamento della religione nelle scuole.

Dopo di allora le delegazioni italiana e vaticana elaborarono tre ulteriori progetti di revisione. Nel gennaio del 1979 il senatore Gonella illustrò ai gruppi parlamentari un testo che non venne giudicato rispondente alle indicazioni del Parlamento e non venne formalmente presentato al medesimo. Nell'aprile del 1980 un nuovo testo venne presentato al presidente del Consiglio, onorevole Cossiga e, nel maggio del 1981, il medesimo venne sottoposto al presidente del Consiglio, onorevole Forlani. In entrambi i casi, però, per diverse motivazioni, non si ritenne di trasmettere il progetto al Parlamento. Nell'aprile del 1983 un ulteriore progetto venne predisposto dalle due delegazioni (quella italiana presieduta dal professor Gismondi succeduto allo scomparso senatore Gonella) e presentato al presidente del Consiglio, senatore Fanfani.

Nel periodo dei suoi due governi, inoltre, il presidente Spadolini fece predisporre da un gruppo di esperti presieduti dal presidente Caianiello, capo del Dipartimento Affari legislativi, un approfondito parere sulla questione, con riferimento alla bozza del 1980-1981, e un progetto di modificazione del Concordato che venne tenuto presente dalla delegazione italiana che, con quella vaticana, elaborò, per mandato del presidente senatore Fanfani, il testo del 1983.

Al momento di assumere la guida dell'attuale governo, il presidente del Consiglio si è trovato perciò di fronte a un materiale prezioso, frutto di larghi approfondimenti, che costituiva una solida base per riprendere l'iniziativa in vista di giungere a un risultato conclusivo.

Confortato dal parere degli organi competenti della presidenza del Consiglio, ho personalmente esposto all'altra parte contraente i principi sui quali ritenevo fosse possibile raggiungere un'intesa sulla quale il Parlamento italiano, da una parte, la Chiesa, dall'altra, potessero trovarsi a convergere. Su tali principi ho ottenuto disponibilità aperta e costruttiva della Santa Sede.

Intendo, quindi, esporre, come già anticipato ai presidenti dei gruppi, un adeguato rendiconto sui principi fondamentali in base ai quali il governo ritiene sia possibile concludere questa lunga vicenda, anche per ottenere dal dibattito che seguirà utili puntualizzazioni per la definizione del testo conclusivo del negoziato.

Contestualmente esporrò le linee fondamentali del progetto di intesa predisposto dalla presidenza del Consiglio con la Tavola valdese per

regolare i rapporti tra lo Stato e le Chiese valdesi e metodiste. Parlerò in una successiva tornata delle trattative in corso tra la presidenza e l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane, non ancora pervenute a definitiva maturazione, ma che il governo si augura di poter quanto prima concludere.

Già nel dibattito politico del 1976-1977 e nella discussione al Senato del 1978 si era manifestata l'esigenza di innovare rispetto ai tradizionali sistemi di regolamento della materia di rilevanza concordataria. È parso, quindi, opportuno riunire in una cornice generale i principi che regolano la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, nei rispettivi ordini e individuano gli specifici fondamenti costituzionali sui quali costruire un nuovo sistema di relazioni.

Con opportuni rinvii a ulteriori intese tra le competenti autorità dello Stato e della Chiesa si potranno poi regolare problemi particolari consentendo una minore rigidità dello strumento pattizio e una sua migliore, progressiva, adattabilità alle trasformazioni della società civile e della società religiosa. Ciò consentirà al principio della bilateralità che presiede all'intera regolamentazione dei rapporti Stato-Chiesa di esprimere strumenti nuovi e idonei a dar vita a un sistema di equilibrata e armonica composizione degli interessi religiosi dei cittadini, di quelli delle confessioni religiose e di quelli dello Stato.

Tale metodo potrebbe segnare l'inizio di una fase di nuovi accordi Stato-Chiesa che risolvano l'antico ruolo di definizione teorica dei confini nella più ampia dimensione della libertà religiosa, trasformando i cosiddetti patti di unione del passato in nuovi patti di libertà e di cooperazione, secondo le precisazioni date dal Concilio Vaticano II nella Costituzione *Gaudium et Spes* in ordine ai rapporti con la comunità politica.

E veniamo ai capisaldi più generali della nuova regolamentazione dei rapporti tra la Repubblica, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose interessate alla stipulazione delle intese, sui quali il governo intende attestarsi per concludere il negoziato con la Santa Sede e le intese con le comunità religiose non cattoliche.

Tale regolamentazione non potrà che essere in perfetta armonia con i principi costituzionali: dopo decenni di contrasti nella dottrina e nella giurisprudenza sui rapporti tra norme costituzionali e norme di derivazione lateranense, la Corte costituzionale nel 1971 con propria sentenza, ha precisato che l'art. 7 della Costituzione non ha elevato le singole disposizioni dei Patti al livello formale e sostanziale delle norme costituzionali e non ha, quindi, conferito alle disposizioni derivate da tali patti, la forza di «resistere» ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato, riservandosi, peraltro, di valutare

caso per caso il confronto tra dette disposizioni e detti livelli supremi di costituzionalità.

Ciò è del resto puntualmente avvenuto con le ricordate decisioni della medesima Corte nn. 16 e 18 del 1982 in tema di giurisdizione ecclesiastica matrimoniale. Quanto alle intese *ex art. 8* della Costituzione, se appare ancora aperto il problema della loro stessa natura giuridica e della loro precisa posizione all'interno del procedimento complesso previsto dal terzo comma, è indiscusso il carattere non statutario delle leggi con cui il Parlamento dovrà approvarle una volta che si sia realizzato l'incontro della volontà dello Stato con quella delle comunità diverse dalla cattolica.

Sarebbe pertanto improduttivo verso il Parlamento e la suprema Corte costituzionale riproporre nei futuri accordi formule e disposizioni che rischino di trovarsi in conflitto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano. La riforma del Concordato deve adattare questo istituto giuridico di antica tradizione confessionale alle trasformazioni sociali e al rinnovamento legislativo degli ultimi decenni in piena armonia con il progetto costituzionale repubblicano, superare la logica privilegiaria della legislazione del 1929-1930 attraverso la puntuale rispondenza alle garanzie costituzionali dei diritti inviolabili dell'uomo, della pari dignità sociale ed eguaglianza senza distinzione di religione, della uguale libertà di tutte le confessioni religiose, del diritto di libera associazione, di libertà di religione individuale e collettiva, di manifestazione del pensiero, di libertà di insegnamento e di istituzione di scuole non statali senza oneri per lo Stato, del principio di non discriminazione sul piano legislativo e fiscale, quanto al carattere ecclesiastico e al fine di religione o culto, di associazioni o istituzioni. Non può, peraltro, tale riforma, prescindere dal fatto che il voto sugli artt. 7 e 8 della Costituzione assicurò a tutte le confessioni religiose la parità del godimento della libertà, ma lasciò il trattamento delle varie confessioni, nel quadro ovviamente di comuni principi fondamentali, alla libera regolamentazione bilaterale, secondo la necessità e le opportunità di cui le singole confessioni si facessero portatrici.

Giustamente, quindi, è stata eliminata nel corso delle successive fasi della modificazione concordataria ogni traccia di interferenza, di norme, cioè, che, stipulate con una determinata confessione religiosa, potessero in qualche modo «stingere» sul regime giuridico stipulato o da stipulare con le altre. È proprio, infatti, il principio costituzionale di «non identità» di regolamento nei rapporti con lo Stato a rendere illegittima ogni interferenza tra i diversi regimi bilaterali.

Il rispetto dei valori costituzionali ha imposto restrizioni o dilatazioni nelle materie tradizionalmente «miste»; ciò che, se ben commisurato

al contesto generale delle modificazioni concordate e delle intese, dà il senso dell'effettiva trasformazione e della complessiva novazione del sistema di rapporti Stato-confessioni religiose al quale gli atti che il governo si appresta a concludere, nel solco tracciato dal Parlamento, daranno vita.

Questo senso del nuovo lo ritroviamo soprattutto proprio nell'adozione delle ricordate forme diversificate di collegamento, che prevede la partecipazione degli episcopati alla definizione, con le competenti corrispondenti autorità italiane, di soluzioni riconducibili ai moduli convenzionali nell'attività amministrativa.

Così, ad esempio, in tema di definizione delle festività religiose da riconoscere civilmente, di determinazione dei titoli accademici nelle discipline ecclesiastiche conferiti dalle facoltà pontificie, di definizione dello stato giuridico, dell'organico e delle modalità per la nomina degli ecclesiastici incaricati dell'assistenza spirituale in determinate strutture pubbliche (forze armate, polizia, ospedali, istituti di assistenza e cura, di pena e prevenzione), di predisposizione delle disposizioni applicative delle leggi italiane in tema di conservazione, valorizzazione, godimento e consultazione dei beni culturali di interesse religioso – ivi compresi archivi e biblioteche – di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastici, di scelta degli insegnanti di religione, di definizione dei relativi programmi, di determinazione delle modalità di svolgimento del relativo corso, di fissazione dei criteri per la scelta dei libri di testo e dei profili di qualificazione professionale dei predetti insegnanti.

Quanto alle intese da concludere con la Chiesa valdese e metodista e a quelle ancora in corso – per le ragioni che si specificheranno – con l'Unione delle Comunità Israelitiche, va sottolineato che ci si trova in presenza di intesa in forma di convenzione il cui contenuto vincola, *ex art. 8 della Costituzione*, l'iniziativa legislativa destinata all'approvazione e applicazione del testo convenzionale. Il modello proposto nell'intesa con la Chiesa valdese e metodista, con l'eccezionale consulenza del compianto professor Jemolo e del professor Peyrot, messa a punto da tempo dalle delegazioni presiedute dal senatore Gonella e dal professor Spini e perfezionata attraverso ulteriori valutazioni da una Commissione di esperti nominata dal presidente Spadolini nel 1981-1982, presieduta dal professor Caianiello, si accosta ai modelli di convenzione tipici dell'esperienza legislativa germanica. Sulla sua base verrà immediatamente predisposta dal governo la relativa legge di approvazione.

L'intesa consentirà alle antiche Chiese valdesi e metodiste di accentuare la tutela e il riconoscimento dell'esigenza costituzionale dell'uguale libertà, impostando la normativa in termini di netta distinzione di

oneri e competenze e fini istituzionali fra Stato e Chiesa e di parità dei culti e dei cittadini in materia religiosa.

È, questa, un'impostazione fatta valere anche nelle trattative in corso con le comunità israelitiche italiane, le quali, particolarmente attente ai rapporti che si vengono definendo con altre confessioni, sembrano adombrare – com'è stato detto – in tal modo una sorta di clausola della «religione più favorita».

In altre parole, lo Stato ha deciso di accogliere, e non solo in ottemperanza al disposto degli artt. 7 e 8, il modello pluralistico di società prefigurato dalla Costituzione.

Resta, necessariamente, il problema di quelle confessioni religiose che sono oggi, ma potrebbero essere anche in futuro, talvolta per la stessa impostazione delle credenze, senza intesa, senza, cioè, quel collegamento che la Costituzione pone alla base del regime giuridico statale delle confessioni.

Certo, molte di queste saranno sollecitate, dai procedimenti che si avviano a perfezionarsi, a porsi come interlocutori dello Stato; ma quelle che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le «rappresentanze» previste dalla Costituzione o che, per la fede professata, non accettino il principio dei rapporti formali con lo Stato, vedranno non percorribile, di fatto, la via delle intese.

Si porrà allo Stato, quindi, il problema di una normativa di diritto comune, destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di preve intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

Vengo ora ai principi specifici ai quali il governo intende attenersi nel momento conclusivo dei procedimenti in corso ai sensi degli artt. 7 e 8 della Costituzione.

Nella discussione parlamentare del 1978 il Senato chiese ulteriori approfondimenti su taluni aspetti della legislazione matrimoniale, la definizione della Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, l'insegnamento della religione.

Sulla prima questione, confortati anche dalle decisioni della Corte costituzionale, crediamo si debba andare a un regime di radicale superamento della riserva di esclusiva giurisdizione ecclesiastica qual è prevista dalla legislazione del 1929.

Il procedimento di esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche matri-

moniali – con l'esclusione, quindi, di ogni provvedimento amministrativo quale, ad esempio, la dispensa per matrimonio rato e non consumato – presuppone, sostanzialmente, la concorde volontà delle parti di utilizzarlo e la sentenza relativa della Corte d'Appello dovrà essere identificata come una sentenza di vera e propria deliberazione, che dichiari l'efficacia di una decisione giurisdizionale straniera, separando il giudizio svoltosi nell'ordinamento canonico da quello per la dichiarazione, con sentenza della Corte d'Appello, dell'efficacia nello Stato della decisione ecclesiastica.

Le sentenze di nullità di matrimonio dei tribunali ecclesiastici saranno perciò dichiarate efficaci nello Stato con sentenza della competente Corte d'Appello quando questa accerti che nel procedimento del Tribunale ecclesiastico è stato assicurato alle parti il diritto di agire a resistere in giudizio in conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico italiano; che sussista la competenza del giudice ecclesiastico trattandosi di matrimonio celebrato in conformità con le norme convenute tra le parti; che ricorrano, integralmente, le condizioni richieste dagli artt. 796 e seguenti del Codice di Procedura Civile per la dichiarazione di efficacia, nello Stato, delle sentenze straniere.

Potrà, in tal modo, essere fugata ogni residua ombra di violazione del diritto alla tutela giurisdizionale o di quello di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti; potrà essere riaffermata l'inderogabile tutela dell'ordine pubblico, cioè, come specificato dalla Corte costituzionale, delle «regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società», dei principi essenziali di carattere informale, rilevabili nella coscienza giuridica della comunità statale italiana.

Sul rinvio a una Commissione mista con il compito di predisporre le norme da sottoporre all'approvazione delle parti per la nuova disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato e degli impegni dello stesso nella gestione patrimoniale di tali enti, si era verificata, in Senato, nel 1978, una sostanziale uniformità, nel giudizio positivo, di tutte le forze parlamentari. Erano state avanzate piuttosto perplessità circa il rischio, insito in ogni Commissione, di tempi troppo lunghi e sulla circostanza che il Parlamento si sarebbe trovato ad approvare, in sede di ratifica, un accordo di revisione del Concordato, senza conoscere i termini della riforma di un settore essenziale di tutto il sistema di relazioni Stato-Chiesa. Tali inconvenienti, potranno essere evitati dando alla Commissione mista un periodo congruo (6 mesi) per terminare i suoi lavori e impegnando il governo a non procedere allo scambio degli strumenti di rati-

fica dell'accordo prima di aver informato il Parlamento, circa i lavori ultimati dalla Commissione mista.

L'accordo dovrà, comunque, stabilire che la regolamentazione della materia sia conforme all'art. 20 della Costituzione, che in ogni caso lo Stato continuerà a riconoscere la personalità giuridica agli enti ecclesiastici con fini di religione o culto aventi sede in Italia, che – peraltro – l'equiparazione agli effetti tributari degli enti ecclesiastici aventi tali fini non comporta che le attività diverse da quelle di culto o religione possano essere sottratte alle leggi dello Stato e al regime tributario previsto dal diritto comune.

La questione della scuola confessionale e dell'insegnamento religioso ha costituito uno degli aspetti della revisione concordataria sul quale il Parlamento si è pronunciato con maggiore chiarezza.

Ricordo innanzitutto che l'attuale normativa sull'insegnamento della religione nelle scuole dello Stato discende da due distinti ordini di fonti. Quelle pattizie o bilaterali, contenute nel Concordato lateranense, e quelle unilaterali, poste in leggi o regolamenti dello Stato che trovano il loro fondamento nell'esclusiva sovranità statale. Tra queste alcune sono attuative o applicative di disposizioni concordatarie, altre sono precedenti al 1929 e altre dispongono *praeter* quanto previsto nel Concordato, come le note norme che prevedono la possibilità per gli alunni che non desiderano ricevere l'insegnamento religioso, di esserne esonerati a domanda.

L'Accordo per la revisione del Concordato dovrebbe continuare a non disciplinare l'intera materia dell'insegnamento della religione nella scuola, ma armonizzare – secondo le indicazioni del Parlamento – le disposizioni costituzionali, indicando i principi generali la cui attuazione pratica resta di competenza del legislatore interno. In ossequio al principio costituzionale della «bilateralità» della legislazione in materia confessionale, il legislatore interno potrà essere vincolato a previe intese con la confessione religiosa interessata, nell'ipotesi con la Chiesa cattolica.

Quanto al problema della cosiddetta «obbligatorietà» attuale dell'insegnamento della religione, è noto che la più autorevole dottrina ritiene che la normativa concordataria non contiene nulla da cui possa dedursi che vi sia un impegno per lo Stato di rendere obbligatorio l'insegnamento della religione.

Lo confermano i lavori preparatori dei Patti e la mancanza di ogni osservazione o rilievo da parte della Santa Sede di fronte al regio decreto n. 289 del 1930, che sanciva, appunto, la possibilità di esonero per coloro che non desideravano l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche.

Lo conferma in questo senso la proposta dell'onorevole Moro alla

Costituente che prevedeva che lo Stato assicurasse l'insegnamento religioso, nelle scuole non universitarie, agli studenti che vogliono usufruirne, nella certezza, da parte di una così alta personalità del mondo cattolico, che la facoltatività fosse in linea con l'impegno concordatario, di cui egli sosteneva il richiamo costituzionale, e che la proposta si limitasse solo a modificare la regola posta unilateralmente dallo Stato nel 1930.

Se si esaminano le discussioni parlamentari sui successivi testi di modifica dell'attuale art. 36 del Concordato, si osserva che, da parte di alcuni gruppi parlamentari, si sono sottolineati: la facoltà della scelta di materia; la positività della richiesta da avanzare in ordine al ricevere o non ricevere l'insegnamento; l'inserimento della materia nella «dimensione elettiva» della nuova scuola; l'unificazione del sistema per le scuole elementari e per le medie (inferiori e superiori) con la conseguente autonoma designazione di specifici insegnanti di religione; l'autonomia integrale della disciplina.

Ove si voglia facilitare la soluzione dei problemi pendenti, ci si dovrà muovere secondo le seguenti linee generali: a) riconoscimento dell'impegno dello Stato di continuare ad assicurare la presenza dell'insegnamento religioso autonomo nelle scuole non universitarie di ogni ordine e grado senza distinzione tra materne, elementari, medie e superiori, con l'avvertenza che i maestri elementari che lo desiderino potranno continuare a impartirlo; b) garanzia della piena libertà nell'esercizio del diritto di scelta, senza ledere principi costituzionali di uguaglianza e di libertà religiosa; c) rinvio alla regolamentazione dello Stato – previa intese con l'autorità ecclesiastica competente – per la definizione delle modalità relative ai programmi, allo svolgimento e organizzazione dei corsi, alla scelta dei libri di testo e alla nomina degli insegnanti i quali devono, in ogni caso, essere preventivamente riconosciuti «idonei» sotto il profilo religioso dall'autorità ecclesiastica trattandosi, come si è detto, di insegnamento autonomo.

Se è nella natura stessa della garanzia bilaterale di un insegnamento della religione che i docenti godano la fiducia delle competenti autorità religiose e che, quindi, non vengano mantenuti quando questa fiducia venga meno, è anche necessario, per l'armonia del sistema scolastico, che tale rapporto fiduciario sia collegato a specifiche qualificazioni professionali, determinate d'intesa tra autorità scolastiche ed ecclesiastiche, e a criteri comuni di valutazione.

Sarà ugualmente necessario che l'insegnamento stesso non venga emarginato nel sistema scolastico che potrà essere arricchito da una prospettiva di cultura religiosa e di richiamo storico del cattolicesimo italiano che, però, non violi la libertà di coscienza degli interessati.

Si tratta di una delle materie più delicate del rapporto Stato-confes-

sioni religiose per la sua collocazione di frontiera fra la riconosciuta autonomia delle confessioni religiose e la necessaria tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Ma il principio della coordinazione tra autorità civili e religiose e quello della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali possono garantire la presenza autonoma delle confessioni religiose e dei loro insegnanti nella scuola e, allo stesso tempo, attraverso il riferimento al diritto di scelta in relazione al ricevere o non ricevere l'insegnamento stesso, assicurare la libertà di coscienza e di non-discriminazione in relazione alla frequenza o meno di un corso che, peraltro, continua a essere assicurato dallo Stato nel quadro delle finalità del sistema scolastico.

Due principi del resto, già posti dal Parlamento alla base dell'art. 3 del progetto di legge di riforma della scuola media superiore approvato dalla Camera dei Deputati il 15 luglio 1982 e attualmente in corso di approvazione al Senato della Repubblica.

Una precisazione, infine, in relazione all'innesto, nella disciplina bilaterale, del principio costituzionale della libertà della scuola e dell'insegnamento nei termini sanciti dall'art. 33. Si tratta di un richiamo che non può, ovviamente, nulla innovare o modificare nella portata e nel significato di tale norma (che prevede, com'è noto, il diritto per enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato), né estendere gli impegni statuali oltre i limiti fissati dalla Costituzione. Quanto all'equipollenza del trattamento scolastico, ancora prevista dall'art. 33 della Costituzione, degli alunni delle scuole confessionali con quelli delle scuole statali, essa deve essere, ovviamente, subordinata al conseguimento effettivo della parità, ai sensi delle leggi italiane vigenti, da parte degli istituti che ne facciano richiesta, verso i quali, peraltro, non dovranno consentirsi, a livello legislativo e amministrativo, discriminazioni e sperequazioni rispetto alle istituzioni scolastiche non pubbliche.

Passerei, ora, ai punti dello schema di modificazioni che, nel dibattito parlamentare del 1978, sollevarono obiezioni di natura essenzialmente tecnica o registrarono un sostanziale consenso.

La presa d'atto da parte della Santa Sede dell'avvenuta abrogazione, a seguito della Costituzione repubblicana, del principio della cattolica come religione dello Stato non è una mera constatazione di quanto è noto alla medesima e a tutti i cittadini fin dal 1948, ma comporta il venir meno dell'intera connotazione confessionistica dello strumento pattizio nei suoi fondamenti e nelle sue articolazioni e costituisce, insieme al richiamo dei principi costituzionali italiani e del paragrafo 76 della Costituzione conciliare *Gaudium et Spes* operato nel preambolo, il criterio interpretativo dell'accordo di modificazione nel

suo complesso. Così il ribadire il principio costituzionale dell'indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa nei rispettivi ordini non risulta pleonastico se lo si integra con l'impegno delle parti di rendere operativa tale indipendenza e sovranità nel concreto svilupparsi delle relazioni e collaborazioni reciproche per la promozione umana e lo sviluppo della società.

Al principio della neutralità dello Stato in materia religiosa devono, inoltre, rispondere il riconoscimento articolato della libertà religiosa collettiva e individuale e la garanzia di applicazione ai cattolici e alle loro organizzazioni, non in quanto tali, ma in quanto cittadini italiani, delle libertà di riunioni e della libertà di manifestazione del pensiero nei termini previsti dalla normativa costituzionale, il cui innesto nel sistema patrizio, attenendo al profilo più precisamente garantista dei diritti di libertà, non comporta per lo Stato alcun onere suppletivo *extra*-statutario.

Quanto alla città di Roma di cui era stato sancito il carattere sacro nel 1929 – storicamente e canonisticamente sede episcopale dei pontefici – la Repubblica si limita a prendere atto del particolare significato che essa ha innegabilmente per i credenti cattolici.

Ancora ai principi della neutralità dello Stato in materia religiosa e della separazione dei due ordini indicati dalla Costituzione, deve adeguarsi la determinazione delle circoscrizioni ecclesiastiche, nonché la piena libertà della Chiesa nelle nomine a tutti gli uffici ecclesiastici, con il solo impegno di comunicare alle autorità civili le nomine avvenute negli uffici rilevanti sul piano dell'ordinamento giuridico italiano. Ciò contribuirà a porre l'accordo in piena linea con le libertà costituzionali e gli ordinamenti in materia del Concilio Vaticano II, con una decisa innovazione rispetto alla prassi concordataria anche recente.

Coerentemente, la nuova pattuizione risolve l'antica questione dell'esistenza di uno *status* civile degli ecclesiastici e dei religiosi come riflesso quasi pubblicistico del corrispondente *status* canonistico, influente sostanzialmente sulla condizione di cittadini di cui ecclesiastici e religiosi godono a tutti gli effetti: così nella libertà di scegliere tra prestazione del servizio militare, esonero dal medesimo a domanda, e richiesta di assegnazione al servizio civile sostitutivo, prescindendo dalle condizioni previste dalla legge sull'obiezione di coscienza, e così sul piano dell'interpretazione e dell'applicazione dell'attuale art. 23 del Trattato lateranense in tema di efficacia civile di sentenze e provvedimenti emanati dalle competenti autorità della Chiesa in materia disciplinare o spirituale e concernenti ecclesiastici o religiosi.

Quanto alla costruzione di nuove chiese con annesse opere parrocchiali, le autorità civili terranno conto delle indicazioni delle autorità ecclesiastiche, non in quanto espressione istituzionale, ma in quanto

portatrici dell'interesse religioso dei cittadini cattolici della zona, nel quadro di un sistema pluralistico quale quello disegnato dalla Carta del 1948.

L'appartenenza all'ordine della Chiesa degli istituti di diversa natura per la formazione nelle discipline ecclesiastiche comporterà, ovviamente, l'esclusiva dipendenza dalle autorità ecclesiastiche, mentre le nomine dei docenti dell'Università Cattolica rimarranno, come attualmente, subordinate al gradimento dell'autorità ecclesiastica. Una questione che sollevò non poche difficoltà e polemiche in passato, e sulla quale lo Stato non può che attenersi alle indicazioni della Corte costituzionale che ebbe a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 38 del Concordato con la sentenza n. 195 del 1972.

Al principio della libertà religiosa e di culto e di pieno sviluppo della persona umana, senza discriminazioni determinate da situazioni di eccezione, dovrà ispirarsi la regolamentazione interna per il soddisfacimento dei bisogni religiosi di cattolici inquadrati nelle forze armate, di polizia o assimilate, degenti in ospedali e case di cura o assistenze pubbliche o assegnati a istituti di prevenzione e di pena. Le autorità italiane ed ecclesiastiche competenti determineranno con successive intese lo stato giuridico, l'organico e le modalità di scelta e designazione di ecclesiastici che assicurino l'assistenza spirituale nelle indicate situazioni di eccezione.

Al principio della leale collaborazione della Chiesa con lo Stato dovrà ispirarsi la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione, riservata dalla Costituzione alla Repubblica. Lo Stato, peraltro, concorderà con le autorità ecclesiastiche competenti le disposizioni di applicazione delle leggi interne dirette alla salvaguardia, alla valorizzazione e al godimento dei beni culturali di interesse religioso di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche, ivi compresi quelli archivistici e librari che potranno, in tal modo, aprirsi a una più agevole consultazione per gli studiosi.

Nessun timore, quindi, di dilatazioni dell'ordine della Chiesa o di nascita di ulteriori *res mixtae*, rimanendo la tutela del patrimonio storico-artistico tra i valori che rientrano a pieno titolo nell'ordine proprio dello Stato che deve conservare integra la propria competenza decisionale tenendo, peraltro, conto dell'interesse culturale connesso alla fruizione di gran parte dei beni culturali di natura religiosa.

La struttura dei rapporti Stato-Chiesa, che potrà derivare dalla conclusione di un accordo basato su tali principi, si configura come un sistema essenzialmente direttivo nel quale lo Stato potrà inquadrare la propria legislazione per regolare problemi di interesse comune. Tale legislazione in alcune ipotesi particolari, in ottemperanza al principio

costituzionale della bilateralità del regolamento dei rapporti con le confessioni religiose interessate, dovrà essere emanata sulla base di ulteriori intese su singoli problemi, da stipularsi tra autorità ecclesiastiche e autorità civili.

Lo spirito nel quale si è mossa la riforma concordataria nella fase iniziata nel 1976, e al quale vogliono meglio rispondere le precisazioni suggerite, è quello che si esprime in termini 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 più 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.

Una dimensione, questa, nella quale assumono connotazioni ben diverse dalle attuali anche materie come quella delicata degli enti e beni ecclesiastici, la cui autonomia diventa tutelabile in un sistema pluralistico, in funzione di esigenze di coerenza costituzionale e di garanzia effettiva della libertà religiosa. La riforma che potrà concludersi con l'accordo di modificazioni con la Santa Sede e con l'intesa valdo-metodista non è che la concreta forma giuridica con cui la Costituzione del 1948 prescrive si debbano regolare i rapporti con la Chiesa cattolica e si debbano realizzare gli strumenti che devono presiedere alle relazioni con le confessioni diverse dalla cattolica, dando effettiva attuazione al progetto pluralista delineato dall'Assemblea Costituente.

Questo progetto troverà ulteriore applicazione e arricchimento nella legge da approvarsi sulla base dell'intesa con le Chiese valdesi e metodiste che il governo intende concludere con riferimento al testo del 1982.

Il progetto, accogliendo la richiesta di cancellazione di ogni onere statale per il relativo culto, garantendo l'assistenza spirituale ai militari di confessione valdese e metodista, ai ricoverati negli istituti di cura o di riposo della medesima confessione e ai reclusi negli istituti penitenziari, assicurando l'assistenza religiosa ai ricoverati di ciascuna confessione negli ospedali evangelici, sempre a richiesta degli interessati, delinea un modello di relazioni Stato-confessioni religiose diretto principalmente a definire la netta distinzione tra ambiti civili e ambiti religiosi. Così in tema di istruzione religiosa la Tavola valdese chiede di non svolgere nelle scuole statali pratiche di culto, insegnamento di catechesi o di dottrine religiose, ma di rispondere, nel quadro dell'agibilità scolastica, alle eventuali richieste di alunni, delle famiglie o degli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni, assumendo a suo carico i relativi oneri finanziari. In materia matrimoniale si

applicherà il principio della pluralità dei sistemi di celebrazione vigenti in Italia, riconoscendo gli effetti civili ai matrimoni celebrati secondo le norme dell'ordinamento valdese, mentre, ferma restando la personalità giuridica degli enti affini di culto, istruzione e beneficenza attualmente riconosciuti, lo Stato riconoscerà la personalità degli aventi medesime finalità le cui attività di istruzione e beneficenza resteranno soggette alle leggi dello Stato relative alle medesime attività svolte da altri enti.

Saranno inoltre riconosciuti i titoli accademici in teologia della Facoltà valdese di teologia, la cui gestione e regolamento spettano agli organi ecclesiastici competenti. Saranno, infine, garantite in tutte le loro articolazioni le libertà di religione e di culto e di raccolta delle collette ai fini ecclesiastici, senza ingerenze statali, mentre le parti istituiranno commissioni miste per collaborare nella tutela dei beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle Chiese interessate.

Onorevoli senatori, sottolineo di fronte a voi tutta l'importanza e il significato di una conclusione positiva del lungo negoziato volto a porre in una nuova dimensione i rapporti tra lo Stato e la Chiesa superando un regime da tutti riconosciuto inadatto, anacronistico e lontano dall'evoluzione dei tempi. Lo Stato e la Chiesa, ho ragione di ritenere, con le proprie specifiche motivazioni e anche con verificate convergenze, ne sono pienamente consapevoli. Una conclusione positiva è ormai possibile.

Senza pretendere merito alcuno nella soluzione di un problema che l'azione dei governi che hanno preceduto l'attuale e l'intervento attivo del Parlamento, ma anche la maturazione stessa della coscienza civile nei laici e nei cattolici, hanno contribuito a sciogliere, ritengo che la piena attuazione del dettato costituzionale in materia di religione possa risolversi nella migliore cooperazione tra società civile e società religiosa, consolidi i fecondi rapporti tra lo Stato e la Chiesa nel quadro di una moderna separazione che, proprio in quanto tale, necessita non di arcaici steccati o di monopoli delle coscienze, ma di uno Stato laico nel quale i cittadini, senza distinzione di credenze, in piena e consolidata libertà possano sempre compiere scelte religiose consapevoli.

Signori senatori, ringrazio il Senato della Repubblica per aver compiuto nel corso della giornata odierna un dibattito che sarà stato, forse, breve, ma la cui brevità non ha tolto nulla alla sua efficacia, alla sua serietà e al suo carattere costruttivo.

Desidero ringraziare innanzitutto il senatore Bufalini, che ha aperto la discussione di oggi con il suo intervento che ho apprezzato per il

grande impegno politico, morale e ideale che rivelava, per le sottolineature che in esso erano contenute, non ultima quella relativa al ritardo con il quale giungiamo vicini e, forse, al termine di una lunghissima e travagliata vicenda, così come lo ringrazio per i preziosi suggerimenti che egli ha esposto nel suo stesso intervento.

Credo anch'io, senatore Bisaglia, che l'azione di governo su cui discutiamo stia a dimostrare che l'integralismo cattolico e laico appartengono al passato e che, com'è stato sottolineato, il risultato di questo dibattito segna ancora una volta una sostanziale affermazione di quei valori per i quali hanno sofferto e si sono battute generazioni di uomini di ispirazioni politiche spesso molto differenti. La tolleranza civile, la libertà religiosa, l'autonomia delle Chiese e delle confessioni religiose, sono il risultato delle aspirazioni degli uomini che posero le basi dell'Italia unita e di quelli che restaurarono, dopo le tragedie del secondo conflitto mondiale, la democrazia nel nostro Paese.

Ringrazio il senatore Fabbri, che ha ricordato la linea di coerenza del Partito socialista e il suo impegno nella difesa dei valori della libertà e di una concezione moderna dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, così come ringrazio il senatore Schietroma per l'aperto e forte sostegno dichiarato in favore delle posizioni e dei principi illustrati dal governo.

Ringrazio il senatore Gualtieri, che ha richiamato a noi tutti il particolare, specifico e importante apporto degli esponenti del Partito repubblicano nella definizione dei principi sulla base dei quali è possibile e utile condurre a termine il negoziato con la Chiesa cattolica e con le altre Chiese.

Il senatore Valitutti in un suo lucido intervento ha risposto la posizione, che noi conoscevamo, del Partito liberale, la quale ha una sua logica di principio, una sua chiarezza e una sua rispettabilità e lo ringrazio in modo particolare per non aver dichiarato l'opposizione del Partito liberale, ma, semmai, per aver annunciato un'astensione che si colora di comprensione, di interesse, di attenzione e anche di una valutazione positiva verso le posizioni che, via via, sono venute maturando, e che ho esposto in sintesi, come frutto di una lunga sperimentazione ed elaborazione, che ha visto impegnati i governi che mi hanno preceduto e, a più riprese, il Parlamento della Repubblica.

Ho preso atto, senatore Marchio, della posizione di astensione dichiarata dal Movimento sociale italiano; mi consenta però di ritrarmi di fronte alla tentazione di una polemica sul significato degli Accordi del 1929 e del contesto storico in cui si realizzò il Concordato, tra la Chiesa e il regime autoritario del nostro Paese. Mi auguro che la sua posizione valuti con obiettività la piattaforma sulla quale il governo intende concludere questi nuovi accordi, senza veli nostalgici rispetto a un Con-

cordato, a uno strumento che – ripeto – è anacronistico e ormai nettamente superato, nonché, per molti aspetti, in contrasto con i principi della Costituzione democratica.

Condivido l'opinione espressa dal senatore Scoppola, il quale ha richiamato il senso della continuità dell'azione del Parlamento e del governo; io stesso l'ho fatto nella mia esposizione ricostruendo il lungo iter delle iniziative che sono state assunte e lo ribadisco ancora questa sera.

Ringrazio i senatori della Sinistra indipendente che hanno presentato un ventaglio di posizioni; soprattutto per il loro apporto critico, e sono grato ai molti che hanno colto nelle comunicazioni del presidente del Consiglio il disegno reale del progetto riformatore che si vuole attuare nei confronti della legislazione ecclesiastica del 1920-1930 e per aver auspicato una conclusione positiva e finalmente sollecita del problema. È agevole fugare le preoccupazioni circa la natura e la qualificazione giuridica delle intese ulteriori e minori alle quali, in alcune disposizioni dell'accordo con la Santa Sede, si rimettono definizioni e applicazioni dei principi generali. Infatti, a seconda del livello al quale tali intese verranno concluse – un livello naturalmente diverso a seconda delle materie, ma comunque pertinente all'ordinamento statale – esse assumeranno la fisionomia giuridica derivante dalla posizione reciproca dei differenti interlocutori che sarà sempre e in ogni caso subcostituzionale.

La neutralità dello Stato – giova ricordarlo – non significa irrilevanza del fattore religioso, né disconoscimento della sua dimensione sociale che, proprio nel suo particolare modo di essere, anche istituzionale, e nella pluralità delle sue espressioni, potrà trovare una più ampia possibilità di realizzazione attraverso specifici collegamenti. Voglio subito dichiararmi d'accordo con chi ha segnalato l'urgenza di adeguare la disciplina penalistica in materia di religione e di culti; si tratta di una materia non concordataria sulla quale il governo e il Parlamento potranno intervenire autonomamente. Concordo ovviamente con coloro che hanno auspicato leggi di attuazione coerenti e limpide, la cui tempistica predisposizione, una volta avvenuta la ratifica degli accordi, spetterà al governo e al Parlamento. Per parte sua il governo si impegna in tal senso, assicurando la sua premura per la riforma della predetta disciplina penalistica e per predisporre tutta la legislazione di applicazione degli accordi con la Santa Sede e delle intese con le Chiese valdometodiste, in modo da evitare dubbi, contrasti e difficoltà interpretative in una materia la cui delicatezza impone scelte sicure.

Venendo a quelli che sono stati i punti centrali del dibattito odierno, credo di poter registrare un sostanziale e vasto consenso sul diritto,

to, per gli studenti o i loro genitori, nei diversi ordini e gradi della scuola statale, di avvalersi liberamente, ricevendolo o non ricevendolo, oppure di avvalersi o di non avvalersi oppure di richiedere o di non richiedere, purché sia chiaro il principio della facoltatività e della libera scelta dell'insegnamento della religione cattolica, impartito da insegnanti designati dalle autorità ecclesiastiche, onde consentire alla Chiesa e alle confessioni religiose che lo desiderino di offrire le proprie arricchenti proposte di conoscenza religiosa. Rispetto al principio generalissimo del diritto di usufruire di tale insegnamento, introdotto nel progetto di legge di riforma della scuola media superiore, la prospettiva indicata comprende in maniera chiara l'applicazione del principio stesso.

Quanto ai profili del riconoscimento della giurisdizione matrimoniale, la sentenza della Corte costituzionale ha, nel 1982, com'è noto, parificato, ai fini dell'efficacia, le sentenze ecclesiastiche matrimoniali alle sentenze straniere. La delibazione, è noto, deve rispondere a una serie di requisiti previsti dal Codice di Procedura Civile, come il non contrasto con sentenze pronunciate dal giudice italiano, la non pendenza di giudizio tra le stesse parti e per il medesimo oggetto davanti al giudice italiano, il rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale e la tutela dell'ordine pubblico: requisiti questi che non possono annullare, ovviamente, la specificità dell'ordinamento canonico. La delicatezza e l'importanza dei compiti della Commissione paritetica per gli enti e i beni ecclesiastici, le cui competenze non sono limitate se non dai principi fondamentali della Costituzione e dall'impegno di continuare a riconoscere la personalità giuridica di tali enti, impongono, anche per i tempi di lavoro che vengono a essa assegnati, una sua composizione al più alto livello di rappresentatività e specializzazione. Non dubitiamo, anche per l'apporto costruttivo che verrà dall'altra parte contraente, che tale Commissione saprà dare soluzioni intelligenti e positive a una problematica i cui complessi aspetti tecnici hanno suggerito tale specifica attribuzione. Com'è stato da molti affermato, e come si è accennato nelle mie comunicazioni, la Commissione paritetica non potrà non tener conto delle profonde riforme intervenute nell'ordinamento della Chiesa con il nuovo Codice di Diritto Canonico. Il Parlamento verrà informato dei risultati cui perverrà questa Commissione contestualmente alla discussione del testo in sede di ratifica.

Quanto al regime tributario delle attività non di religione e di culto svolte da tali enti credo di essere stato ben chiaro sia nel documento trasmesso ai capigruppo sia nelle comunicazioni di stamani.

Signori senatori, negli ultimi quattro decenni la questione del Concordato ha spesso influito sulla vita politica e sociale italiana. Come

emerge anche dal dibattito di oggi e come risulta dall'azione preziosa dei governi che ci hanno preceduto, è interesse di tutte le forze politiche presenti in Parlamento avviarsi a porre la parola fine alla lunga vicenda della riforma del Concordato e del superamento della legislazione sui cosiddetti «culti ammessi». Ripeto ciò che ho detto stamane illustrando al Parlamento le linee generali della piattaforma sulla quale si muove l'iniziativa del governo: ritengo, e ho ragione di ritenere, che questa conclusione sia possibile. Impropriamente credo si sia sottolineata la specifica connotazione ideologica del presidente del Consiglio in carica cui, in caso di una soluzione positiva, spetterebbe l'onore di apporre la firma a un trattato con la Santa Sede. Dico erroneamente perché ciò che può avvenire è che un cittadino italiano, investito di responsabilità politiche, raccogliendo il senso di una convergenza che si muove da molte direzioni e da tutte le più importanti tradizioni politiche del nostro Paese, si orienti verso l'acquisita coscienza, consapevolezza e decisione di concludere un nuovo accordo. Un accordo che stabilisce rapporti liberi e di cooperazione con la Chiesa cattolica e con le altre Chiese. È ciò che possiamo fare, è ciò che ci auguriamo di poter fare. Sono certo che sulla base delle indicazioni e delle osservazioni qui raccolte, e di quelle che raccoglierò alla Camera dei Deputati, sarà possibile concludere le trattative per la modificazione del Concordato lateranense in una dimensione serena di effettivo superamento di antiche logiche e di opposti integralismi e, ripeto, in una prospettiva di rapporti liberi e cooperanti tra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose.

2.
REPLICA AL DIBATTITO SVOLTOSI
ALLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 26 E 27 GENNAIO 1984

Signor presidente, onorevoli colleghi, ringrazio vivamente per i loro interventi, sempre attenti, circostanziati e approfonditi: l'onorevole Spagnoli, che ha ribadito il diretto e profondo interesse del Partito comunista per una rapida conclusione della questione concordataria sulla base di chiari principi; l'onorevole Battaglia, il quale ha messo in luce i punti di svolta della lunga vicenda e l'importanza del ruolo svolto dagli esponenti repubblicani; l'onorevole Galloni, di cui condivido la sottolineatura dell'ampiezza e novità della riforma concordataria che può consentire di parlare di essa come di nuovo accordo; l'onorevole Spini, che ha contribuito a chiarire le premesse e la coerenza della posizione socialista; l'onorevole Scovacricchi, che ha ben illustrato le ragioni del pieno sostegno dei socialdemocratici; l'onorevole Zanone, che – pur ribadendo con chiarezza la posizione di principio dei liberali, favorevole al superamento del sistema concordatario – ha riconosciuto la novità della proposta del governo; l'onorevole Riz, al quale siamo grati del largo consenso e l'onorevole Zanfagna, che ha presentato molte riserve ma non ha espresso un voto contrario. Sono grato a tutti gli intervenuti nel dibattito: attraverso le critiche, e talvolta anche attraverso la netta opposizione alla stessa ipotesi politica degli accordi, ha preso risalto tutta l'importanza e attualità di una tematica sulla quale, per altro, la Camera ha avuto modo, dal 1965 in poi, di pronunciarsi più volte con una visione di largo respiro culturale, ideale e politico.

Siamo convinti della necessità di una profonda riforma della politica e della legislazione ecclesiastica che non si limiti a lasciare cadere i rami secchi del regime pattizio, ma sostituisca l'intera pianta, recuperando il terreno a più proficua coltura. Lo impongono le maturazioni operate nella società civile e in quella religiosa e le esigenze collegate al pro-

gressivo arricchirsi della realtà sociale, in dignità e libertà, in partecipazione e coscienza comunitaria.

È apparso chiaro, d'altro canto, il rischio di continuare a mantenere integro un sistema di relazioni tra Stato e Chiesa avulso dal regime costituzionale. Il governo della Repubblica, confortato dal parere del Parlamento, intende sviluppare e portare a termine il negoziato avviato. Al Parlamento spetterà successivamente di intervenire autonomamente su tali accordi, rispettivamente in sede di ratifica e in sede di approvazione della legge predisposta sulla base delle intese di cui all'art. 8 della Costituzione.

In proposito, onorevole Spini, tengo ad assicurarla di una sostanziale contemporaneità nella conclusione delle due trattative in corso. Voglio anche chiarire, con riferimento alla Commissione paritetica per gli enti e i beni ecclesiastici, che il Parlamento avrà ampia possibilità di un'approfondita valutazione dei principi sui quali la Commissione avrà convenuto di basarsi per riformare la legislazione ecclesiastica di derivazione lateranense, in occasione del dibattito sulla ratifica dell'accordo di modificazione. Tali risultanze verranno comunicate, infatti, dal governo nel momento in cui il Parlamento si troverà – ai sensi dell'art. 80 della Costituzione – a partecipare alla conclusione dell'atto esterno, accordando o rifiutando la ratifica, secondo che giudichi tale accordo, concluso dall'esecutivo, rispondente o meno agli indirizzi di politica ecclesiastica concordati con il governo e agli interessi generali dello Stato. Quanto alle intese, alle quali le norme dell'accordo con la Santa Sede (che delinea la cornice del sistema di relazioni Stato-Chiesa) potranno rinviare, tengo a ribadire quanto da me indicato nelle comunicazioni e precisato nella replica al Senato della Repubblica: è una preoccupazione che condivido quella avanzata circa la natura ed efficacia di queste intese che non hanno ovviamente nulla a che vedere con gli accordi internazionali in forma semplificata e che non dovranno in alcun modo incidere sulla libertà religiosa dei cittadini e sul regime unitario del fattore religioso garantito dalla Costituzione.

Le intese che verranno concluse ai diversi livelli di competenza, sempre in ogni caso subcostituzionali e suggeriti dai differenti contenuti, saranno riconducibili ai moduli convenzionali dell'attività amministrativa senza che ciò implichi, onorevole Zanone, ogni volta che i contenuti lo richiedano, confische del controllo parlamentare o dell'autonomo potere di produzione normativa dello Stato, né indebita dilatazione della materia concordataria o del suo richiamo costituzionale: leggi, decreti ministeriali, regolamenti applicativi, quindi, assoggettabili ciascuno ai gravami che la Costituzione prevede a tutela dei diritti e interessi legittimi dei cittadini.

Invece, le intese previste dall'art. 8 della Costituzione – che come si è detto sono un'esperienza nuova per il legislatore italiano – saranno intese in forma di convenzione, il cui contenuto vincola (in ottemperanza al disposto costituzionale) l'iniziativa legislativa destinata all'applicazione del testo convenzionale.

La legge approvata sulla base dell'intesa non potrà non dettare una disciplina conforme al contenuto di questa. L'intesa, peraltro, potrebbe, in taluni casi, avere contenuto non esaustivo o limitarsi a stabilire principi o norme generali suscettibili di essere tradotti in discipline più particolari dalla legge dello Stato, secondo valutazioni spettanti al Parlamento della Repubblica.

Vengo ora brevemente ad alcuni chiarimenti in ordine alle questioni dell'insegnamento religioso, della legislazione matrimoniale della Commissione paritetica per gli enti e beni ecclesiastici.

Sulla prima questione devo compiacermi per il larghissimo consenso alle proposte formulate. Con l'onorevole Galloni ripeterò che si tratta di un servizio di cultura religiosa per i cittadini che espressamente lo richiedano. Agli onorevoli Spagnoli e Battaglia do volentieri atto del loro consenso sulla formula da me delineata nel documento inviato ai presidenti dei gruppi parlamentari.

Quanto alle scuole elementari e materne la regola sarà la medesima – come ho precisato – delle medie e delle superiori e l'eccezione l'utilizzazione dei maestri che desiderino impartire l'insegnamento religioso.

Quanto alla conoscenza scientifica dei fenomeni religiosi, che alcuni auspiccherebbero fornita da insegnanti di Stato, resi a ciò idonei da esami e concorsi, dirò che tale conoscenza potrà certo essere ampliata a livello di programmi delle differenti discipline esistenti, senza rischiare evocazione di Stati catechisti o conflitti interconfessionali – come accade nella Repubblica federale di Germania – che si rifletterebbero negativamente sull'andamento della scuola statale.

Sulla giurisdizione ecclesiastica matrimoniale ribadirò la necessità – direttamente sottolineata dagli onorevoli Spagnoli e Battaglia e indirettamente ammessa dall'onorevole Galloni – della rispondenza del giudizio di deliberazione, chiaramente indicato dalla Corte costituzionale, alle garanzie proprie dell'ordinamento italiano per l'efficacia delle sentenze straniere e ai requisiti a tal fine previsti, i quali non possono, ovviamente, annullare la specificità di un ordinamento – quello della Chiesa – nel quale ha avuto origine il rapporto matrimoniale.

Quanto, infine, alla Commissione paritetica per gli enti e i beni ecclesiastici ribadirò anche alla Camera l'impegno per la sua costituzione al più alto livello di responsabilità e competenze e la certezza di un apporto costruttivo dell'altra parte contraente, che ci assicurino sulla

congruità del termine indicato per ottenere risultanze e soluzioni positive, in una problematica in cui gli aspetti tecnici fanno spesso premio su quelli più squisitamente politici. Come si è già detto e chiarito, il governo informerà il Parlamento in proposito, al momento della discussione della legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo di modificazioni.

Un'ultima precisazione su un argomento sottolineato in più interventi: i necessari raccordi fra autorità ecclesiastiche e autorità statali in tema di beni culturali di carattere religioso non potranno interferire, ovviamente, sulle competenze statali, garantite dall'art. 9 della Costituzione, in materia di determinazione del regime giuridico. Tali raccordi, necessari per armonizzare il regime dei vincoli e della fruibilità dei beni con le esigenze del culto, dovranno, quindi, situarsi a livello di disposizioni applicative della legislazione unilaterale italiana.

«Si direbbe» – scriveva nella «Nuova Antologia» del febbraio 1871, Diomede Pantaleoni, l'antico intermediario tra Cavour e Pio IX nei giorni dell'Unità – «che il trionfo delle nostre armi, la distruzione da noi compiuta del potere temporale dei papi siano stati dalla stessa provvidenza quasi miracolosamente condotti, onde salvare da tanto disastro la Chiesa».

Novant'anni dopo, l'arcivescovo di Milano, cardinale Montini, quasi alla vigilia del papato, celebrando in Campidoglio Roma e il Concilio ecumenico, riconoscerà che, senza l'antagonismo tra Chiesa e Stato, dopo il 1870, il papato, «privato, anzi sollevato dal potere temporale, avrebbe potuto esplicitare ugualmente nel mondo la sua missione».

Dobbiamo augurarci che il superamento del Concordato del 1929, che la Repubblica si appresta a realizzare d'intesa con la Santa Sede, contribuisca, al di là di nostalgie e arcaismi, a dare un nuovo impulso a un'era di cooperazione nella libertà tra Stato e Chiesa, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnati entrambi, nel pieno rispetto di tale principio, per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.

3.
DISCORSO A CONCLUSIONE DEL DIBATTITO
PER LA RATIFICA DEGLI ACCORDI DI VILLA MADAMA
SENATO, 3 AGOSTO 1984

Signor presidente, onorevoli senatori, il tema delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica è tornato nell'Aula del Senato della Repubblica ed è la prima volta che vi giunge con un disegno di legge che sottopone al Parlamento la ratifica e l'esecuzione di un nuovo, definito Accordo tra la Repubblica e la Santa Sede, in applicazione dell'art. 7 della Costituzione, che modifica e trasforma profondamente il sistema concordatario instaurato con i Patti del 1929.

È un momento importante e solenne nella vita del nostro Parlamento e della Repubblica italiana. Un grande accordo di libertà, di reciproca stima e fiducia, di ampia collaborazione chiude un'epoca di tensioni e conflitti che hanno segnato la storia dei secoli passati e anche quella dei decenni appena trascorsi. In questa Aula ancora una volta sembra ricostituirsi quella solidarietà costituzionale che consentì la fondazione della democrazia e che oggi consente una riforma tale da adeguare un sistema di antica tradizione confessionistica e giurisdizionalista al mutamento istituzionale, sociale e legislativo dell'Italia postbellica; una solidarietà, anzi, ancora più intensa, che vede sanate le profonde lacerazioni che la tormentata approvazione dell'art. 7 della Costituzione provocò tra le forze politiche.

A questi motivi di soddisfazione aggiunge conforto l'accoglienza altamente positiva ricevuta dagli Accordi di Villa Madama nel loro spirito e nella lettera delle singole disposizioni da parte della Chiesa italiana. Siamo lieti che si sia instaurato un clima del tutto nuovo tra le due sponde del Tevere, un clima segnato di cordialità e di amicizia, in particolare dalle visite ufficiali del presidente Pertini in Vaticano e del pontefice Giovanni Paolo II al Quirinale.

Basta riferirsi al Concordato del 1929 per rendersi conto del grande

progresso, delle trasformazioni, del rinnovamento avvenuto nell'opinione laica come in quella cattolica, mutamenti che sono stati i veri motori delle nuove intese sottoscritte.

Le intenzioni dei firmatari della Conciliazione del 1929 travalicavano la ricerca di un *modus vivendi* anche concordatario – del resto già esistente nella pratica – per proiettarsi nel più vasto tracciato dell'alleanza costantiniana, che aveva il fulcro ideale e operativo nel principio della religione di Stato, con tutto quello che ne conseguì in termini di privilegi e di illiberalità.

Il nuovo accordo trova la sua ragion d'essere nella libera vitalità delle due sfere civile e religiosa; trova i suoi principi nella Costituzione della Repubblica italiana e nel Concilio Vaticano II, nelle inconfondibili identità della società religiosa, da un lato, e di quella civile dall'altro, evitando sovrapposizioni o defatigante concorrenza e aprendo così la strada alla possibilità di fattivi collegamenti e di attive collaborazioni al fine della promozione umana e del pubblico bene.

Premessa di questa nuova prospettiva è la scelta di una piena laicità dello Stato capace di garantire la tutela di idonei spazi di libertà a tutte le confessioni religiose e di regolare i rapporti con esse sia attraverso soluzioni di tipo concordatario, sia attraverso soluzioni nuove che, nel rispetto dell'autonomia e della libertà, risultino maggiormente agili e flessibili.

È lo stesso Concilio Vaticano II a ridimensionare l'importanza della formale regolazione dei rapporti esterni tra *Ecclesia* e *Civitas*, lasciando ai cittadini, in quanto fedeli di operare guidati dalla loro coscienza, nel senso di una trasformazione, in modo autenticamente cristiano, delle strutture politiche e sociali nelle quali si trovano ad agire. Ed è la stessa nuova concezione di fondo, del confronto dinamico con le realtà terrene, a imporre alla Chiesa di rinunciare agli strumenti di intervento nel temporale e di limitarsi a indirizzare le coscienze dei credenti esercitando, in piena libertà, il suo magistero, e impegnandosi, parallelamente, a una puntuale delimitazione di competenze che risulti rispettosa dei supremi principi degli ordinamenti statali.

È ancora il Concilio Vaticano II a ribadire l'esigenza della laicità dello Stato, non più considerato strumento per opzioni, più o meno libere, di tipo fideistico, ma garante imparziale di condizioni operative, nell'ambito sociale e nella cornice del diritto comune, per l'esercizio concreto dei diritti di libertà religiosa.

La peculiarità delle concrete situazioni storico-sociali non consente, allo stato attuale, una sistemazione dei rapporti Stato-Chiesa che superi le forme pattizie, com'è apparso chiaro, del resto, da tutti i dibattiti parlamentari sull'argomento. Ma l'Accordo del 18 febbraio, contie-

ne segni importanti, nuove e più duttili modalità tecnico-giuridiche di raccordo tra le due società che consentiranno di sperimentare, nell'articolato sistema di intese che dovrà instaurarsi, la tendenza verso la sostituzione integrale dei meccanismi concordatari classici.

Nel nostro ordinamento giuridico questa tendenza ha già espressione nell'art. 8 della Costituzione, il quale impone, perché le confessioni religiose possano realizzare compiutamente la propria funzione, che la regolamentazione dei loro rapporti con lo Stato venga, in ogni caso, «concordata» attraverso le previste intese.

Senza rinnegare o respingere i valori religiosi dietro il principio teorico dell'agnosticismo statale, la Costituzione, accogliendo pienamente il pluralismo confessionale, ha posto a garanzia di esso il principio della bilateralità della produzione normativa in materia religiosa e ha indicato al legislatore il procedimento per la disciplina da emanare, che è insieme condizione per la legittimità e validità della disciplina stessa. Un principio del tutto nuovo che comporta per lo Stato, nel legiferare in ordine ai rapporti con le confessioni religiose, l'obbligo di tener conto degli interessi e della volontà delle confessioni stesse.

Le prospettive che si aprono con il nuovo accordo con la Chiesa cattolica e con il «prototipo» di accordo con le Chiese valdesi e metodiste prevedono un atteggiamento di collaborazione con lo Stato democratico cui si riconosce – nei limiti stessi posti dalla Costituzione – il potere di disciplinare i rapporti con le confessioni religiose, ma anche il dovere, per evitare prevaricazioni e discriminazioni, di fissare misure di libertà uguali per tutte le confessioni e di garantire il pluralismo religioso da ogni rigidità corporativa che possa derivare da un accumularsi di microautonomie istituzionali, traenti la loro legittimità dai vari collegamenti con lo Stato. Già nel corso del dibattito sulla revisione del Concordato dello scorso gennaio il governo aveva in proposito sottolineato il problema delle «confessioni di fatto», di quelle confessioni cioè che sono ancora, e potrebbero restare, senza le previste intese con lo Stato. Oggi, ad accordi conclusi, non è possibile non ribadire la necessità di una generale normativa di diritto comune che espliciti lo statuto civile delle confessioni senza intesa e i diritti dei cittadini che vi aderiscano, eliminando i residui della legislazione del 1929, ancora operanti nei confronti di tali confessioni, e fissando i parametri di riferimento per il pieno godimento ed esercizio dei diritti di libertà.

Onorevoli senatori, i tentativi di riprendere l'antica linea della libertà della Chiesa, nella separazione delle sfere di competenza del religioso e del civile, vengono tutti, nei primi vent'anni di vita della Repubblica, da quella che, con felice formula, è stata definita l'Italia della ragione, l'Italia di minoranza: solo con l'esperienza di centro-sinistra verrà

riaperto, con fatica e con mille esitazioni, il discorso dell'adeguamento del sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose ai principi della Costituzione. Il rinnovamento del Concilio Vaticano II consentirà una profonda maturazione del concetto di libertà e della concezione stessa dei rapporti con le comunità politiche all'interno della Chiesa e del mondo cattolico; gli anni sessanta vedranno la profonda trasformazione di costumi e consuetudini radicati nel tempo e in larghi strati della società, che investe i rapporti familiari, le strutture scolastiche, il modo di pensare e di riferirsi al sociale; gli anni settanta, con le leggi sul divorzio, sulla tutela sociale della maternità e sull'interruzione della gravidanza e con i conseguenti confronti referendari, impongono ai partiti e alle gerarchie ecclesiastiche riflessioni e verifiche su temi che investono, direttamente o indirettamente, tutto il sistema di rapporti tra Stato e Chiesa. Si arriva a prospettare, per uscire dall'*impasse* concordataria, una modifica della Costituzione che diminuisca la distanza tra l'art. 7 e l'art. 8.

Abbiamo già rievocato nello scorso gennaio le varie fasi della lunga trattativa, le molte «bozze» di Accordo, il ruolo del Parlamento, ricordando tutti coloro che, come presidenti del Consiglio o come esperti, hanno contribuito ad avviarla a conclusione: a essi, come ai membri del governo in carica e a coloro che hanno assistito il presidente del Consiglio nella fase conclusiva delle trattative con la Santa Sede, deve andare la gratitudine del Parlamento e del Paese per l'apporto alla soluzione di un problema che ha turbato in più di un'occasione la vita nazionale.

La linea tormentata ma ineliminabile della collaborazione nella libertà tra la società civile e la società religiosa trova nell'intesa con la Tavola valdese e negli Accordi di Villa Madama del 18 febbraio con la Santa Sede, una completa realizzazione: lo Stato e la Chiesa rifondano il sistema di relazioni tra i loro distinti, rispettivi ordinamenti, su basi di amicizia, di fiducia reciproca, di auspicio di proficua collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese.

Nell'avviarsi a conclusione, il xx secolo, che aveva celebrato il cinquantenario dell'ideologia clerico-moderata, vede rinnovarsi tutto il sistema dei rapporti Stato-confessioni religiose in una dimensione effettivamente riformatrice e profondamente rispettosa delle libertà individuali e collettive, delle coscienze e credenze religiose, della Chiesa cattolica e delle altre chiese nella realizzazione della loro alta missione morale e spirituale.

Recupera lo Stato una condizione di effettiva laicità e indipendenza; recuperano le chiese spazi di libertà in uno Stato che garantisce una libertà generale. Nei rapporti fra Stato e confessioni religiose entra lo spirito delle più avanzate nozioni di civiltà.

Signor presidente del Senato, onorevoli senatori, i contenuti dell'Accordo che oggi è sottoposto alla vostra autorizzazione, in vista della sua ratifica ed esecuzione, sono illustrati e definiti nella relazione del governo al disegno di legge in discussione. Essi sono stati oggetto del vostro approfondito esame e dei vostri pertinenti interventi.

Vorrei soltanto che si desse atto al governo della piena rispondenza degli Accordi di Villa Madama ai capisaldi della nuova regolamentazione dei rapporti tra la Repubblica e la Chiesa cattolica esposti al Senato e alla Camera nel gennaio di quest'anno, in relazione ai quali il Parlamento incoraggiò il governo a impostare e concludere i negoziati con la Santa Sede. E vorrei, a nome del governo, dare atto alla Santa Sede e in particolare al segretario di Stato cardinale Agostino Casaroli, dello spirito costruttivo e della leale collaborazione che hanno caratterizzato i negoziati nella fase in cui, a nome del governo italiano, ne ho assunto la personale responsabilità. Vorrei darne atto, appunto, ricordando l'allocuzione con la quale il cardinale Casaroli, rispondendo alle mie dichiarazioni, in occasione della firma dell'Accordo, ebbe a manifestare tutto l'apprezzamento della Santa Sede per l'opera del presente governo e di quelli che lo hanno preceduto.

Onorevoli senatori, si assiste oggi, nell'Europa occidentale, all'evoluzione, non sempre decisa e non sempre contestuale, dei sistemi di relazione tra Stati e confessioni religiose verso una migliore garanzia delle libertà degli individui e delle chiese e verso un migliore equilibrio tra queste libertà nei casi, non infrequenti, di conflitti interni. Un'evoluzione che è stata certamente stimolata, e che potrà ancor più esserlo con un'azione concertata e responsabile dei Paesi comunitari, dalla fondamentale Convenzione europea dei diritti dell'uomo, richiamata anche dal Parlamento europeo, che si è dichiarato favorevole all'adesione della stessa comunità, in quanto tale, alla Convenzione del 1950.

Io credo che, con gli Accordi di Villa Madama e con l'intesa del 21 febbraio, l'Italia abbia pienamente adeguato il suo ordinamento politico e giuridico a quei principi di libertà religiosa che la Convenzione europea del 1950 e i numerosi atti delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo hanno consacrato in una dimensione europea e universale. Con questi accordi e con le norme che la Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici sta predisponendo sulla base dei principi che sono stati portati a vostra conoscenza e sui quali tornerò, l'Italia si allinea alle più avanzate legislazioni dell'Europa occidentale e sotto più di un profilo essenziale – come la rinuncia a ogni controllo sulla vita ecclesiastica e sulle nomine di vescovi, parroci e titolari di uffici, o come la piena libertà di scelta in materia di istruzione religiosa – si pone, anzi, all'avanguardia dei sistemi concordatari in vigore. La qualificazione formale

dello Stato in materia di religione, come lo Stato laico e confessionale, si realizza nell'Accordo concordatario come presupposto del sistema di relazione con la Chiesa e come principio direttivo delle disposizioni bilaterali firmate a Villa Madama in riferimento alle diverse materie, dalla libertà della Chiesa all'istruzione religiosa, dal regime matrimoniale a quello degli enti e del patrimonio ecclesiastico, oggetto delle pattuizioni. Le medesime disposizioni garantiscono, sotto diversi profili considerati, la tutela della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali in materia religiosa e della correlativa reversibilità e fungibilità dei medesimi. Il quadro delle intese espressamente previste non esaurisce l'operatività della disciplina pattizia né gli impegni assunti con l'Accordo del 18 febbraio, ma favorisce l'utilizzazione di un regime «chiuso» di intese tra Stato e Chiese per dare attuazione ad alcune disposizioni, per meglio definire impegni assunti sul piano generale o, ancora, per provvedere e predisporre varie e ulteriori normative in vista di una loro traduzione con il previsto procedimento di approvazione da parte del Parlamento, in testi legislativi dello Stato.

La correttezza e l'utilità di tale sistematica sono state dimostrate dai lavori della Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, iniziatisi all'indomani della firma degli accordi e tuttora in corso.

Com'è noto, infatti, l'art. 7 n. 6, degli Accordi di modificazione del Concordato del 18 febbraio 1984, ha previsto che la formulazione delle norme da sottoporre all'approvazione delle parti contraenti per la disciplina di tutta la materia degli enti, beni ecclesiastici, impegni finanziari e relativi interventi dello Stato nella gestione patrimoniale, fosse affidata a una Commissione paritetica, istituita al momento della firma, con l'obbligo di terminare i lavori entro sei mesi. Gli Accordi sono ora sottoposti al Parlamento per la ratifica, contestualmente ai risultati ai quali è pervenuta la Commissione stessa.

A tal fine e in adempimento a quanto richiesto dalle parti, la Commissione paritetica italo-vaticana ha elaborato i principi ispiratori delle norme predette. Tali principi, com'è noto, sono contenuti nella relazione concordemente approvata dalle componenti italiana e vaticana della Commissione stessa.

Vorrei tornare a richiamarne almeno i punti fondamentali, dai quali emergono i capisaldi di una riforma profonda e organica del sistema lateranense che coinvolge contestualmente la disciplina legislativa di tutti gli enti e beni ecclesiastici e della loro organizzazione e amministrazione, il nuovo assetto patrimoniale ecclesiastico quale scaturito dal Codice di Diritto Canonico del 1983, la revisione degli impegni finanziari dello Stato verso la Chiesa e il problema del sostentamento del clero che presta il suo servizio nelle diocesi in favore dei fedeli.

In materia di regime degli enti ecclesiastici, la Commissione si è quindi trovata d'accordo su alcuni principi che innovano profondamente il sistema stesso: chiara definizione legislativa delle attività di religione e di culto (esercizio del culto, cura delle anime, formazione del clero e dei religiosi, scopi missionari, catechesi, educazione cristiana) e delle altre attività degli enti ecclesiastici che restano regolate dal diritto comune (assistenza, beneficenza, istruzione, cultura, educazione, attività commerciali e comunque con scopo di lucro); conseguente necessità di accertare preventivamente in vista del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici (esclusi, ovviamente, quelli come le diocesi, le parrocchie, gli ordini religiosi, i seminari che fanno parte della struttura costituzionale della Chiesa) se il fine di religione o di culto sia costitutivo ed essenziale dell'ente ecclesiastico che chiede il riconoscimento; introduzione dell'obbligo di iscrizione di tutti gli enti ecclesiastici già esistenti o che sorgeranno, nel generale registro delle persone giuridiche; avvio di un processo di graduale superamento di quegli enti che non rispondono più alle reali esigenze religiose della popolazione. La Commissione ha, inoltre, previsto il riconoscimento, a determinate condizioni, e fatta salva la piena discrezionalità dello Stato, di enti nuovi nati dal rinnovamento del Concilio Vaticano II. Quanto alla gestione degli enti ecclesiastici, la Commissione ha lasciato in vigore i controlli statali per gli acquisti (come per tutte le persone giuridiche) e ha introdotto garanzie per i terzi contraenti ai fini della conoscenza e rilevanza dei controlli ecclesiastici.

La Commissione paritetica, prendendo atto dell'abolizione del sistema beneficiale predisposta dalla CEI, nel rispetto dei principi del Concilio Vaticano II e in applicazione del nuovo Codice di Diritto Canonico, ha anche provveduto a regolare la transizione verso il nuovo assetto patrimoniale nella prospettiva di un autonomo e originale sistema di sostentamento del clero e di finanziamento del culto fondato sulla diretta responsabilità dei fedeli – come, del resto, prescrivono i deliberati del Vaticano II – e sull'accorpamento negli «istituti diocesani per il sostentamento del clero» dei beni ecclesiastici oggi dispersi fra gli oltre 30.000 benefici ecclesiastici. Al momento della costituzione di tali «istituti» verranno automaticamente estinti tutti i benefici ecclesiastici, i cui patrimoni vengono destinati al sostentamento del clero e alle esigenze del culto, tra le quali, la costruzione, manutenzione e officinatura delle chiese.

In particolare, non potendosi più dar luogo all'erogazione degli attuali «assegni» statali ai parroci, ai vescovi, ai canonici, che venivano a integrare le rendite dei benefici (congrue), cesserà gradualmente comunque a far data dal 1990, ogni apporto finanziario dello Stato

verso la Chiesa che ammonta oggi a oltre 310 miliardi, senza le spese di gestione.

In luogo di tale apporto finanziario, lo Stato agevolerà l'accentramento a livello di istituti diocesani della proprietà ecclesiastica e, a partire dal 1990, l'autofinanziamento della Chiesa, consentendo la deduzione fiscale entro un determinato importo annuale (un milione) delle somme che i cittadini italiani verseranno liberamente su un conto unico intestato all'Istituto centrale per il sostentamento del clero italiano costituito dalla CEI.

Lo Stato consentirà, inoltre, e sempre dal 1990, a tutti i cittadini di orientare la gestione di una minima quota (8 per mille) del gettito fiscale IRPEF complessivo diretta a scopi di interesse sociale: saranno i cittadini stessi a scegliere a chi dovrà essere destinata tale quota, se a scopi umanitari con gestione pubblica (fame nel mondo, calamità naturali, sostegno ai rifugiati, beni artistici), se a scopi religiosi con gestione ecclesiastica (sostentamento del clero, esigenze di culto della popolazione, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del Terzo mondo), se a scopi religiosi con gestione di altre confessioni religiose.

Contestualmente la Santa Sede si impegna, su base bilaterale, a far stabilire dalla Conferenza episcopale italiana la remunerazione base da corrispondere a tutto il clero italiano che presta servizio nelle diocesi a favore dei fedeli (non più, come attualmente, solo ad alcune «categorie» di sacerdoti), attraverso gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero; a far erogare regolarmente tale remunerazione dagli istituti, nonché a compilare il modello fiscale e a operare la ritenuta IRPEF per tutti i sacerdoti. La remunerazione suddetta spetterà al clero in relazione al ministero svolto e non dipenderà discrezionalmente dalle autorità ecclesiastiche.

La Conferenza episcopale, inoltre, potrà destinare le somme predette soltanto agli scopi già indicati: a tal fine, farà pervenire un rendiconto annuale delle somme percepite e della loro effettiva utilizzazione alle autorità statali, dandone insieme adeguata pubblicità nella comunità ecclesiale.

Gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero – che costituiscono una radicale innovazione nel sistema amministrativo e patrimoniale ecclesiastico – saranno sottoposti agli ordinari controlli statali sulle persone giuridiche, e a specifici controlli delle autorità ecclesiastiche per le alienazioni di maggior valore. In caso di alienazione di complessi immobiliari di particolare consistenza, sarà riconosciuto allo Stato e a determinati enti pubblici il diritto di acquistare tali complessi, a parità di condizioni contrattuali, con precedenza su qualsiasi soggetto privato.

La Commissione, infine, ha previsto la riforma degli organismi statali strutturati sulla base del vecchio sistema. In particolare, venute meno le responsabilità del Ministero dell'Interno in materia di assegni al clero, si sopprimeranno quelle aziende (Fondo per il culto, Fondo di beneficenza e di religione nella Città di Roma, Patrimoni Riuniti ex economici, Aziende speciali di culto) che risalgono alla gestione dei beni ecclesiastici passati allo Stato con le leggi post-unitarie. Si istituirà, al loro posto, una sola persona giuridica, il Fondo edifici di culto per la valorizzazione e la conservazione – con la collaborazione tecnica dei Ministeri dei beni culturali e dei lavori pubblici – degli edifici di culto di proprietà dello Stato.

Da ultimo, la Commissione paritetica ha previsto il superamento dell'Istituto delle cosiddette Chiese palatine, collegate all'antica monarchia, e per le quali lo Stato nomina ancora direttamente il clero officiante e provvede al suo sostentamento vitalizio, assicurando tale sostentamento ai cappellani palatini attualmente in servizio, ma estinguendo la categoria.

La Commissione paritetica italo-vaticana potrà operare, sulla base di tali principi e con il conforto del parere espresso dal Senato, scelte normative profondamente innovatrici, in grado di realizzare una radicale svolta in uno dei settori più delicati del sistema dei rapporti Stato-Chiesa. Risulterà in evidenza, da una parte, l'autonomia della società religiosa e la sua libertà di organizzarsi attraverso strutture operative senza privilegi o discriminazioni, dall'altra, la neutralità della società civile e le garanzie di eguaglianza e libertà religiosa dei cittadini senza ipoteche confessioniste o giurisdizionaliste.

Il governo tiene a manifestare in questa sede tutto il suo apprezzamento per il lavoro fin qui svolto dalla Commissione paritetica, guidata da parte vaticana da monsignor Attilio Nicora e da parte italiana dal professor Francesco Margiotta Broglio. Il carattere profondamente innovativo delle intese consentirà di istituire un regime degli enti e beni ecclesiastici conforme allo spirito dei nuovi accordi fra Stato e Chiesa. Dopo la conclusione dei lavori della Commissione paritetica, il governo presenterà un apposito disegno di legge per l'approvazione parlamentare delle nuove norme formulate bilateralmente in applicazione delle previsioni degli Accordi del 18 febbraio.

Il governo sottolinea, con la Commissione italo-vaticana, tutto il significato e la portata politica, giuridica e ideale di una riforma che, come quella che si può avviare sulla base dei principi che ho esposto, viene a incidere profondamente su una situazione ultracentenaria che né il legislatore post-unitario, né quello dei primi decenni della Repubblica, avevano affrontato in via globale e definitiva.

La decisione della Repubblica e della Santa Sede di procedere alla revisione della complessa materia degli enti e beni ecclesiastici e degli interventi finanziari dello Stato, è venuta a coincidere con un periodo di profonde trasformazioni istituzionali.

Il nuovo Codice di Diritto Canonico, proprio in questa materia, ha realizzato una delle più impegnative riforme dell'assetto patrimoniale della Chiesa, superando l'antico e tradizionale sistema del «beneficio ecclesiastico» che ha costituito, per quasi tutto il secondo millennio, l'articolazione fondamentale dell'amministrazione ecclesiastica. Da parte italiana, le riforme attuate o in corso nell'ordinamento giuridico della Repubblica, hanno rivelato la sproporzione di un sistema, quale il vigente, di interventi finanziari e relativi controlli statali sulla vita ecclesiastica, anche alla luce dell'art. 20 della Costituzione; le nuove competenze regionali e locali hanno imposto una rilettura della problematica che ne tenesse il dovuto conto; le innovazioni emerse in ordine alla tematica delle persone giuridiche hanno suggerito maggiore ampiezza di orizzonti normativi.

Si imponevano dunque scelte radicalmente innovatrici dell'intero assetto delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica, in piena coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento canonico e di quello statale.

Al termine del dibattito voglio ringraziare in primo luogo il senatore Bufalini, intervenuto, come altre volte, qui in Senato, in apertura di dibattito sul Concordato. Il senatore Bufalini è tra coloro che, sin dagli inizi del negoziato del 1976, hanno profuso energie, competenza e passione per la riforma concordataria. E io voglio esprimere un mio personale apprezzamento per la coerenza e la lealtà politica con cui ha partecipato, rappresentando il suo gruppo al più alto livello, a questo nostro lavoro. Nel merito, senatore Bufalini, ho colto il senso delle sue osservazioni ad alcuni aspetti particolari del testo concordatario e condivido la sua opinione secondo la quale il testo pattizio non è eterno, imm modificabile, intoccabile.

E ho apprezzato il respiro politico, giuridico e civile con il quale ella ha motivato il voto favorevole del gruppo comunista alla riforma del Concordato e l'apprezzamento così lusinghiero per i lavori della Commissione paritetica in relazione alla riforma del regime degli enti e dei beni ecclesiastici.

Nell'importante intervento del senatore Taviani ho sentito più di una consonanza con le linee e la filosofia dei nuovi accordi che ebbi a esporre nel gennaio scorso e ho volentieri ripreso in questa mia replica più di uno degli spunti da lui offerti. A lui tengo a esprimere la mia personale gratitudine per aver voluto attribuire al presidente del Consiglio il meri-

to della larghissima maggioranza che si è realizzata sulla riforma dei Patti lateranensi.

Al senatore Gozzini che, con tanta ampiezza, partecipazione e organicità ha illustrato l'importanza che hanno per la Chiesa e per i credenti i nuovi accordi, sono grato per aver sottolineato il salto di qualità che si realizza nella materia degli enti e beni ecclesiastici con le proposte della Commissione paritetica.

Vorrei invece rassicurare il senatore Giovanni Ferrara che la collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica che si realizza con questi accordi, non significa minimamente un cambiamento di immagine dello Stato che, come egli ha affermato, non deve professare filosofie o aderire a religioni. Vorrei anche dare atto al suo gruppo della piena coerenza nell'azione in favore del superamento del sistema lateranense che ha avuto nel senatore Spadolini un protagonista convinto.

Al senatore Signorino dirò che una lettura attenta del documento della Commissione mista fugà ogni timore di confusione nella spesa e di situazione provvisoria: in proposito tengo a precisare che «destinazione» della quota IRPEF non è un nuovo tributo e a maggior ragione un tributo di scopo. La sede in cui si formalizza la decisione del finanziamento è fiscale ma ciò non deve trarre in inganno: si tratta di uno strumento non di imposizione ma di decisione sulla spesa.

Del senatore Valitutti dobbiamo apprezzare la limpida esposizione della nota posizione liberale. Una posizione che rivela sì fedeltà ad antica tradizione ma anche apertura al nuovo che l'Accordo esprime, recependo in non pochi dei suoi profili fondamentali idealità proprie del pensiero liberale.

Non condividiamo le posizioni messe in evidenza dal senatore Marchio, ma ne comprendiamo i nessi con le impostazioni che stanno alla base del sistema che gli Accordi di Villa Madama intendono superare.

Al senatore Scevarolli, che con tanta pertinenza ha illustrato la coerenza dei socialisti su un tema così delicato come quello della revisione concordataria, tengo a dire che condivido pienamente le sue osservazioni sulle questioni connesse all'insegnamento della religione, sulle quali, anche con riferimento ai problemi sorti in sede di riforma della scuola media superiore, non posso che ribadire quanto già sottolineato con chiarezza nel corso dei dibattiti alla Camera e al Senato del gennaio scorso.

Nell'intervento del senatore Ulianich si coglie il profondo interesse dello storico del cristianesimo per il tema concordatario, ma anche una lettura delle norme che non appare conforme all'interpretazione accreditata del sistema normativo.

Al senatore Scoppola siamo grati per aver sottolineato nelle sue

annotazioni su specifici punti la novità decisiva dell'Accordo di febbraio e la sua portata che uno storico del suo livello può ben cogliere in tutti i suoi significati.

Lasciando da parte i problemi di competenza del Parlamento in materia di riforma della scuola, teniamo a sottolineare che non si danno contrasti nell'art. 9 tra premesse e meccanismo di libera scelta. La norma è omogenea e coerente al suo fine essenziale che è quello di assicurare il pieno rispetto della libertà religiosa, consentendo alla Chiesa cattolica e alle altre Chiese che lo volessero di essere presenti con uno specifico insegnamento autonomamente definito nella scuola pubblica.

Al termine di questo dibattito il governo prende atto che il Senato, come risulta dall'ampia e articolata discussione di ieri e di oggi dedicata anche specificatamente ai principi della Commissione paritetica, ha valutato del tutto positivamente tali principi. In base a essi la Commissione paritetica procederà ora alla definitiva formulazione delle norme da sottoporre all'approvazione delle parti, completando in tal modo la riforma della legislazione di derivazione concordataria.

Signor presidente, onorevoli senatori, sta per concludersi, con la vostra approvazione e con quella che seguirà alla ripresa dei lavori parlamentari da parte della Camera dei Deputati, la quasi quarantennale vicenda della riforma dei Patti lateranensi. Come ha dimostrato questo così elevato dibattito, il tema è ancora di quelli che suscitano passioni, che provocano contrasti, che inducono a riflessioni non passeggere.

Con gli Accordi del 18 febbraio del 1984, che sostituiscono il Concordato del 1929 e modificano, nel Trattato, il presupposto della religione di Stato, si chiudono, ci auguriamo definitivamente, le ferite ancora aperte in non poche coscienze, si garantisce la pluralità di idee e delle concezioni della vita, requisiti essenziali della vita democratica, e si consolida un moderno sistema che non ha bisogno di arcaiche barriere ma che trova la sua norma fondamentale nel diritto alla libertà. Una libertà che può consentire a una Chiesa che ha fatto della battaglia per i diritti umani il centro della sua azione, di svolgere in piena autonomia la sua alta missione nel mondo, una libertà che consentirà ai cittadini italiani di compiere, senza interferenze, scelte integralmente consapevoli in materia di religione.

4.
DISCORSO A CONCLUSIONE DEL DIBATTITO
PER LA RATIFICA DEGLI ACCORDI DI VILLA MADAMA
CAMERA DEI DEPUTATI, 20 MARZO 1985

Signor presidente, onorevoli deputati, la riforma del Concordato segna solennemente il corso di questa legislatura e anche l'azione del governo che ho l'onore di presiedere. Essa mette fine alla coabitazione forzata tra garanzie costituzionali e privilegi lateranensi e realizza aspirazioni profonde della democrazia italiana. Ma realizza anche un largo mutamento di sistema circa i rapporti tra Stato e confessioni religiose sanciti dalla Costituzione, che stabiliva che tali rapporti dovessero essere fondati su un sistema politico e istituzionale di coordinamento.

Il principio di alterità, enunciato dal primo comma dell'art. 7, non impedisce, infatti, che, in quegli ambiti nei quali si ponga concretamente il problema della rilevanza delle attività della Chiesa in quanto operante nell'ordine dello Stato, venga stabilita pattiziamente una disciplina speciale, differenziata rispetto al diritto politico, e venga riconosciuta efficacia civile ad atti propri della Chiesa stessa.

Si tratta di un principio ulteriore, valido sia per la Chiesa cattolica sia per tutte le confessioni religiose, nel rispetto dell'uguale libertà a esse garantita, dell'uguaglianza senza distinzioni religiose a tutti assicurata dalla Carta costituzionale, non potendosi giustificare disparità di trattamento tra i cittadini sulla base dell'appartenenza o della credenza religiosa.

La specialità delle discipline pattizie deve, quindi, essere giustificata sulla base delle speciali condizioni o esigenze proprie delle diverse confessioni religiose operanti in Italia e della finalità, costituzionalmente protetta, di garantire il soddisfacimento dell'interesse religioso dei cittadini, dell'effettiva libertà delle confessioni stesse di perseguire i propri, spesso diversi, scopi. Gli accordi e le disposizioni legislative sottoposte alla vostra approvazione vogliono eliminare, nel loro complesso,

il divario oggi esistente tra i valori costituzionali di libertà religiosa, che prefigurano una società laica e pluralistica, e una legislazione – come quella di derivazione lateranense – che enuncia, impone o favorisce indirizzi divergenti o contrapposti rispetto a tali valori.

Come già ho avuto occasione di sottolineare nel corso del precedente dibattito al Senato, la peculiarità delle concrete situazioni storico-sociali non ha consentito una sistemazione dei rapporti Stato-Chiesa che superasse, in piena concordia, le forme pattizie, come del resto è apparso chiaro da tutti i dibattiti parlamentari sull'argomento. Gli Accordi del 18 febbraio e del 15 novembre contengono segni importanti di nuove e più duttili modalità tecnico-giuridiche tra le due società che consentiranno di sperimentare, nell'articolato sistema di intese che dovrà instaurarsi, la tendenza verso la sostituzione integrale dei meccanismi concordatari classici.

Nel nostro ordinamento giuridico questa tendenza ha già espressione nell'art. 8 della Costituzione il quale impone, perché le confessioni religiose possano realizzarsi compiutamente, che la regolamentazione dei loro rapporti con lo Stato venga in ogni caso concordata attraverso le intese previste. Va ripetuto che la Costituzione, accogliendo pienamente il pluralismo confessionale, ha posto a garanzia di esso il principio della bilateralità della produzione normativa in materia religiosa. Il nuovo sistema di relazioni dello Stato con le confessioni religiose deve trovare un assestamento nel tempo e una complessiva armonizzazione normativa nelle forme che si manifesteranno più opportune.

Onorevoli colleghi, i contenuti degli accordi e delle disposizioni sono illustrati e definiti nelle relazioni governative ai disegni di legge in discussione. Essi sono stati oggetto del vostro approfondito esame e dei vostri numerosi e pertinenti interventi. Credo anzitutto che si debba dare atto della piena rispondenza degli Accordi di Villa Madama ai capisaldi della nuova regolamentazione dei rapporti tra la Repubblica e la Chiesa cattolica, esposti al Senato e alla Camera nel gennaio e nell'agosto 1984, in relazione ai quali il Parlamento incoraggiò il governo a impostare e concludere i negoziati con la Santa Sede e, successivamente, a invitare la Commissione paritetica a formulare norme rispondenti ai principi da essa preliminarmente stabiliti.

Vorrei, a nome del governo, dare ancora atto alla Santa Sede, e in particolare al segretario di Stato, cardinale Agostino Casaroli, dello spirito costruttivo e della leale collaborazione che hanno caratterizzato i negoziati nella fase decisiva. Vorrei darne atto ricordando le allocuzioni con le quali il cardinale Casaroli, rispondendo alle mie dichiarazioni in occasione della firma dell'Accordo di febbraio e del Protocollo del novembre 1984, manifestò tutto l'apprezzamento della Santa Sede per

l'opera del governo e di quelli che lo hanno preceduto e per i risultati ottenuti dalla Commissione paritetica.

Con gli Accordi di Villa Madama e con l'intesa del 21 febbraio 1984, l'Italia ha pienamente adeguato il suo ordinamento politico e giuridico a quei principi di libertà religiosa che la Convenzione europea del 1950 e i numerosi atti delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo hanno consacrato in una dimensione europea e universale. Con questi accordi e con le norme che la Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici ha predisposto, l'Italia si è allineata alle più avanzate legislazioni dell'Europa occidentale e si è posta, anzi, all'avanguardia dei sistemi in vigore sotto più di un profilo essenziale, come la rinuncia a ogni controllo sulla vita ecclesiastica e sulle nomine dei vescovi, parroci e titolari di uffici, la piena libertà di scelta in materia di istruzione religiosa, la definizione delle attività di religione e di culto, e l'originale sistema di sostentamento del clero.

La qualificazione formale dello Stato in materia di religione, come Stato laico e aconfessionale, si realizza negli accordi e nelle disposizioni sugli enti ecclesiastici, come presupposto del sistema di relazioni con la Chiesa e come principio direttivo in riferimento alle diverse materie, dalla libertà della Chiesa all'istruzione religiosa, dal regime matrimoniale a quello degli enti, del patrimonio ecclesiastico e del sostentamento del clero.

Le medesime disposizioni garantiscono la tutela della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali in materia religiosa e della correlativa reversibilità e fuggibilità dei medesimi. Il quadro delle intese espressamente previste non esaurisce l'operatività della disciplina pattizia, ma favorisce l'utilizzazione di un processo aperto di rapporti tra Stato e Chiesa per dare attuazione ad alcune disposizioni, per meglio definire impegni assunti sul piano generale o, ancora, per predisporre ulteriori normative in vista di una loro traduzione, con il previsto procedimento di approvazione da parte del Parlamento, in testi legislativi dello Stato.

L'utilità del nuovo sistema di rapporti è dimostrata ampiamente dai risultati positivi conseguiti dalla Commissione paritetica che, nei sei mesi di tempo posti a sua disposizione, è riuscita a risolvere con forte spirito innovatore la complessa materia relativa alla disciplina degli enti e beni ecclesiastici, agli impegni finanziari e agli interventi dello Stato nella gestione patrimoniale.

Onorevoli colleghi, come ho già accennato, i contenuti degli accordi e della legge per gli enti e beni ecclesiastici sono ampiamente illustrati nelle relazioni dei rispettivi disegni di legge. Mi soffermerò, pertanto, soprattutto su quei punti che il Parlamento stesso ebbe a definire «i nodi del Concordato», menzionandoli espressamente nella Risoluzione

del 7 dicembre 1978 del Senato; vale a dire i temi dell'istruzione religiosa, del matrimonio canonico con effetti civili, degli enti e beni ecclesiastici e del sostentamento del clero cattolico.

Con l'art. 9 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 si è voluto innanzitutto specificare, in riferimento alla Chiesa cattolica, il principio dell'art. 33 della Costituzione. Lo Stato non può abdicare al dovere di dare a tutti i cittadini la migliore scuola possibile, garantendo sempre il diritto di enti e privati, e quindi delle confessioni religiose, di concorrere con le scuole statali. La scuola deve essere aperta non solo a tutti, ma a tutte le fedi, vagliate e dibattute in un libero confronto senza preclusioni o conformismi. La laicità dello Stato non significa imposizione alla scuola di un credo laico, ma convivenza in esso di ogni credenza, religiosa e non.

Noi condividiamo l'auspicio di chi vorrebbe il confluire nella scuola di tutte le correnti del pensiero per una sfida pacifica e creativa. Il rimedio ai mali della scuola non è la fuga dallo Stato, la cui centralità per ciò che attiene al problema dell'istituzione è sancita costituzionalmente, ma semmai la sua riforma e il suo rinvigorismento.

Con la medesima norma, inoltre, è stato superato il modello confessionalista gentiliano e lateranense, caratterizzato dalla espressa subordinazione di tutto il processo formativo ai valori della cattolica religione di Stato. Sul punto non è necessario soffermarsi lungamente, ma non si può considerarlo scontato o ovvio. Tutto il lungo e complesso itinerario della riforma dei Patti lateranensi – dal primo progetto governativo del 1979 alla «sesta bozza» bilaterale del 1983 – sta a dimostrare che il traguardo della facoltatività, che simboleggia al più alto livello il modello pluralista, è stato la risultante di una trattativa sofferta, piena di contrasti e di svolte, raggiunto con l'ultima bozza del 1984.

È stato quindi escluso, quanto meno come ipotesi alternativa, l'impegno dello Stato a istituire insegnamenti pubblici di storia o di cultura religiosa in sostituzione di insegnamenti confessionali, mentre è stato affermato l'interesse dello Stato stesso a una presenza istituzionale della Chiesa nella scuola, perché partecipi, nel quadro delle finalità previste dall'ordinamento, al progetto educativo complessivo con un suo specifico apporto; è un interesse che si fonda sul riconoscimento del valore della cultura religiosa nella formazione dei giovani, sulla ovvia constatazione che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del nostro Paese e sull'obiettivo di fare della scuola pubblica un centro di promozione culturale, sociale e civile, aperto agli apporti di tutte le componenti della società.

Con le riforme in discussione, quindi, l'ordinamento giuridico riconnette un ruolo e una funzione normativa positivi alla circolazione delle

idee in materia religiosa e ai valori che tali idee presuppongono e promuovono. Si apre concretamente, in tal modo, una fase di libero confronto fra i vari orientamenti, religiosi e non religiosi, nell'ambito delle strutture scolastiche pubbliche, nel rispetto della libertà di coscienza dei destinatari e delle istanze della libera formazione della personalità dei giovani, senza escludere l'impegno della scuola statale di fornire elementi di coscienza e discussione culturale religiosa all'interno dei programmi delle diverse materie pertinenti, in armonia con il pluralismo della società civile e dell'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Sulla materia matrimoniale possiamo definire simmetricamente opposte le linee sulle quali operò il legislatore lateranense e le scelte del nuovo accordo. Nel 1929 fu nel senso di riavvicinare o uniformare la disciplina del matrimonio civile a quella del matrimonio religioso. Oggi la tendenza all'uniformità si muove in senso contrario, cioè verso il matrimonio civile. Si potrebbe dire che dal regime di unione imperfetta, alla quale aveva dato luogo il sistema lateranense, si è passati a un regime matrimoniale di separazione imperfetta, che supera non solo la normativa del 1929, ma anche il rigido sistema giurisprudenziale della Corte di Cassazione.

Sottolineerei anche il superamento, nel nuovo accordo, di riferimenti all'intenzione del legislatore e al carattere sacramentale del vincolo e, con essi, quindi, di quelle tesi che, argomentando dalla qualifica di atto religioso del matrimonio e di sacramento indissolubile, avevano ritenuto di poter sostenere l'incompatibilità, nell'ordine dello Stato, tra tale atto e la legge sul divorzio.

Ma l'aspetto più decisamente riformatore della nuova disposizione riguarda i rapporti tra giurisdizione ecclesiastica e giurisdizione statale. È ben noto al Parlamento che già la quarta bozza, siglata dalle delegazioni italiana e vaticana nel 1979, non conteneva nessun riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica come la sola competente a giudicare del matrimonio religioso trascritto.

Inoltre, la disposizione di cui alla lettera B del numero 2 di tale bozza, subordinando la dichiarazione di efficacia della sentenza canonica alla circostanza che non fosse pendente davanti a un giudice italiano un giudizio per il medesimo oggetto e tra le stesse parti istituito prima del passaggio in giudicato della sentenza straniera, dimostrava altrettanto esplicitamente che in materia, secondo le ipotesi di accordo, la giurisdizione della Chiesa e dello Stato erano concorrenti.

Le previsioni accolte nell'Accordo del 1984 erano già enunciate nella seconda, nella quarta e nella quinta bozza, mentre nella terza bozza erano richiamate con formula analoga a quella adottata nel testo definitivo. Del resto la stessa delegazione italiana che aveva siglato la terza

bozza nel 1978, nel presentarla al presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, che espressamente ne fece stato nella sua replica al Senato, affermava che, nella sua nuova disposizione sul matrimonio, era rimasto fermo il venir meno dell'esclusività della giurisdizione ecclesiastica ed erano rimaste immutate le condizioni per la dichiarazione di efficacia nella Repubblica, attraverso un giudizio di delibazione delle sentenze dei tribunali ecclesiastici di nullità dei matrimoni concordati, sintetizzate in una formula di rinvio alle condizioni richieste dalla legge italiana per l'efficacia delle sentenze straniere.

Questo principio è stato coerentemente ribadito nel testo ora sottoposto alla ratifica parlamentare, come ha sottolineato il relatore, onorevole Colombo, con le disposizioni interpretative dettate nel Protocollo addizionale e adeguando il regime anche alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982.

Lo Stato, quindi, si limita a riconoscere, come osserva la dottrina giuridica, alle sentenze ecclesiastiche l'effetto di produrre la nullità del matrimonio concordatario, così come, nelle citate norme del Codice di Procedura Civile, si limita a riconoscere l'efficacia nel proprio ordinamento delle sentenze straniere.

Equiparate le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio concordatario alle sentenze emanate dal giudice straniero, nel giudizio sulla validità del vincolo vi è concorso tra la giurisdizione dello Stato e la giurisdizione della Chiesa. È questa caratteristica che sottolinea la separazione tra i due ordinamenti, il cui collegamento per l'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche ha luogo solo in presenza dei requisiti previsti dal nuovo accordo e pone in risalto la profonda differenza esistente tra l'odierno modo di concepire la giurisdizione ecclesiastica sul matrimonio e quello proprio del Concordato del 1929.

L'Accordo del 1984, tra la mutata posizione reciproca dello Stato e della Chiesa, disciplina l'istituto del matrimonio nel rispetto dell'indipendenza dei due ordinamenti e, soprattutto, impegnando le parti alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Questa è la norma fondamentale per una corretta interpretazione dell'Accordo e in particolare essa è rilevante per intendere rettammente l'art. 8 dell'Accordo stesso.

Il concorso delle due giurisdizioni nel giudizio sulla validità del matrimonio concordatario importa, infatti, una collaborazione dello Stato e della Chiesa nella concreta realizzazione di un importante aspetto della libertà religiosa.

Onorevoli deputati, vengo infine alla vasta materia degli enti e dei beni ecclesiastici, nonché del sostentamento del clero cattolico che presta servizio nelle diocesi italiane.

La questione della proprietà ecclesiastica fu e restò nel primo cinquantennio post-unitario uno dei grandi problemi irrisolti. Basti pensare al numero di progetti regolarmente presentati al Parlamento e alla ricchissima letteratura politica e giuridica su un tema che, nella stessa legislazione lateranense del 1929, ebbe soluzioni sostanzialmente transitorie.

Anche nel complesso procedimento di revisione del Concordato giunto ora alla ratifica del Parlamento, la questione si è così segnalata tra quelle di più difficile regolamentazione.

Se la Commissione paritetica, alla quale sono lieto di rinnovare l'apprezzamento vivissimo del governo e mio personale, ha portato a termine con rara tempestività i suoi lavori, predisponendo l'8 agosto 1984 le norme regolatrici della materia degli enti e beni ecclesiastici, il governo, da parte sua, ha assolto l'impegno assunto il 18 febbraio e il 15 novembre, presentando al Parlamento, con separato provvedimento, la legge di approvazione delle norme concernenti la materia stessa.

Tale legge entrerà in vigore con le modalità indicate dall'art. 76, dopo la sua approvazione, con gli strumenti giuridici propri, rispettivamente, dell'ordinamento italiano e di quello della Chiesa, come stabilito dall'art. 4 del Protocollo del 15 novembre 1984.

Dalle norme formulate dalla Commissione italo-vaticana emergono i capisaldi di una riforma profonda e organica del sistema lateranense, che coinvolge contestualmente la disciplina legislativa di tutti gli enti e beni ecclesiastici e della loro organizzazione e amministrazione, il nuovo assetto patrimoniale ecclesiastico quale scaturito dal Codice di Diritto Canonico del 1983, la revisione degli impegni finanziari dello Stato verso la Chiesa e il problema del sostentamento del clero che presta il suo servizio nelle diocesi in favore dei fedeli.

Esse sottolineano, in primo luogo, una fisionomia degli enti ecclesiastici rispondente ai principi contenuti negli artt. 7, 8 e 20 della Costituzione; cioè una condizione non discriminatoria rispetto a quella delle altre persone giuridiche private e insieme non privilegiata nei riguardi degli enti di altre confessioni religiose, e tengono conto delle innovazioni introdotte dal Codice di Diritto Canonico del 1983, cercando anche di risolvere alcuni dei problemi interpretativi più rilevanti rimasti aperti in sede di applicazione della legislazione concordataria del 1929.

Sulla scorta di queste esigenze, la nuova disciplina è fondata su alcuni principi essenziali, tra i quali sono di particolare rilevanza quelli relativi alle finalità, alle attività e al riconoscimento degli enti ecclesiastici.

La nuova impostazione della problematica del riconoscimento degli enti ecclesiastici potrà evitare, naturalmente nei limiti del possibile, incertezze interpretative in ordine alle finalità degli enti ecclesiastici e,

insieme, fornire alle autorità statali e a quelle ecclesiastiche strumenti più sicuri per la distinzione fra le attività degli enti.

Il secondo titolo della legge, relativo ai beni ecclesiastici e al sostentamento del clero, introduce e disciplina, invece, la riforma più rilevante che il nuovo sistema prevede, e cioè la riforma del regime beneficiale e l'avvio di un sistema generale di sostentamento del clero che concerne tutti gli ecclesiastici che prestano servizio in favore della diocesi e non più, com'è attualmente, i soli ecclesiastici titolari dei benefici.

Fulcro del nuovo sistema è l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, che verrà eletto entro il 30 settembre 1986 in ogni diocesi, mentre si prevede che possano essere costituiti istituti a carattere interdiocesano mediante accordi tra i vescovi interessati.

La nascita degli Istituti diocesani comporta l'abolizione dei benefici ecclesiastici e la generale ridefinizione degli enti territoriali della Chiesa.

Come sottolinea la relazione al disegno di legge, gli articoli che introducono il nuovo sistema di finanziamento della Chiesa, con particolare destinazione al sostentamento del clero (fin qui assicurato dai redditi dei benefici, integrati dai supplenti di congrua concessi dallo Stato), disegnano un moderno sistema attraverso il quale, anche alla luce delle più avanzate esperienze giuridiche straniere, viene agevolata la libera contribuzione dei cittadini, nel pieno rispetto delle loro scelte, attraverso il previsto meccanismo nel quale le indicazioni dei medesimi sono veicolate con il concorso della pubblica amministrazione.

Dal periodo di imposta 1989 lo Stato ammetterà pertanto a deduzione fiscale le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche destinate al sostentamento del clero. Tali erogazioni, centralizzate presso l'Istituto per il sostentamento del clero, saranno gestite secondo i criteri stabiliti dalla legge. Dall'anno finanziario 1990, inoltre, i contribuenti potranno destinare l'8 per mille dell'IRPEF a scopi di interesse sociale e umanitario a gestione statale o a scopi di carattere religioso a gestione ecclesiastica, operando le relative scelte in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Le somme raccolte dovranno essere utilizzate rispettivamente dallo Stato e dalla Chiesa, nell'ambito degli scopi individuati dall'art. 48. Nell'ordinamento italiano, sarà la legge finanziaria a stabilire le ulteriori determinazioni.

Com'è precisato nel verbale di firma della Commissione paritetica e come tengo a confermare in questa sede, tale sistema di finanziamento è ovviamente estendibile a tutte le confessioni religiose interessate che, in sede di intesa con lo Stato, desiderino usufruirne.

Per assicurare un concreto avvio del nuovo sistema, lo Stato risponderà alla Conferenza episcopale italiana, nel primo triennio di applicazione (anni 1990-1992), un anticipo pari al contributo versato

dallo Stato per il 1989, ultimo anno del periodo transitorio iniziato con il 1987, in base alle disposizioni dell'art. 50, che prevedono anche il mantenimento in via transitoria del regime vigente per gli anni 1985 e 1986. Nel 1986 – anno in cui si potranno realisticamente conoscere i dati relativi al primo triennio di operatività – si procederà al conguaglio complessivo. Per gli anni successivi al 1993, si procederà al conguaglio degli anticipi entro il gennaio del terzo periodo di imposta successiva.

Il titolo terzo del provvedimento definisce infine il riassetto amministrativo di quei particolari, antichi enti, denominati «aziende» che, inseriti nella struttura del Ministero dell'Interno, curano la gestione dei beni coinvolti dalle leggi post-unitarie e successivamente non retrocessi e trasferiti alle Province e ai Comuni, e quindi di proprietà dello Stato.

La decisione della Repubblica e della Santa Sede, sanzionata dall'Accordo del 18 febbraio 1984, di procedere alla revisione della complessa materia degli enti e beni ecclesiastici e degli interventi finanziari dello Stato, affidando la formulazione della relativa normativa a una Commissione paritetica, è venuta a coincidere con un periodo di profonde trasformazioni istituzionali, che ha imposto una prospettiva assai ampia e di lungo periodo. Il nuovo Codice di Diritto Canonico, proprio in questa materia, ha realizzato una delle più impegnative riforme dell'assetto patrimoniale della Chiesa, superando l'antico e tradizionale sistema del beneficio ecclesiastico.

In questa duplice prospettiva, la Commissione paritetica ha operato, in piena consapevolezza, scelte profondamente innovatrici, che vengono ad attuare una radicale riforma, in uno dei settori più delicati dell'intero assetto delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica, in totale coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento canonico e di quello statale: principi che in questo settore hanno messo in evidenza, da un lato, l'autonomia della società religiosa e la libertà di essa di organizzarsi attraverso strutture operative senza ombre discriminatorie, dall'altro la neutralità della società civile e le garanzie di uguaglianza e libertà religiosa dei cittadini, senza discriminazioni confessioniste o giurisdizionaliste.

Sono scelte politiche e istituzionali di portata storica che – giova sottolinearlo – sono dovute anche alla validità delle soluzioni tecniche operate dalla Commissione paritetica che, nelle due componenti, italiana e vaticana, ha affrontato problemi ardui, in maniera nuova, pur senza il conforto di una precedente elaborazione, dato che tutti i progetti di revisione del Concordato avevano evitato di affrontare quella che costituiva una delle materie più spinose di tutta la riforma concordataria.

Il governo prende atto con soddisfazione della generale positiva accoglienza riservata dall'opinione pubblica alla riforma degli atti e del

patrimonio ecclesiastico. Anche il mondo cattolico ed ecclesiastico, nella base e nei vertici episcopali, ha reagito in maniera positiva e costruttiva a una riforma che pure rimette in discussione abitudini secolari, mentalità tradizionali e anche torpori istituzionali.

Onorevoli colleghi, ringrazio vivamente gli intervenuti per le osservazioni e gli specifici apporti al dibattito su questioni di così grande rilevanza. In particolare ringrazio il relatore, onorevole Emilio Colombo, del quale vorrei qui ricordare l'azione impegnata svolta all'inizio degli anni settanta in favore di una revisione concordataria che coinvolgesse direttamente le forze parlamentari.

All'onorevole Codrignani vorrei far osservare che è lo stesso dibattito, così sereno e costruttivo, con poche e isolate eccezioni, a replicare al suo pessimismo sul superamento delle polemiche e sul contenzioso istituzionale tra Stato e Chiesa, nella ovvia libertà di confronto sociale. Debbo inoltre precisare che la collega ha confuso nel suo intervento la ratifica parlamentare con lo scambio delle ratifiche.

Nel pieno rispetto delle tesi e delle aspirazioni abrogazioniste dell'onorevole Teodori, che potrebbero trovare migliore sbocco in una prospettiva di revisione costituzionale, osservo al collega che se, come lui assume, gli unici scritti critici del nuovo accordo vengono da cattolici credenti, sarebbe opportuno che questi autori svolgessero un'azione coerente e costruttiva ma nelle sedi ecclesiali competenti.

Per quanto concerne il problema degli artt. 13 e 14 dell'Accordo, non possono che rinviare ai chiarimenti già dati dal governo alla Camera, nel gennaio 1984, e al Senato nell'agosto dello stesso anno; sottolineando, ancora una volta, che il meccanismo della regolazione bilaterale della materia religiosa non è una scelta del governo, ma un obbligo imposto dagli artt. 7 e 8 della Costituzione della Repubblica.

Anche all'onorevole Del Donno che lamenta l'uguaglianza delle confessioni religiose dei cittadini senza distinzione di appartenenza religiosa, non posso che suggerire una rilettura dei principi costituzionali, prendendo atto della sua simpatia per il regime lateranense, ma sottolineando – come lui stesso ha dovuto riconoscere – che il nuovo accordo è un patto di libertà.

Quanto ai rilievi dell'onorevole Nebbia in ordine alla disposizione sul patrimonio culturale e di interesse religioso, ribadisco che tale norma non comporta alcuna limitazione della sovranità, che la materia resta di integrale pertinenza dell'ordine dello Stato e che si tratta semplicemente di applicare a tale patrimonio la legislazione statale, con l'ausilio di strumenti applicativi concordati tra gli organi amministrativi dello Stato e della Chiesa. Non ritengo che il riferimento alle giuste esigenze religiose, che sono innanzitutto quelle dei cittadini, possa costituire amplia-

mento delle esigenze di culto già previste dalla legge vigente.

Prendo atto, onorevole Franco Russo, della contrarietà di Democrazia proletaria alla ratifica degli accordi, ma per la sua critica al sistema pattizio non posso che rinviare a quanto già detto poco fa in proposito rispondendo all'onorevole Teodori.

Debbo correggere, invece, l'interpretazione data dall'onorevole Rodotà, secondo il quale la scelta lasciata ai cittadini sulla destinazione di una quota annuale dell'IRPEF violerebbe il diritto alla riservatezza delle opinioni religiose e addirittura sarebbe in contrasto con l'evoluzione della legislazione a livello europeo sulle banche-dati. In realtà la scelta dei cittadini nel nostro sistema non è legata all'appartenenza confessionale, ma è lasciata alla totale volontà dei singoli, che si determina e si modifica come e quando crede. Quindi, nessuna schedatura e nessun censimento.

Mi sia consentita solo una riflessione un po' amara per coloro i quali hanno affermato che per alcuni, pochi o molti aspetti, era preferibile il Concordato del 1929. Lascio a costoro tale singolare preferenza. Ai Patti del 1929 io preferisco un libero accordo tra la Repubblica e la Santa Sede, fondato sui diritti di libertà dei cittadini e dei gruppi e liberamente approvato e sottoscritto dal Parlamento e dal governo della Repubblica.

La coerente posizione astensionistica del gruppo liberale ci è ben nota, onorevole Patuelli, e le sono molto grato per aver sottolineato che con i nuovi accordi si compiono importanti passi avanti nella direzione separatista, propria di altre democrazie, con il capovolgimento della logica del 1929.

Ringrazio anche l'onorevole Bressani per il vivo apprezzamento delle novità di cui è portatrice la riforma che stiamo esaminando, dello spirito profondamente diverso da quello del 1929, cristallizzato nel 1947, della rispondenza degli accordi e delle norme ai principi fondamentali di libertà religiosa ed ecclesiastica. Egli ha anche sottolineato l'attenzione con cui deve essere attuato il principio della scelta di avvalersi o di non avvalersi dell'istruzione religiosa. Tengo ad assicurarlo che sarà cura del governo seguire il processo di applicazione di una norma così importante e che innova profondamente la situazione vigente.

L'onorevole Roccella ritiene che la bilateralità in materia religiosa non ha senso in uno Stato democratico. Può forse aver ragione in linea di teoria, ma con i nuovi accordi, che sono di libertà e di cooperazione, riteniamo di aver aperto la strada a una nuova collaborazione, a una piena utilizzazione di tutte le forze culturali e spirituali presenti nella società italiana per la costruzione di una comunità più civile, più avanzata e migliore, quindi, sotto ogni punto di vista. Pensiamo che ciò sia un vantaggio e non una limitazione.

L'onorevole Spagnoli ha confermato con il suo impegnato intervento l'attenzione e il contributo da sempre prestati dal suo gruppo alla questione concordataria. Ho apprezzato l'equilibrio con cui egli ha voluto far risaltare il significato storico e positivo dell'odierna riforma. Assicuro l'onorevole Spagnoli che il governo proseguirà sulla strada del coinvolgimento pieno del Parlamento nell'attuazione della riforma della legislazione ecclesiastica a cominciare dalle prossime intese e dalle leggi di attuazione che risulteranno necessarie sulla base delle norme concordatarie.

All'onorevole Gorla, che ringrazio anche per la citazione della bella pagina di Arturo Carlo Jemolo, tratta dall'opuscolo *Per la pace religiosa*, dico che con gli attuali accordi, ai quali proprio Jemolo ha dato per molti anni il suo alto e diretto apporto, si vengono a realizzare e a superare quelle così profonde aspirazioni di libertà che nel difficile momento di passaggio dal fascismo alla democrazia non trovarono ascolto, se non nelle forze politiche che non votarono l'art. 7.

Ho molto apprezzato l'adesione sincera, motivata ma anche preoccupata dell'onorevole Biasini che ha richiamato tradizioni culturali e politiche che anche a noi sono care e gli sono grato per aver sottolineato l'opera di ridimensionamento della materia concordataria, l'importanza del rispetto integrale della volontarietà del comportamento individuale in materia di istruzione che, come egli afferma, non può essere violata in sede di riforma della scuola e di matrimonio.

Tengo anche ad assicurarlo che il regime della destinazione della quota IRPEF non sarà solo esteso a tutte le confessioni religiose che in sede di intesa si dichiareranno interessate, ma sarà attuato in modo da garantire la scrupolosa osservanza dei principi costituzionali.

Prendiamo atto anche del dissenso di opposto segno dell'onorevole Tremaglia e delle profonde aspirazioni di riforma ecclesiale avanzate dall'onorevole Masina che apprezziamo ma che, in questo Parlamento, non siamo in grado né di valutare, né di esaudire.

Sottolineiamo, comunque, che la Conferenza episcopale, cui egli si è richiamato, ha assunto con i nuovi accordi e con la legge sugli enti un ruolo nuovo e decisivo nelle relazioni tra Stato e Chiesa.

Sono grato all'onorevole Testa per aver ripercorso con attenzione l'*iter* culturale e politico dei socialisti italiani, per aver richiamato la posizione socialista alla Costituente, per aver sottolineato la portata dell'art. 7 della Costituzione e gli elementi di profonda novità della riforma attuata, che garantisce nella realtà le libertà costituzionali senza in alcun modo travalicarne i termini.

Voglio sottolineare la rilevanza delle osservazioni formulate dall'onorevole Scovacricchi che ha richiamato il combinato disposto dei principi costituzionali della separazione degli ordini e della regolamentazio-

ne bilaterale delle materie concordatarie e culturali in relazione alla specialità delle condizioni ed esigenze delle diverse confessioni religiose. Signor presidente, onorevoli deputati, prima di concludere questa replica a un dibattito così importante e di così alto tenore, voglio informare il Parlamento che stanno per riprendere i rapporti con l'Unione delle Comunità Israelitiche, in vista della stipulazione di un testo di intesa che consenta di superare con una nuova legge la normativa del periodo fascista, sino a ora modificata solo per quanto riguarda gli iniqui aspetti della discriminazione razziale.

Altre confessioni religiose si sono già rivolte alla presidenza del Consiglio per stabilire contatti che possano indurre, nel rispetto dell'art. 8 della Costituzione, a rinnovare integralmente la legislazione ecclesiastica italiana. Sono lieto, in proposito, di comunicare al Parlamento che ho incaricato il sottosegretario alla presidenza del Consiglio, onorevole Amato, di mantenere i contatti per condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni interessate, sulla base del parere di una Commissione tecnica.

Credo che, al termine di questo ampio dibattito, si possa dire che i nuovi accordi consentono non solo di superare la dimensione concordataria, ma di avviare i rapporti Stato-Chiesa in un armonioso cammino verso un definitivo superamento di quella che venne definita «l'era del Concordato». Si è operata non una revisione restauratrice, ma una vera rifondazione normativa, che risponde alle esigenze di un momento di evoluzione come il presente, garantendo alla Chiesa e ai credenti libertà effettive nel quadro delle generali garanzie formali di libertà per tutti i cittadini e i gruppi, e che contiene in sé i germi del suo superamento: una revisione-processo, anziché una revisione-atto, che, partendo dalla situazione attuale, risolve i maggiori problemi dell'adeguamento all'ordine giuridico della Repubblica e pone le premesse per la maturazione di questioni non ancora pronte, con la possibilità di diluirle nel tempo, di suddividerle nella materia, e di consentire quindi scelte meditate e aggiornate. Scelte sulle quali la parola decisiva spetta e rimane al Parlamento italiano, al quale nulla sottraggono le disposizioni finali dell'Accordo del 18 febbraio.

Libertà e cooperazione: la ricchezza, la vitalità, la crescita della società debbono potersi esprimere nelle molte forme che la diversità degli interessi e delle esperienze richiede; confronti fecondi, non scontro, ma collaborazione per l'accrescimento della società. La vera garanzia delle libertà di religione e delle stesse libertà ecclesiastiche sia, in definitiva, nella società stessa, nell'ampliamento della sua pluralità e diversità, nella crescita morale, civile e spirituale dei cittadini. Ed è su questa via feconda che, penso, con questi accordi ci siamo incamminati.

GLI AUTORI

GENNARO ACQUAVIVA, già senatore della Repubblica; consigliere politico del presidente del Consiglio negli anni 1983-1987.

GIULIANO AMATO, senatore della Repubblica, già sottosegretario alla presidenza del Consiglio nei governi Craxi (1983-1987).

CARLO CARDIA, professore di Diritto ecclesiastico presso l'Università di Roma 3.

COSIMO CECCUTI, direttore della Fondazione Giovanni Spadolini.

GIANNI CERVETTI, già membro della Segreteria e della Direzione del PCI.

LUIGI COVATTA, già senatore della Repubblica e membro della Direzione del PSI.

GIUSEPPE DELLA TORRE, rettore della Libera Università Maria Santissima Assunta di Roma.

GIORGIO FELICIANI, professore di Diritto canonico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, professore di Storia delle Istituzioni religiose presso l'Università di Firenze.

CESARE MIRABELLI, già giudice e presidente della Corte costituzionale.

ATTILIO NICORA, cardinale, presidente APSA.

ACHILLE SILVESTRINI, cardinale, già segretario per gli Affari pubblici della Chiesa.

VALERIO ZANONE, già segretario del Partito liberale italiano (PLI).

Stampato da
La Grafica & Stampa editrice s.r.l., Vicenza
per conto di Marsilio Editori® in Venezia

EDIZIONE

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

ANNO

2006 2007 2008 2009 2010