

I RAPPORTI TRA STATO E CHIESA IN ITALIA. LA “LIBERTAS ECCLESIAE” NEL CONCORDATO DEL 1929 E NELL’ACCORDO DEL 1984*

GEORG GÄNSWEIN

SOMMARIO: 1. La questione della libertà nella disciplina concordataria. 2. La “*libertas Ecclesiae*” nel Concordato e nell’Accordo. 3. La libertà religiosa individuale e collettiva. 4. Il “carattere sacro” di Roma. 5. Osservazioni conclusive.

1. LA QUESTIONE DELLA LIBERTÀ NELLA DISCIPLINA CONCORDATARIA

IN un discorso del 13 febbraio 1929, due giorni dopo la firma dei Patti lateranensi, di fronte ai docenti e studenti della Università Cattolica del Sacro Cuore, Pio XI sintetizza l’obiettivo del Concordato lateranense: “Ridare Dio all’Italia e l’Italia a Dio”.¹ Al Concordato con l’Italia è indissolubilmente collegato il Trattato lateranense con la soluzione della Questione Romana (*Simul stabunt, simul cadent* afferma Pio XI) ed il riconoscimento, da parte italiana, della personalità internazionale della Santa Sede. Il Papa rinuncia al potere temporale e costituisce il piccolo Stato Città del Vaticano, finalizzato a garantire libertà ed indipendenza alla Santa Sede per l’adempimento della sua missione nel mondo.² Libertà della Chiesa e libertà dei cattolici sono finalità primarie.³

* *Lectio magistralis* nel ricevere la Laurea *honoris causa* in *Sistemi di comunicazione nelle relazioni internazionali* dell’Università per Stranieri di Perugia, 15 febbraio 2011. Mons. Georg Gänswein è stato professore di “Diritto del *munus docendi*” presso la Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce dall’anno accademico 1997/98 fino all’anno accademico 2003/04.

¹ Allocuzione “Vogliamo anzitutto”, 13 febbraio 1929: “Con la grazia di Dio, con molta pazienza, con molto lavoro, con l’incontro di molti e nobili assecondamenti, siamo riusciti *tamquam per medium profundum eundo* a concludere un Concordato che, se non è migliore di quanti se ne possono fare, è certo tra i migliori che si sono fin qua fatti; ed è con profonda compiacenza che crediamo di avere con esso ridato Dio all’Italia e l’Italia a Dio”: AAS 21 (1929) 110-114, 113.

² Allocuzione “Il nostro benvenuto”, 11 febbraio 1929: “Ci pare insomma di vedere le cose al punto in cui erano in S. Francesco benedetto: quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l’anima”: AAS 21 (1929) 103-110, 108.

³ Cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Il Concordato lateranense: libertà della Chiesa e dei cattolici, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale»*: Rivista telematica, aprile 2009, 1-17.

Il Concordato lateranense vige per ben 40 anni: 20 in età fascista e 20 in età democratica. Dalla fine degli anni sessanta dello scorso secolo esso comincia ad essere contestato pur rimanendo in vigore sino al 1984 sul piano internazionale ed al 1985 sul piano interno italiano a seguito della legge di ratifica.⁴ Il mutato spirito pubblico, nella comunità ecclesiale, come nella comunità civile con la contestazione sessantottina a tutti gli ordini costituiti ed a tutti gli istituti tradizionali, produce una serie di polemiche.⁵ A chi invoca l'abrogazione risponde la saggezza della politica italiana di allora con l'avvio del procedimento di revisione, che produce una modificazione del testo del 1929 effettuata con la armonizzazione ai nuovi principi di libertà che lo Stato democratico e la Chiesa hanno nel frattempo posto a fondamento dei rispettivi ordinamenti. La revisione si conclude, dopo vari passaggi parlamentari, il 18 febbraio 1984 quando il Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli ed il Presidente del Consiglio della Repubblica italiana On. Bettino Craxi firmano l'Accordo "di modificazioni al Concordato lateranense" o Accordo di Villa Madama, dal luogo della firma.⁶

La vicenda storica dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nel xx secolo mostra in maniera esemplare come i concordati – cioè le convenzioni stipulate dagli Stati con la Santa Sede per la regolazione giuridica di materie di comune interesse – abbiano una doppia valenza, a seconda che si tratti di Stati totalitari o autoritari ovvero di Stati democratici. Nel senso che con gli Stati del primo tipo i concordati hanno una specifica funzione: assicurare alla Chiesa spazi di libertà i più ampi possibili, necessari alla sua missione spirituale, nell'ambito di un ordinamento statale che per natura sua è negatore delle libertà sia a livello individuale che a livello collettivo. Viceversa negli Stati democratici, dove il concordato viene ad avere una funzione del tutto

⁴ Firma: 18 febbraio 1984, Ratifica: 3 giugno 1985, in: AAS 77 (1985) 521-578. Essendo impossibile riferire l'abbondante bibliografia precedente e successiva all'Accordo, mi limito a ricordare alcune opere di documentazione e saggi: *Studi per la revisione del concordato*, Padova, 1970: «Il Diritto Ecclesiastico» (1971, II-III) *Chiesa e Stato in Italia*, p. 273 s. (1977/1-IV) *La Revisione del Concordato*, p. 5 s.; *I nuovi accordi concordatari tra Chiesa e Stato*, Roma-Bologna, 1985; G. DALLA TORRE, *La riforma delle legislazione ecclesiastica*, Bologna 1985; G. DALLA TORRE (a cura di), *La revisione del concordato*, Città del Vaticano 1985; UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI, *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa*, Roma 1986; *Atti del Convegno italiano di studio sul nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede* (a cura di R. COPPOLA), Milano 1987.

⁵ Si rinvia a O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Milano, 1980, p. 245 ss.

⁶ Nella ricorrenza degli ottant'anni dalla sottoscrizione dei Patti lateranense e dalla loro ratifica, il Senato ha pubblicato un ampio libro con i dibattiti più significativi che hanno contraddistinto i rapporti tra l'Italia e la Santa Sede all'interno delle Aule parlamentari; cfr. *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)* a cura di R. PERTICI, Bologna 2009 (= Collana dei Dibattiti storici in Parlamento, 3). Sulla comunicazione del Governo e conseguente dibattito sulla revisione del Concordato tra lo Stato italiano e la Santa Sede cfr. pp. 783-858.

diversa: non quella di garantire spazi di libertà, già assicurati ampiamente alla Chiesa ed ai suoi fedeli nel quadro delle libertà riconosciute a tutti; ma quella di definire concretamente il regolamento delle modalità di esercizio delle libertà e dei diritti universalmente riconosciuti.

In questa seconda ipotesi, in particolare, il concordato può avere la funzione di realizzare un'esperienza più avanzata di democrazia, nella misura in cui esprimere la partecipazione della società ecclesiastica alla formazione delle norme di cui essa sarà poi destinataria; così come può servire a raggiungere l'obiettivo di garantire alla Chiesa, nell'ordinamento statale, un ordine giuridico rispettoso della sua identità, senza cadere in ingiustificati privilegi e senza ledere il principio, fondamentale in una democrazia, di eguale libertà di tutte le confessioni religiose.

Nell'un caso, dunque, il concordato ha la funzione di definire l'ambito ed i limiti di operatività dell'autorità ecclesiastica, garantendo perciò la libertà della Chiesa (*libertas Ecclesiae*) e, di riflesso, la libertà religiosa dei suoi fedeli. Nell'altro caso il concordato ha la funzione di promuovere nel contesto di un sistema di libertà, la collaborazione fra autorità statale ed autorità ecclesiastica per favorire la tutela della persona umana e la promozione del bene comune; in entrambi i casi, pertanto, soggiacente al concordato.⁷

Nell'esperienza italiana, il Concordato del 1929 veniva a definire la condizione giuridica della Chiesa in Italia con una serie di disposizioni nelle quali erano assicurati ad essa Chiesa alcuni spazi di libertà. In questo senso il Concordato lateranense era diretto a superare i limiti posti dalla legislazione ottocentesca, chiaramente ispirata alla politica di secolarizzazione della società e di riduzione dello spazio della Chiesa, della sua attività e delle sue istituzioni: d'altra parte lo stesso Concordato, assicurando quei seppur definiti spazi di libertà, veniva a garantire alla missione della Chiesa un'immunità da coartazione e da limiti che era negata alla generalità dei consociati, individui e gruppi, dalla legislazione autoritaria del fascismo.⁸

Significativa in questo senso la vicenda dell'Azione Cattolica – la più importante espressione dell'associazionismo cattolico – specie nel settore giovanile. Difatti in deroga alle norme statali che prevedevano il monopolio partitico dell'associazionismo giovanile, disponendo in particolare l'obbligo di iscrizione dei giovani nelle associazioni del regime e facendo divieto ai privati di costituire associazioni giovanili, l'art. 43 del Concordato lateranense

⁷ Al riguardo mi baso sullo studio di G. DALLA TORRE, *Principi di libertà*, in: *Lezioni di Diritto Ecclesiastico*, Terza edizione, Torino 2007, 137-147. Informa sulla questione in modo dettagliato e preciso lo scritto: *La Chiesa Cattolica in Italia. Normativa Pattizia*. A cura di I. BOLGIANI (= CESEN – Centro Studi sugli Enti Ecclesiastici e sugli altri enti senza fini di lucro; Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2009).

⁸ Per una ricostruzione storica generale cfr. A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1975, p. 483 ss.

riconosceva le organizzazioni dipendenti dall’Azione Cattolica “in quanto esse, siccome la Santa Sede ha disposto, svolgono la loro attività al di fuori di ogni partito politico e sotto l’immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la diffusione e l’attuazione dei principi cattolici”.⁹

Alla luce della pretesa del fascismo – alla stregua di ogni regime totalitario – di avere il monopolio nella educazione della gioventù, la disposizione di cui all’art. 43 concedeva dunque alla Chiesa una (parziale) libertà in materia associativa, non riconosciuta ad altri. Ma la eterogeneità della norma concordataria rispetto al sistema ordinamentale dell’Italia del tempo venne alla luce, nell’esperienza concreta, neppure due anni dopo la stipula dei Patti lateranensi. Difatti non è senza significato che i maggiori contrasti tra la Chiesa ed il fascismo avvennero (oltre che per le leggi razziali del 1938) nel 1931, proprio in materia di associazioni cattoliche, allorché il regime si accorse che le libertà riconosciute in materia dal Concordato erano in insuperabile contrasto con l’ordinamento italiano.¹⁰

Viceversa l’Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, con cui vennero apportate modifiche al Concordato lateranense, si pone nel contesto del complesso ed articolato sistema di democrazia pluralista delineato dalla Costituzione italiana del 1948. Esso quindi non ha lo scopo di garantire libertà, che, non solo in materia religiosa, sono già assicurate a tutti, individui e gruppi; bensì ha lo scopo di favorire, in una prospettiva propriamente promozionale, la più ampia e concreta esplicitazione di tali libertà, anche con riferimento alla istituzione ecclesiastica che, nella stessa Costituzione, è riconosciuta come soggetto indipendente e sovrano (art. 7, primo comma).¹¹

Si può osservare che tra gli elementi salienti di distinzione fra il testo originario del Concordato (1929) e quello in vigore (1984), spiccano proprio quelli relativi ai profili di libertà. Nel testo originario, infatti, erano riconosciute una serie di libertà della Chiesa e dei cattolici italiani, singoli o associati. Ma tali riconoscimenti erano posti in deroga ai principi ed alle norme caratterizzanti l’ordinamento italiano del tempo, e soprattutto nel contesto di relazioni fra due soggetti – lo Stato e la Chiesa – gelosi della propria sovranità e che

⁹ AAS 21 (1929) 293. Sulle fonti pattizie nel quadro dell’evoluzione ordinamentale civile e canonica e sulle nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica informa I. BOLGIANI, *La Chiesa cattolica*, cit., pp. 1-53.

¹⁰ Sul conflitto tra Stato e Chiesa in ragione dell’Azione Cattolica, che conobbe anche pagine molto dolorose e talvolta drammatiche, cfr. R. MORO, *Azione Cattolica Italiana*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, a cura di F. TRANIELLO e G. CAMPANINI, Alessandria 1981, I, 2, *I fatti e le idee*, pp. 185 e 190 ss., specie per la ricca bibliografia sul tema. Sul processo di revisione del Concordato si rinvia a G. DALLA TORRE, *La revisione del Concordato lateranense. Una vicenda lunga quarant’anni*, «Iustitia» (2004), p. 145 ss.

¹¹ Utili al riguardo le osservazioni di G. BARBERINI, Ancora qualche riflessione sull’art. 7, 1 della costituzione italiana per fare un po’ di chiarezza, «Stato, Chiesa e pluralismo confessionale»: Rivista telematica, settembre 2009, 1-16.

si guardavano con diffidenza; per i quali conseguentemente le disposizioni concordatarie erano sostanzialmente una *actio finium regundorum* diretta a definire con chiarezza le reciproche competenze ed a salvaguardare le rispettive autonomie.

Al contrario nel testo revisionato del Concordato lateranense il riconoscimento delle libertà della Chiesa e dei cattolici italiani costituisce logica esplicazione, sul piano dei concreti rapporti tra le due Parti contraenti dell'Accordo, dei diritti di libertà garantiti a tutti, senza discriminazioni, dalla Carta costituzionale. Le singole disposizioni concordatarie non solo agevolano praticamente l'azione dello Stato nel rispetto dei limiti della legge, ma indicano concretamente spazi di libertà dischiusi alla fruizione degli interessati, nella pluralità di possibilità e di opzioni ipotizzabili sulla base delle astratte e generalissime enunciazioni di libertà contenute nella Costituzione. In tal senso significativamente il n. 2 dell'art. 13 dell'Accordo di Villa Madama lascia aperta la via ad altre future e possibili regolamentazioni di concreti spazi di libertà, affermando che "ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborare tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana".¹²

Nel riaffermare il principio costituzionale (art. 7, primo comma) secondo cui lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, il primo articolo dell'Accordo di Villa Madama dispone che la Repubblica Italiana e la Santa Sede si impegnano "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Ciò sta ad indicare, da entrambe le Parti contraenti, una concezione nuova della sovranità, non più chiusa ma aperta al servizio dell'uomo e del bene comune, il che postula una sana collaborazione seppure nella diversità delle rispettive competenze.¹³

2. LA "LIBERTAS ECCLESIAE" NEL CONCORDATO E NELL'ACCORDO

Tutte le clausole del Concordato, così come modificato dall'Accordo di Villa Madama, esprimono il riconoscimento fatto nell'ordinamento italiano alla *libertas Ecclesiae*, cioè alla libertà rivendicata sempre e dovunque dalla Chiesa di poter esercitare senza ostacoli la propria missione, nel pieno rispetto della sua natura e delle proprie funzioni.¹⁴ Le disposizioni generali in materia

¹² AAS 77 (1985) 531.

¹³ Per un approfondimento del principio della *sana cooperatio* fra Chiesa e Stato, secondo le moderne teorie canonistiche, cfr. G. DALLA TORRE, *La Città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e comunità politica*, Roma 1996, terza edizione 2007, p. 125 ss.

¹⁴ Sulla *libertas Ecclesiae* e sulle differenze con la libertà religiosa cfr. L. SPINELLI, *Libertas Ecclesiae. Lezioni di diritto canonico*, Milano 1979, p. 189 ss.

sono comunque contenute negli artt. 1 e 2,¹⁵ nonché nell'art. 1 del Protocollo addizionale,¹⁶ che sotto questo profilo costituiscono una novità rispetto al passato, giacché il Concordato del 1929 riconosceva solo alcune libertà ecclesiastiche, altre le limitava o le condizionava (ad esempio in materia di nomina di vescovi e di parroci), e soprattutto non contemplava un riconoscimento della *libertas Ecclesiae* nella sua generalità e globalità.

Si è già detto che l'art. 1 ripete il contenuto del primo comma dell'art. 7 Cost., nella parte in cui afferma che lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. Giova notare come non si tratti di una inutile ripetizione, né di una mera affermazione di principio senza alcun contenuto concreto sul piano del diritto positivo. Perché con quella formula si accoglie in via bilaterale, un principio che per il passato vigeva solo perché racchiuso in una norma unilaterale statale quale l'art. 7 Cost.; ma soprattutto perché la norma in esame estende la previsione costituzionale, disponendo che le due Parti contraenti sono impegnate nei loro rapporti al pieno rispetto dell'indipendenza e della sovranità di ciascuna, così come sono impegnate alla reciproca collaborazione per il bene dell'uomo e del paese.

Si tratta di una norma che non può considerarsi solo come meramente programmatica, ma di immediata precettività, nella misura in cui fa divieto di considerare la Chiesa come funzionale agli interessi dello Stato e lo Stato come "braccio secolare" della Chiesa, imponendo viceversa ad entrambi di collaborare – seppure ciascuno secondo le proprie competenze – in ragione del fatto che l'una e l'altro sono, ancorché a diverso titolo, a servizio della stessa persona umana e del bene comune. Come è stato giustamente notato, l'importanza della disposizione richiamata si evince in tutta la sua portata considerando che il collegamento tra Stato e Chiesa operato dalla norma in questione non serve solo "a tutelare ciascun ordine nel raggiungimento dei suoi fini ma a perseguire altresì in collaborazione una finalità comune: la promozione dell'uomo".¹⁷

La norma ricollega i contenuti del primo comma dell'art. 7 Cost. al precetto di cui all'art. 2 Cost., che riconosce i diritti fondamentali dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si esplicita la sua personalità.¹⁸

¹⁵ AAS 77 (1985) 522-523.

¹⁶ "Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dei Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano": AAS 77 (1985) 532.

¹⁷ Così G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, «Dir. eccl.» (1984) 1, pp. 507-567, 511. Cfr. anche in *Nuovi Accordi fra Stato e confessione religiose. Studi e testi*, con saggio introduttivo di P. GISMONDI, Milano 1985, p. 275.

¹⁸ Cfr. A. BALDASSARE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma 1989, p. 10 ss; A. BARBERA, Art. 2, in: *Commentario della Costituzione*, a cura di B. BRANCA, Principi fondamentali, Artt. 1-12, Bologna-Roma 1975, p. 50 ss.

Essa non solo indica la linea pratica di condotta da seguire nello svolgersi delle relazioni tra Stato e Chiesa, ma funziona anche come criterio di interpretazione sia delle disposizioni concordatarie sia di tutte le altre norme dell'ordinamento italiano che coinvolgano il servizio all'uomo da parte di Stato e Chiesa.

Il più pieno e generale riconoscimento della *libertas Ecclesiae* è peraltro contenuto nei primi due commi dell'art. 2 dell'Accordo del 1984, laddove l'ordinamento giuridico statale assume la Chiesa secondo la sua peculiare natura, struttura e finalità. Ciò comporta di conseguenza la sua disciplina in Italia secondo un diritto speciale, ancorché non privilegiario, e non secondo il mero diritto comune, come sarebbe stata logica conseguenza se lo Stato si fosse limitato a riconoscere alla Chiesa la sola libertà religiosa in senso collettivo.

Per quanto riguarda poi i singoli contenuti di tale *libertas*, il testo vigente del Concordato appare assai dettagliato e preciso. In particolare è assicurata la libertà della Chiesa sia per quanto attiene alla sua struttura e, quindi, alla sua capacità di organizzarsi giuridicamente senza alcun limite posto dalle leggi dello Stato; sia per quanto attiene alla funzione sua propria, tenendosi nel dovuto conto la distinzione canonistica dei *tria munera – docendi, sanctificandi, regendi* – in cui tale funzione si articola.

Si deve rilevare che la formula generale dell'art. 2 è da collegare alle altre disposizioni del Concordato, nelle quali sono garantite singole libertà ecclesiastiche. Ciò vale in materia di *munus docendi* relativamente alla dichiarazione, alla diffusione ed alla difesa del dogma cattolico (art. 2; art. 7, n. 4); alla formazione dei *christifideles* (art. 9; art. 10, n. 3; art. 12); ed in particolare alla specifica formazione del clero (art. 10, nn. 12-2).

Quanto rilevato vale pure per il *munus sanctificandi*, del quale è fatta esplicita menzione nell'art. 2, n. 1, ma che direttamente o indirettamente è oggetto anche in una serie di specifiche previsioni normative, come in materia di edifici di culto (art. 5), di riconoscimento agli effetti civili del matrimonio canonico (art. 8), ed anche di esonero degli ecclesiastici dal servizio militare (art. 4).

Il *munus regendi*, infine, oltre al generale riconoscimento della "giurisdizione in materia ecclesiastica" (art. 2, n. 1), entra in rilievo sia come potere legislativo (ad es. nella disciplina degli enti ecclesiastici e del matrimonio: art. 7, n. 2. e art. 8), sia come potere amministrativo (ad es. nell'erezione degli enti ecclesiastici e nello svolgimento su di essi dei controlli canonici, nel conferimento degli uffici ecclesiastici, negli atti di certificazione, ecc.), sia come potere giudiziario (ad es. per quanto attiene alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, ex art. 8, n. 2).

In materia di giurisdizione ecclesiastica si deve rilevare che nel Trattato lateranense ricorre una disposizione che ha una chiara connotazione con-

cordataria. Si tratta di quella contenuta nel capoverso dell'art. 23, per cui hanno piena efficacia giuridica agli effetti civili, senza altre formalità, le sentenze ed i provvedimenti dell'autorità ecclesiastica ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, riguardanti ecclesiastici o religiosi e concernenti materie spirituali e disciplinari. La norma comporta quindi, in maniera in qualche modo analoga a quanto previsto per le decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee, il riconoscimento della forza esecutiva del provvedimento ecclesiastico. Nell'Accordo del 1984 questa disposizione è indirettamente confermata, in ragione del fatto che all'art. 2, lett. c) del Protocollo addizionale è detto che "la Santa Sede prende occasione della modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'art. 23, secondo comma, del Trattato lateranense secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani".¹⁹ Sui provvedimenti in questione, pertanto, è inammissibile un sindacato di legittimità o di merito da parte del giudice italiano, che non sia quello diretto ad accertare che la loro eventuale esecuzione in Italia verrebbe a ledere diritti costituzionalmente garantiti. È evidente che qualora si configurasse tale lesione, il provvedimento ecclesiastico non potrebbe avere efficacia nell'ordinamento italiano, ma rimarrebbero integri tutti i suoi effetti nell'ordinamento canonico.

Nel quadro della libertà di organizzazione pienamente riconosciuta alla Chiesa, deve collocarsi – fatto di rilievo e innovativo – la valorizzazione della Conferenza Episcopale Italiana come ulteriore interlocutore della comunità politica (cfr. ad es. l'art. 13 e l'art. 5, lett. b del Protocollo addizionale). Detta valorizzazione, infatti, presuppone il rinnovamento promosso nel diritto costituzionale della Chiesa dal Concilio Vaticano II, che ha portato al recupero della Chiesa particolare e del suo ruolo,²⁰ anche per quanto attiene ai rapporti con la comunità politica.

3. LA LIBERTÀ RELIGIOSA INDIVIDUALE E COLLETTIVA

Il terzo comma dell'art. 2 del testo vigente opera un generale riconoscimento di libertà religiosa agli appartenenti alla Chiesa cattolica, venendo così ad offrire una garanzia rafforzata della libertà religiosa, sia individuale che collettiva, già oggetto di tutela nella Costituzione. In particolare la norma garantisce "ai cattolici ed alle loro associazioni la piena libertà di riunione e

¹⁹ AAS 77 (1985) 532-533.

²⁰ Cfr. *Christus Dominus*, 37: AAS 58 (1966) 693; *Apostolos Suos*, 15: AAS 90 (1998) 651.

di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione".²¹

Si deve tuttavia osservare come in singole disposizioni concordatarie vengano disposte specifiche garanzie della libertà religiosa dei cattolici, soprattutto creandosi le condizioni per l'esercizio della libertà religiosa in ambiti qualificanti: si pensi al riconoscimento degli effetti civili al matrimonio canonico (art. 8), che in concreto significa rilevanza per l'ordinamento statale delle scelte di coscienza della persona in materia matrimoniale; ovvero alla riconosciuta facoltà di usufruire dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, che concorre ad attualizzare la libertà religiosa come diritto ad una formazione che non ignori la dimensione religiosa (art. 9, n. 2).

In materia di libertà di associazione per motivi religiosi, le disposizioni concordatarie relative agli enti ecclesiastici vengono oggi maggiormente incontro, rispetto al passato, alle esigenze di veder riconosciute agli effetti civili associazioni ed istituzioni nascenti all'interno dell'ordinamento giuridico canonico. Basti pensare soltanto alla possibilità di riconoscimento – seppure a determinate condizioni – degli istituti religiosi e delle società di vita apostolica di diritto diocesano, che era del tutto escluso dalla normativa del 1929; oppure allo speciale regime dettato per le associazioni pubbliche e private di fedeli che non possono ottenere il riconoscimento come enti ecclesiastici (artt. 8-10; legge 20 maggio 1985, n. 222).

Occorre infine notare come con la revisione del 1984 dal testo del Concordato è venuta meno tutta una serie di norme oggettivamente limitatrici della libertà religiosa a livello individuale: si pensi in particolare alla soppressione della disposizione di cui al terzo comma dell'art. 5 del Concordato lateranense, secondo cui "in ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico".²² In alcuni casi le originarie disposizioni del Concordato lateranense sono state oggetto di modifiche rivolte a renderle più consoni alle esigenze di tutela della libertà religiosa: così nel caso dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, con il passaggio dal vecchio sistema dell'esonero dall'insegnamento, che pure era un istituto posto a garanzia della libertà religiosa degli studenti e dei diritti in materia educativa dei genitori, al sistema della facoltatività, cioè della sua libera scelta, certamente più garantista.

²¹ AAS 77 (1985) 522.

²² AAS 21 (1929) 278. Sulla disposizione cfr. S. BERLINGÒ, *L'indisponibilità del diritto di libertà religiosa. A proposito dell'art. 5 terzo comma del Concordato*, «Dir. eccl.» (1966), I, p. 3 ss.; C. MIRABELLI, *L'art. 5 del Concordato*, in *Studi per la revisione del Concordato*, Padova 1970, p. 409 ss. Nonostante i fondati dubbi circa la sua oggettiva costituzionalità, la disposizione concordataria aveva tuttavia resistito ad un sindacato di legittimità costituzionale: cfr. Corte cost., 14 giugno 1962, n. 52, «Giur. Cost.», 1962, p. 224 ss.

4. IL “CARATTERE SACRO” DI ROMA

Nel secondo comma dell'art. 1 del Concordato lateranense era contenuta una norma secondo cui il Governo italiano, in considerazione del “carattere sacro della Città Eterna”, sede vescovile del Pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrinaggi, era impegnato ad impedire tutto ciò che in Roma potesse essere in contrasto con detto carattere.

Quella disposizione, rimasta pressoché inapplicata,²³ era interpretata dalla dottrina nel senso che essa conteneva un impegno non ben determinato dell'autorità governativa italiana, con riferimento alle potestà discrezionali del potere esecutivo. Proprio in ragione di questa sua indeterminatezza la norma era stata oggetto di critica, in quanto la genericità dell'impegno assunto dallo Stato italiano, consentendo di coprire un numero indeterminato di fattispecie concrete, rischiava di rendere arbitrario l'esercizio delle funzioni pubbliche, da parte dell'autorità governativa (soprattutto l'esercizio dei poteri di interdizione e di polizia), con conseguente possibile lesione delle libertà individuali e collettive.²⁴

La disposizione, d'altra parte, era intesa ad accordare specifiche garanzie alla *libertas Ecclesiae* in rapporto alla peculiare situazione della città di Roma, di cui il Papa è Vescovo, sul cui territorio si trovano gli organi di governo della Chiesa universale e le rappresentanze diplomatiche accreditate presso la Santa Sede, che è un punto di riferimento spirituale per i cattolici del mondo intero.²⁵

Il quarto comma dell'art. 2 del testo in vigore, afferma invece che “la Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile

²³ Nel corso di un cinquantennio a tale disposizione si era appellata la Santa Sede in due diverse occasioni: nel 1938, in occasione della visita a Roma di Hitler, allorché il Papa Pio XI aveva lamentato il fatto che nella città “sacra” era stata inalberata l'insegna di una croce che non era la croce di Cristo. Nel 1965, in occasione della rappresentazione in Roma della commedia scandalistica *Il Vicario* di Rolf Hochhuth, ritenuta gravemente lesiva alla memoria di Papa Pio XII, perché accusato di non aver espresso ufficiale condanna contro il nazismo e lo sterminio degli ebrei. Su quest'ultima vicenda cfr. in particolare S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, 1981, p. 36 ss.

²⁴ Per riferimenti bibliografici in materia cfr. E. GRAZIANI, *Il carattere sacro di Roma. Contributo all'interpretazione dell'art. 1 cpv. Conc.*, Milano 1960; G. CAPUTO, *Il carattere sacro di Roma, in Studi per la revisione del Concordato*, Padova, 1970, p. 239 ss.; L. GUERZONI, “Carattere sacro” di Roma e sovranità dello Stato, Bologna 1970. Sulle origini storiche e ideologiche della formula cfr. A. RICCARDI, *Roma “città sacra”? Dalla Conciliazione all'operazione Sturzo*, Milano 1979; M. MADONNA, *Dal “carattere sacro” al “particolare significato”. La città di Roma nel Concordato del 1929 e nell'Accordo del 1984. Aspetti giuridici e politici*, Tricase 2009.

²⁵ Si vedano in proposito le osservazioni sviluppate da alcuni componenti della Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato (1968-1969), in: G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Firenze, 1976, p. 250 ss., i quali rilevavano anche l'aporia sussistente fra una norma limitatrice di libertà, ma non tassativa, e i principi di democrazia e libertà sanciti dall'ordinamento.

del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità".²⁶ Si tratta di una formulazione ancor più generica della precedente, ma priva di specifici impegni da parte statale; peraltro, essendo prevista in un atto con valore e forza giuridica, qual è il Concordato, non può considerarsi del tutto priva di effetti sul piano di diritto.²⁷

Certamente la disposizione in esame non ha forza di legittimare, come accadeva in passato, limitazioni più o meno ampie di diritti e di libertà giuridicamente garantite; tuttavia può legittimare interventi del legislatore e della pubblica amministrazione destinati specificamente a Roma in quanto sede vescovile del Papa e centro della cattolicità, e diretti a garantire una migliore esplicitazione delle funzioni e delle relazioni che a detto carattere sono connesse. Così potrebbero trovare fondamento nella norma in esame leggi e regolamenti speciali per la città di Roma attenenti a settori che hanno connessione con quelle funzioni, come l'urbanistica, i trasporti, le relazioni internazionali, l'accoglienza di pellegrini, i servizi sociali e sanitari anche a favore di non cittadini (immigrati extra comunitari, ecc.), il turismo di carattere religioso, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici e religiosi. Due esempi recenti esplicitano tale visione. Il primo: il Grande Giubileo del 2000 che ha visto convergere a Roma per un intero anno milioni di pellegrini e ha richiesto un ripensamento di tanti luoghi della città da parte dell'autorità pubblica. Il secondo esempio: i funerali di Giovanni Paolo II con la grande affluenza di fedeli e autorità nonché l'impatto di tale evento sulla città in un brevissimo spazio di tempo.

Più in generale si potrebbe rilevare come la disposizione in esame si pone quale norma di un più ampio statuto speciale che potrebbe essere assicurato alla città di Roma, onde metterla in condizione di svolgere nel modo migliore le funzioni ed i servizi di cui è gravata per i suoi ruoli di capitale, di città internazionale e di sede della cattolicità.²⁸ Una prospettiva, quest'ultima, che ha acquistato concretezza per effetto della riforma del Titolo v della Costituzione, ove è stato consacrato formalmente il ruolo di Roma come "capitale della Repubblica", assegnando alla legge dello Stato il compito di disciplinarne l'ordinamento (art. 114, terzo comma).

²⁶ AAS 77 (1985) 523.

²⁷ In questo senso cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Milano 1980, p. 321; contra C. CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionalismo alla laicità dello Stato*, Torino, 1980, p. 183.

²⁸ Per una spunto al riguardo cfr. S. BERLINGÒ, *Per una nuova politica del diritto in materia ecclesiastica*, «Dir. eccl.» (1977) I, p. 78. Per ulteriori approfondimenti, cfr. *Roma, la capitale del Papa*, a cura di L. Fiorani e A. Prospero, Torino, 2000; G. B. VARNIER, *Roma "città sacra" e "città aperta nella seconda guerra mondiale"*, «Dir. eccl.» (2002), I, pp. 1282-1291; P. SASSI, *I rapporti fra Roma capitale e la Santa Sede: poteri pubblici e Chiesa cattolica nell'ex "città" tra secondo e terzo millennio*, in *L'ordinamento di Roma capitale*, Atti del convegno, Roma, 10 aprile 2003, a cura di S. MANGIAMELI, Napoli, 2003, p. 139 ss.; *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, 2003.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine condotta evidenzia un sistema articolato e complesso, caratterizzato dal costante e necessario misurarsi degli accordi in parola con le evoluzioni in atto nell'ordinamento tanto civile quanto canonico. Lo sviluppo della *libertas Ecclesiae* nella relazione fra Stato e Chiesa in Italia è stato incoraggiato dall'evoluzione ordinamentale italiana nel segno di una sempre più accentuata valorizzazione dell'autonomia ecclesiastica.

Tuttavia occorre precisare come nell'esaminare tali dinamiche relazionali non si debba cadere nel facile equivoco di considerarle operative "a senso unico". Se è vero che lo sviluppo della *libertas Ecclesiae* negli accordi di attuazione del dettato concordatario appare indubbiamente condizionato dalle evoluzioni ordinamentali in atto, va però sottolineato come tale risultato, sia stato notevolmente favorito proprio dal paradigma strutturale dell'Accordo 1984. Si è dunque di fronte ad una realtà in cui i fattori dominanti sono in costante evoluzione. Dinamiche, "inter" ed "infra" ordinamentali, che non possono venire trascurate se non si intenda affrontare il rischio di porre in ombra alcuni degli elementi più significativi per ricostruire l'avvenuto sviluppo degli accordi, ma anche e soprattutto per comprendere le future linee evolutive, tanto nel loro insieme quanto nei singoli settori.

Vorrei, al termine di queste mie riflessioni, riproporre la visione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia proposta da Papa Benedetto XVI nella sua visita al Quirinale del 2005, in cui richiama tra l'altro a una sana laicità dello Stato: "Le relazioni tra la Chiesa e lo Stato italiano sono fondate sul principio enunciato dal Concilio Vaticano II, secondo cui 'la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane' (*Gaudium et spes*, 76). È principio, questo, già presente nei Patti Lateranensi e poi confermato negli Accordi di modifica del Concordato. Legittima è dunque una sana laicità dello Stato in virtù della quale le realtà temporali si reggono secondo le norme loro proprie, senza tuttavia escludere quei riferimenti etici che trovano il loro fondamento ultimo nella religione. L'autonomia della sfera temporale non esclude un'intima armonia con le esigenze superiori e complesse derivanti da una visione integrale dell'uomo e del suo eterno destino".²⁹

Il Concordato del 1929 e gli Accordi del 1984 offrono un quadro giuridico per realizzare quella sana laicità di cui parla il Santo Padre e che rafforza l'identità dell'Italia, un Paese a cui mi sento tanto legato e a cui faccio auguri di ogni bene, quando si compiono i 150 anni della sua Unità.

²⁹ Benedetto XVI, *Discorso durante la visita al Quirinale, 24 giugno 2005*, «L'Osservatore Romano», 25.6.2005.