



Senato della Repubblica

A trent'anni dall'Accordo di Villa Madama
1984-2014



*Incontri
in Senato*

Senato della Repubblica

Incontri in Senato

15

Senato della Repubblica

A trent'anni dall'Accordo
di Villa Madama
1984-2014

Interventi di Pietro Grasso
Presidente del Senato della Repubblica

e

S.E.R. Mons. Pietro Parolin
Segretario di Stato di Sua Santità

12 FEBBRAIO 2014

SALA ZUCCARI

PALAZZO GIUSTINIANI

Il presente volume raccoglie i testi degli interventi
del Presidente Pietro Grasso e di S.E.R. Mons. Pietro Parolin,
tenuti presso la Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani
in occasione del convegno
“A trent’anni dall’Accordo di Villa Madama 1984-2014”
svoltosi il 12 febbraio 2014

© 2014 Senato della Repubblica

La pubblicazione è stata curata dall’Ufficio stampa e internet
e dall’Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell’archivio e delle pubblicazioni del Senato

Indice

PIETRO GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
7

PIETRO PAROLIN
Segretario di Stato di Sua Santità
19

PIETRO GRASSO
PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Autorità, Gentili ospiti, Signori e Signore.

Il convegno che ospitiamo in Senato in occasione del trentesimo anniversario dell'accordo di modifica del Concordato è un'occasione preziosa per rileggere il passato con gli occhi del presente e aprire prospettive sul futuro dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia.

Nella sua prima visita al Quirinale, il Santo Padre Francesco ha ricordato con un richiamo particolare il trentesimo anniversario dell'Accordo di Revisione del Concordato. L'idea di "novità" coglie un aspetto relevantissimo: l'intervento della Costituzio-

ne repubblicana, che all'articolo 7 fa specifico riferimento ai Patti lateranensi e al tempo stesso contiene fra i valori fondamentali dell'ordinamento il principio di eguaglianza, all'articolo 3, e la libertà religiosa, all'articolo 8.

L'innovazione risiede quindi non solo nei successivi aggiornamenti, resi necessari dall'evoluzione del contesto socio-politico, ma soprattutto nella piena consapevolezza che rispetto al testo originario si erano innovati gli stessi presupposti dell'Accordo, alla luce dei quali il testo veniva arricchito e integrato da un nuovo significato storico ed ideale. Da un lato, l'intervento del dettato costituzionale; dall'altro, il Concilio Ecumenico Vaticano II. Eventi che hanno posto nella coscienza collettiva i fondamenti irrinunciabili della ritrovata comunità civile.

L'Accordo di revisione indicava così

una rinnovata strada comune, lungo la quale “il riconoscimento della dimensione sociale e pubblica del fatto religioso” - sono parole del Presidente della Repubblica Napolitano - si accompagnava alla maturazione della piena consapevolezza che dopo il “prologo risorgimentale” era seguita la stagione del “patriottismo costituzionale”, ossia della saldatura della “ragione pubblica”, della “base pubblica di giustificazione, universalmente accettabile dai cittadini”, con le istanze più profonde e i legami più stretti tra pensieri, ispirazioni, progetti per la stessa convivenza e cittadinanza democratica. L’Accordo di revisione ha rappresentato pertanto il tentativo sapiente di volgersi al passato rendendolo storia per il presente, per segnare un percorso aperto alle generazioni future.

Esponenti politici provenienti da cul-

ture ed esperienze profondamente diverse compresero l'urgenza di affrontare temi così delicati e concorsero ad individuare un punto di sintesi superando anche le pregiudiziali ideologiche. Si poterono attuare principi costituzionali che secondo la Corte costituzionale non potevano essere compressi da norme pattizie; e si rimossero gli ostacoli alla necessaria collaborazione fra forze laiche e cattoliche del Paese.

In questo dibattito giocò un ruolo fondamentale il coinvolgimento del Parlamento, che non solo si occupò della legge di ratifica dell'Accordo ma preventivamente incise - e in misura molto rilevante - sulla formazione della volontà politica in vista delle modifiche. Lo dico anche per ricordare, in un momento in cui si discute della veste da dare alla nostra democrazia parlamentare, di quanto le Camere, entrambe le

Camere, possano contribuire alla ponderazione delle grandi scelte del Paese.

Non è la prima volta che nella storia dei rapporti tra Chiesa e Stato in Italia si avverte la necessità di riconoscere un “antecedente” in grado di potere generare processi virtuosi di superamento dei conflitti. L’Accordo del 1984 si ancorava al dibattito costituente sull’inserimento dei Patti del 1929 nella trama costituzionale e all’insegnamento del Concilio Vaticano II sui rapporti tra la Chiesa e la comunità civile.

Per il primo aspetto, Giorgio La Pira svelò che la disposizione dell’articolo 7 della Costituzione - “Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani” - venne da lui stesso e dall’allora monsignor Giovanni Battista Montini individuato in un passaggio dell’Enciclica di Leone XIII *Immortale Dei* del

1885. Significative furono poi le posizioni convergenti di Palmiro Togliatti e di Alcide De Gasperi, che pur così diversi per ascendenza politica erano entrambi consapevoli che quel dibattito avrebbe segnato le sembianze della stessa identità nazionale.

La costituzione conciliare *Gaudium et spes* riprende poi l'allocuzione di Benedetto XV del 21 novembre 1921, nel passaggio in cui il Sommo Pontefice indicava "l'armonia tra la società civile e quella religiosa" come "il fondamento di tutti gli altri beni"; ed ancor di più la dichiarazione *Dignitatis Humanae* sulla libertà religiosa trovava linfa nelle parole pronunciate prima dell'apertura del Concilio da Giovanni XXIII, che in occasione del centenario dell'Unità d'Italia parlò di un "motivo di esultanza". Appena qualche giorno prima dell'inizio dell'Assise Conciliare Giovanni Battista Montini disse,

a proposito della svolta impressa dai fatti del 1870 allo Stato Pontificio e alla Chiesa: “La Provvidenza, quasi giocando drammaticamente negli avvenimenti, tolse al Papato le cure del potere temporale perché meglio potesse adempiere la sua missione spirituale nel mondo”.

Messaggi, echi, parole che abbiamo ritrovato nel magistero di Benedetto XVI, per il quale “è fondamentale insistere sulla distinzione tra l’ambito politico e quello religioso al fine di tutelare sia la libertà dei cittadini che la responsabilità dello Stato verso di essi”.

L’intreccio di storia, cultura, dibattiti parlamentari, decisioni politiche, segna quello che Papa Francesco ha definito “il solido quadro di riferimento normativo per uno sviluppo sereno dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia”, quel doppio binario, fon-

dato sulla “distinzione” e sulla “collaborazione”, sul quale poggia l’impegno quotidiano, fermi i “rispettivi ruoli e ambiti d’azione”, per il “servizio della persona umana in vista del bene comune” - sono sempre parole di Papa Francesco.

Il superamento delle divisioni e dei rapporti conflittuali si è tradotto in un livello più elevato di equilibrio, dove il ridimensionamento dello Stato Pontificio a “quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l’anima” - così Pio XI, mutuando un’immagine di San Francesco d’Assisi - da elemento di frattura è diventato punto di sintesi e di maturazione per un rinnovato senso di appartenenza comune ai destini della Nazione. La meta era l’affermazione di un inclusivo “senso dello Stato” - come bene ha scritto Giuseppe Ferrari - in grado di recuperare il “senso di unità”.

Il dipanarsi delle vicende storiche non è frutto quindi di improvvisazione, ma della gradualità di pensieri e azioni che rendono attuale e fruttuoso l'impegno di quanti operano lontani dalla ribalta pubblica. La storia ci insegna a guardare oltre gli ostacoli, a superare le difficoltà secondo una logica comunitaria, di appartenenza comune e di riconoscimento reciproco.

Il tempo presente è saldamente ancorato ad entrambi i presupposti: Stato e Costituzione. Per non disperdersi è allora necessario fare tesoro dell'esperienza dell'incontro che ha segnato la storia dei rapporti tra Stato e Chiesa. Un'esperienza preziosa perché dimostra come non vi siano identità autoreferenziali, ma identità autonome che possono maturare e svilupparsi solo se ci si riconosce nella comune "identità arricchita" della Nazione.

Il Nuovo Concordato aprì anche la stagione delle intese con le altre confessioni, in base al terzo comma dell'articolo 8 della Costituzione, e pose le basi per una complessiva politica religiosa del Paese che oggi deve tener conto di cambiamenti epocali, i quali pongono sfide che attengono alle scelte religiose e chiamano in causa il diritto di famiglia, le modalità del lavoro e altro.

A trent'anni di distanza, il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa cui ha dato inizio l'accordo di Villa Madama ha dimostrato una notevole capacità di adattarsi alle sollecitazioni della modernità.

Il dialogo con la Chiesa è stato in questi anni una fonte preziosa di crescita, di rafforzamento e di sprone per il Paese, per le Istituzioni, per la politica e per i cittadini.

Io sono fermamente convinto che il

futuro del Paese dipenderà dalla capacità che la politica avrà di colmare un vuoto profondo che la separa dai cittadini, di rappresentatività, di legittimità etica e di comprensione. E credo che questa necessaria “riscossa dei valori” beneficerà ancora del fecondo rapporto con la religione e con la Chiesa.

PIETRO PAROLIN
SEGRETARIO DI STATO DI SUA SANTITÀ

PER LA PROMOZIONE DELL'UOMO
E IL BENE DEL PAESE

1. Una disposizione nuova nella tradizione concordataria

All'indomani della firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, avvenuta a Villa Madama il 18 febbraio 1984, l'attenzione di molti fu richiamata dall'articolo 1, per il quale "La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed

alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese”¹.

In genere i commenti, permeati di una certa enfasi, colsero nella disposizione lo spirito nuovo dell'Accordo: venne soprattutto sottolineato il richiamo al principio di cui al primo comma dell'articolo 7 della Costituzione italiana, secondo cui “lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani”, per mettere in evidenza la novità che esso rappresentava dal punto di vista della qualificazione dello Stato sotto il profilo religioso. Difatti quella disposizione della Costituzione italiana del 1948, che qualifica come laico lo Stato italiano, veniva a sostituire il ri-

¹ Una documentazione sul processo che condusse alla revisione del Concordato lateranense in: Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Un Accordo di libertà*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1984.

chiamo che l'articolo 1 del testo concordatario del 1929 faceva al principio confessionista racchiuso nell'articolo 1 dello Statuto albertino.

Lo spirito nuovo dell'Accordo venne anche sottolineato con riferimento alla seconda parte del medesimo articolo 1, laddove è stato formalizzato l'impegno dello Stato italiano e della Chiesa "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Allorché fu noto il nuovo testo, la disposizione sorprese, sia perché del tutto inedita nella tradizione concordataria, sia anche perché assente nelle diverse "bozze di revisione" che le Delegazioni delle due Parti avevano via via elaborato e rese pubbliche nel corso di una trattativa protrattasi dal 1976 al 1984.

Nella seconda parte dell'articolo 1 i commentatori colsero l'espressione di un

nuovo modo nel reciproco riguardarsi tra Stato e Chiesa: non più sospettosamente, come nel 1929, ma in maniera amichevole, aperta, leale, secondo lo spirito della Costituzione repubblicana, da un lato, e degli insegnamenti del Concilio Vaticano II, dall'altro. La collaborazione “per il bene del Paese” acquisiva, tra l'altro, un particolare significato in un'Italia non ancora uscita dalla vicenda terroristica, nella quale il mondo cattolico aveva pagato un altissimo prezzo con il sacrificio di suoi esponenti impegnati nelle pubbliche istituzioni; una vicenda che aveva messo in evidenza preoccupanti fattori degenerativi del tessuto sociale e pericolosi allentamenti dei vincoli di solidarietà, che avevano in qualche modo contribuito alla formazione del “brodo di coltura” della violenza eversiva.

L'impegno alla collaborazione, dun-

que, appariva come una nuova, felice opportunità, a fronte della necessità e dell'urgenza di ricostruire un tessuto valoriale nella società.

In effetti, un'affermazione di reciproca collaborazione tra lo Stato e la Chiesa era del tutto assente nel testo del 1929. In questo ci si limitava a dichiarare, nella *Premessa*, che il Concordato era “inteso a regolare le condizioni della Religione e della Chiesa in Italia”. Nel primo articolo poi, alla luce del principio confessionista presente nello Statuto albertino, era precisato che “L'Italia [...] assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica”, col limite della “conformità alle norme del presente Concordato”.

Già di qui, insomma, si coglieva lo spi-

rito dell'accordo di allora: quello di una Chiesa in difesa, che cercava di conquistare alcuni spazi della libertà necessaria alla sua missione; quello, di uno Stato e di una Chiesa, che nella reciproca diffidenza guardano all'accordo come *actio finium regundorum*. Del resto, nello stesso discorso tenuto alla Camera il 13 maggio 1929, in occasione della ratifica ed esecuzione dei Patti Lateranensi, Benito Mussolini manifestava pienamente detta diffidenza, laddove in apertura veniva ad affermare che tra lo Stato italiano e la Città del Vaticano “vi sono [...] due sovranità ben distinte, ben differenziate, perfettamente e reciprocamente riconosciute. Ma, nello Stato, la Chiesa non è sovrana e non è nemmeno libera” ².

² In merito cfr. R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il

Nel complesso la disposizione di cui all'articolo 1 dell'Accordo di Villa Madama ebbe un'accoglienza positiva, anche se non sempre riuscì a sottrarsi o alla magniloquenza di giudizi ridondanti, o al riduttivismo di chi vi leggeva una mera dichiarazione di principio, senza contenuti concreti.

2. L'influsso degli insegnamenti conciliari

Nel mondo cattolico i contenuti dell'articolo 1 furono accolti con evidente favore. Vero è che ci furono delle voci più moderate: si pensi alle osservazioni pensose di un Sergio Cotta il quale, dinnanzi alle sfide che il processo di secolarizzazione veniva ponendo anche in Italia, affermava: “Non de-

Mulino, Bologna 2009, p. 153 ss. Il discorso di Mussolini può leggersi alla p. 603 ss.

vono crearci illusioni edulcoranti espressioni come quella dell'articolo 1 dell'Accordo, secondo cui le parti si impegnano a collaborare per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. È una dichiarazione di intenti, bella e opportuna se volete, ma cui non corrisponde una omogeneità culturale". Per l'illustre filosofo del diritto il "punto alto" - il "punto fondamentale dell'Accordo, tutto il resto potrebbe anche andare a monte" - era nell'articolo 2, dove "si riconosce piena libertà alla Chiesa di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa; di evangelizzazione e santificazione"³.

Nel complesso però il mondo cattolico

³ S. Cotta, *Intervento*, in AA.VV., *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa. Prospettive di attuazione*, Atti del XXXVI Convegno nazionale di studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani: Roma, 6-8 dicembre 1985, Giuffrè, Milano 1986, p. 52 s.

colse proprio nell'articolo in questione la grande novità e, in qualche modo, il senso profondo dell'opera di revisione. Nel testo della disposizione, ancor più che il riferimento costituzionale percepì l'eco evidente degli insegnamenti del Concilio Vaticano II, in particolare di quel paragrafo 76 della Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et spes*, nel quale si afferma che “la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra”; che entrambe, “anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane”; che esse “svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”.

In sostanza, si percepiva con chiarezza come, proprio grazie all'articolo 1 dell'Accordo, il testo del Concordato lateranense venisse armonizzato ai principi della Costituzione italiana ed agli insegnamenti del Vaticano II, attuando così quanto inteso dalle due Parti all'atto di intraprendere l'opera di revisione.

L'influenza del magistero conciliare fu colta, in particolare, nel riferimento all'impegno "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Sottesa a tale espressione si avvertì, con nettezza, l'affermazione contenuta nella ricordata Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, secondo cui la Chiesa "in ragione del suo ufficio e della sua competenza, in nessuna maniera si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico" (§ 76).

Ma soprattutto, proprio nel riferimento

alla collaborazione per il bene dell'uomo e della società civile si vide il riflesso della grande ecclesiologia del secondo Concilio Vaticano, esposta nella Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen gentium*, ma anche in documenti quali il decreto sull'apostolato dei fedeli laici *Apostolicam actuositatem*. Una ecclesiologia che aveva messo in evidenza la Chiesa non solo come gerarchia, come istituzione, ma anche come un popolo – il popolo di Dio, come lo definisce *Lumen gentium* – pellegrinante nella storia; un popolo chiamato ad animare la società secondo ciò che è buono e giusto.

Il Concilio ravvivava così l'antica consapevolezza, bene espressa in quel gioiello della letteratura cristiana antica che è l'epistola *A Diogneto*, secondo cui “i cristiani svolgono nel mondo la stessa funzione dell'anima nel corpo” (VI, 1).

Dunque una ecclesiologia che, per quanto attiene ai rapporti tra la Chiesa e la comunità politica, faceva luce su una diversa, ulteriore dimensione di tali rapporti: non solo quella istituzionale e propriamente giuridica, ma anche quella attuata attraverso “le azioni che i fedeli, individualmente o in gruppo, compiono in proprio nome come cittadini, guidati dalla coscienza cristiana” (Cost. past. *Gaudium et spes* § 76), attraverso cui animare le realtà temporali.

In definitiva la percezione era che con l'Accordo di Villa Madama si voltava decisamente pagina rispetto ai Concordati del passato. In particolare, ci si allontanava sensibilmente dalla tradizione novecentesca, che era stata profondamente segnata dal confronto della Chiesa con Stati totalitari o autoritari e dal ricorso allo strumento

pattizio, al fine di conquistare spazi di libertà all'azione ecclesiastica.

In effetti nuova risultava l'architettura complessiva dell'Accordo, con l'introduzione dell'inedito modello dell'"accordo-cornice", caratterizzato dalla fissazione dei principi fondamentali e dal rinvio per le disposizioni di dettaglio ad ulteriori accordi applicativi, in cui coinvolgere la Conferenza Episcopale Italiana; nuova la struttura dell'articolato, più asciutto, snello, essenziale; ma soprattutto nuova la "filosofia" ispiratrice e giustificatrice dell'Accordo, non più espressione dello *ius cavendi*, non più visto nella reciproca preoccupazione di porre in essere un'*actio finium regundorum*, ma inteso come strumento espressione di libertà e di collaborazione per il bene comune.

Con gli occhi della storia, si può certa-

mente dire che l'Accordo di Villa Madama costituì il prototipo delle convenzioni concordatarie postconciliari. Ed è interessante notare che esso divenne paradigma di riferimento delle convenzioni successivamente stipulate dalla Santa Sede, così come era accaduto nella prima metà del Novecento, allorché il Concordato italiano del 1929 fu assunto a modello per i successivi Accordi con gli Stati totalitari del tempo.

3. Quale uomo per quale bene

A considerare in una prima lettura la disposizione contenuta nell'articolo 1, laddove le Parti si impegnano alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, non sfugge una certa problematicità dal punto di vista ermeneutico. È da domandarsi, infatti, se quel duplice riferimento finalistico non

costituisca una inutile endiadi, nella misura in cui il bene della comunità politica non può che risultare dal perseguimento del bene della persona umana, che pertanto va promosso.

A ben guardare a tale doppio riferimento è sottesa un'antropologia, che è propria della dottrina sociale della Chiesa, ma che si riscontra anche nella Costituzione italiana, la quale, superando una mera concezione individualistica, guarda alla persona inserita nella fitta trama di relazioni sociali in cui effettivamente è immersa, che costituisce infine il tessuto della società, cioè di quanto viene indicato con il riferimento al Paese.

Per la dottrina sociale della Chiesa, la persona non può trovare compimento solo in se stessa, ma nel suo essere con gli altri e per gli altri: dunque bene della persona e

bene della società non si identificano né si contrappongono. L'uno e l'altro confluiscono in quel bene comune che non è la sommatoria dei beni individuali, bensì è il bene di ciascuno ma al tempo stesso di tutti, nella misura in cui soltanto insieme è possibile perseguirlo e raggiungerlo (Cost. past. *Gaudium et spes* § 26).

Viene poi da domandarsi: quale uomo? Quale bene?

Come sovente accade, anche qui il diritto positivo parte da presupposti pregiuridici, che si hanno per dati. Si tratta in questo caso di presupposti che risultano condivisi dalla Chiesa e dalla Repubblica italiana: la persona umana nella sua originaria ed inalienabile dignità; le spettanze di cui essa stessa è portatrice, che danno luogo a diritti fondamentali riconosciuti e non attribuiti, a cominciare dai diritti di libertà; il

suo realizzarsi all'interno di formazioni sociali, le quali vanno promosse e rispetto alle quali la persona va – se necessario – difesa; l'eguaglianza di tutti senza distinzioni; il compito delle istituzioni pubbliche di rimuovere gli ostacoli, di diritto o di fatto, che impediscono in concreto la realizzazione dell'eguaglianza.

Di particolare rilievo, nel caso dell'Accordo in esame, il diritto di libertà religiosa, riconosciuto dall'articolo 19 della Costituzione italiana e proclamato dal Vaticano II nella Dichiarazione *Dignitatis humanae*. Una libertà religiosa intesa come diritto non solo negativo ma anche positivo, come diritto non solo individuale e collettivo ma anche istituzionale. Perché nel diritto di libertà religiosa, che storicamente e logicamente è la matrice di tutti gli altri diritti di libertà, appare con evidenza la ra-

gione profonda della collaborazione fra Chiesa e Stato.

Al riguardo si deve considerare che i compiti di benessere spirituale sono propri della Chiesa – così come delle altre confessioni religiose –, mentre i compiti di benessere temporale sono propri dello Stato; ma a quest'ultimo compete creare le condizioni normative e materiali perché le istituzioni ecclesiastiche possano effettivamente rispondere, secondo quanto ad esse compete, ai bisogni spirituali della persona. Detto in altre parole, spetta allo Stato rimuovere gli ostacoli, giuridici o fattuali, che limitino o addirittura impediscano l'esercizio del diritto di libertà religiosa, e sull'impegno in questo senso è la vera misura dell'autentica laicità.

D'altra parte è sempre più evidente che il moderno Stato pluralista e democratico,

che necessariamente non può non essere laico, ha necessità di presupposti che non è in grado di forgiare e garantire, pena il venir meno della sua neutralità o imparzialità. È troppo noto il paradigma di Böckenförde per dover essere qui richiamato⁴; certo è che lo Stato ha bisogno di valori di base, di quell'*ethos* che fonda e fa da collante della società. Si tratta di valori che la Chiesa, così come le altre comunità religiose ed in genere le forme strutturate della vita sociale, può trasmettere.

Per quanto riguarda in particolare la Chiesa, in questo caso specificamente intesa come comunità di credenti, il peculiare ser-

⁴ Cfr. E.-W. Böckenförde, *Stato, costituzione e democrazia. Studi di teoria della Costituzione e di diritto costituzionale*, tr. it. di M. Nicoletti e O. Brino, Giuffrè, Milano 2006; Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari 2007.

vizio reso all'uomo ed alla società con la trasmissione di valori di base costituisce il modo, rispondente alla sua natura, di soddisfare al precetto costituzionale di cui al secondo comma dell'articolo 4 della Costituzione. Per esso, infatti, "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Nella prospettiva così delineata si coglie un aspetto peculiare dell'impegno di servizio all'uomo ed alla società assunto, con l'articolo 1, dalla Chiesa istituzione. Ad essa spetta, infatti, promuovere l'uomo attraverso l'assicurazione dei servizi d'ordine spirituale di sua propria ed esclusiva competenza; ma spetta pure educare i fedeli al senso dello Stato, al dovere anche morale di osservarne le leggi giuste, ad essere "sotto-

messi, per amore del Signore, ad ogni autorità costituita in mezzo agli uomini” (1 *Pt* 2, 13; ma cfr. anche *Rm* 13, 1-8), in definitiva a “dare a Cesare quel che è di Cesare” (*Mt* 22, 15-22; *Mc* 12, 13-17; *Lc* 20, 20-26).

Conseguentemente è compito di essa Chiesa gerarchica stimolare i fedeli a svolgere, con autonoma responsabilità ma guidati dalla coscienza cristiana, un ruolo attivo nella società per la sua crescita secondo il bene comune.

Dunque alla norma in esame è sottesa una duplice modalità di collaborazione tra la Chiesa e lo Stato: una, più tradizionale, di carattere istituzionale; l'altra invece di carattere personale, che cioè fa leva sull'impegno individuale o associato dei fedeli, in particolare di quei fedeli laici cui il Vaticano II ha conferito specifico mandato nelle relazioni tra Chiesa e mondo.

4. Carattere precettivo dell'articolo 1 dell'Accordo

Ci si può infine domandare se la disposizione concordataria in esame abbia un vero contenuto normativo, ovvero sia – come sovente accade in convenzioni internazionali, così come in carte costituzionali – una mera affermazione di principio, di grande spessore sul piano ideale ma senza alcuna sostanza propriamente giuridico-positiva.

Si può dire che l'impegno, bilateralmente sottoscritto, a collaborare per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese costituisce la norma-base, cioè la disposizione che giustifica l'Accordo. Ricorrente è in dottrina l'osservazione per cui i Concordati hanno una ragione d'essere nel caso di Stati totalitari, nei quali le libertà sono ristrette o negate, perché la Chiesa ha bisogno di

libertà per lo svolgimento della propria missione. Dunque in tale contesto la negoziazione è diretta all'obiettivo di assicurare ad essa spazi – più o meno ampi – di libertà.

Di qui la conclusione della ritenuta inutilità del ricorso al Concordato nel caso di Stati democratici, nei quali le libertà – e segnatamente la libertà religiosa – sono assicurate, ed ampiamente, a tutti.

In realtà la *ratio* di un Concordato nelle democrazie esiste, ma è diversa: attiene proprio alla opportunità di forgiare strumenti di collaborazione, diretti a regolare le modalità di esercizio dei pur riconosciuti diritti di libertà, nel rispetto dei due distinti ordini, temporale e spirituale. Ed a ben vedere proprio in questo senso si muove nel complesso l'Accordo di Villa Madama, se si eccettuano le poche disposizioni

che riguardano la concreta individuazione di ciò che appartiene all'ordine proprio della Chiesa (articoli 2-4): ordine solo enunciato, riconosciuto, ma non definito – né poteva essere altrimenti – dal primo comma dell'articolo 7 della Costituzione italiana.

Difatti l'Accordo altro non fa che disciplinare le modalità del concreto esercizio del diritto di libertà religiosa – in positivo, così come in negativo – negli ambiti nei quali entra in rilievo: gli edifici di culto (articolo 5), le festività religiose riconosciute agli effetti civili (articolo 6), gli enti ecclesiastici (articolo 7), gli effetti civili del matrimonio canonico (articolo 8), il riconoscimento delle scuole cattoliche e l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (articolo 9), l'assistenza spirituale nelle istituzioni totalizzanti o segreganti

(articolo 11), la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti alla Chiesa (articolo 12).

Dunque l'articolo 1 del Concordato italiano, così come revisionato nel 1984, dispone il superamento di quelle che erano, nel 1929, le modalità di approccio delle due Parti al testo pattuito: la teorica della *potestas indirecta in temporalibus*, tipica della Chiesa dall'età della Controriforma fino al Vaticano II; la teorica del giurisdizionalismo propria dello Stato moderno e riaffermata dal fascismo, come bene evidenziato dalle espressioni sopra ricordate del Capo del Governo di allora.

Da questo punto di vista l'impegno alla collaborazione, assunto dalle due Parti con l'Accordo di Villa Madama, costituisce anche criterio di interpretazione delle disposizioni contenute nel testo concordato e,

quindi, anche canone ermeneutico per i lavori della Commissione paritetica chiamata, a norma dell'articolo 14 dell'Accordo stesso, a ricercare una “amichevole soluzione” nel caso insorgessero “difficoltà di interpretazione o di applicazione” delle disposizioni concordatarie.

Naturalmente la collaborazione sancita dall'articolo 1 non è senza qualificazioni o limiti: deve trattarsi di una *sana cooperatio*, come vuole il Vaticano II (Cost. past. *Gaudium et spes* § 76), ma come è parimenti postulato dal principio di laicità dello Stato contenuto dalla Costituzione italiana⁵ (Corte costituzionale, sentenza n. 203 del

⁵ Si veda al riguardo Corte costituzionale, sent. 11-12 aprile 1989, n. 203, che può leggersi in S. Domianello, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano 1999, p. 597 ss.

1989), vale a dire una collaborazione rispettosa dell'autonomia dei due ordini, spirituale e temporale.

Da questo punto di vista l'articolo in questione impone alle due Parti un obbligo reciproco di rispetto delle relative sfere di competenza, evitando così i pericoli degli opposti estremi di una politicizzazione della religione o di una confessionalizzazione della politica.

5. Un programma per il futuro

Ma l'articolo 1 del testo concordatario vigente non ha solo un contenuto immediatamente precettivo. Esso ha anche un contenuto programmatico che, per certi aspetti, assume un rilievo ancora maggiore del primo.

Di tale contenuto è certamente espressione quanto disposto dal secondo comma

dell'articolo 13 dell'Accordo di Villa Madama, dove è previsto che: “Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti, sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana”.

Dunque un impegno a definire in forma convenuta la regolamentazione di materie che il divenire della società dovesse, nel tempo, portare in evidenza per un duplice rilievo: sul piano temporale e al contempo su quello spirituale.

Ma, al di là della prospettiva propriamente giuridica, di norme via via negoziate, la sostanza della disposizione in esame, col suo richiamo alla collaborazione, conduce più avanti e più in alto. Essa indica una cultura, uno spirito, un modo di ap-

proccio ai problemi contingenti, un atteggiamento di apertura amichevole e confidente, un senso di impegno nei confronti della persona umana e dell'intera società che chiama ciascuno alle proprie, distinte responsabilità.

È quello stile che, nei decenni che separano dal momento della firma dell'Accordo, ha segnato, nelle parole e soprattutto nei fatti, il convergente servizio di Chiesa e Stato a favore dell'uomo, integralmente considerato.

Concludendo, si possono richiamare le espressioni con cui Giovanni Paolo II indicava, dopo l'Accordo di revisione del Concordato lateranense, il passaggio ad una nuova fase dei rapporti tra Chiesa e Stato in Italia.

Nel discorso pronunciato il 3 giugno 1985, in occasione dello scambio degli stru-

menti di ratifica, il Pontefice notava che, come “strumento di concordia e collaborazione, il Concordato si situa ora in una società caratterizzata dalla libera competizione delle idee e dalla pluralistica articolazione delle diverse componenti sociali: esso può e deve costituire un fattore di promozione e di crescita, favorendo la profonda unità di ideali e di sentimenti, per la quale tutti gli italiani si sentono fratelli in una stessa Patria”. Ed aggiungeva che nell’esercizio del suo servizio all’uomo “la Chiesa intende operare nel pieno rispetto dell’autonomia dell’ordine politico e della sovranità dello Stato. Parimenti, essa è attenta alla salvaguardia della libertà di tutti, condizione indispensabile alla costruzione di un mondo degno dell’uomo, che solo nella libertà può ricercare con pienezza la verità e aderirvi sinceramente, trovandovi motivo

ed ispirazione per l'impegno solidale ed unitario al bene comune" ⁶.

Con questo spirito si è venuta sviluppando in Italia, nel trentennio che separa dall'Accordo di Villa Madama, un'esperienza significativa di collaborazione tra Stato e Chiesa che non confonde ordini, ma che esprime felicemente l'idea, più volte enunciata dal recente magistero pontificio, di "laicità positiva" ⁷.

⁶ Il discorso si può leggere in *Acta Apostolicae Sedis* 77 (1985), p. 1055 ss.

⁷ In particolare Benedetto XVI nel suo viaggio ufficiale in Francia del 2008: cfr. in www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2008/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20080912_parigie-lysee_it.html. Per un commento sul punto vedasi *Benoît XVI en France, présentation du cardinal A. Vingt-Trois*, introduction de J.-D. Durand, Libreria Editrice Vaticana-Lethielleux, Città del Vaticano-Paris 2008.

Della stessa collana

n. 1

Lettera Enciclica "Caritas in veritate" di Sua Santità Benedetto XVI.
Incontro con S.E.R. Tarcisio Bertone

n. 2

40° Anniversario Regioni, Sistema delle autonomie e riforma del
Parlamento a quarant'anni dalla prima elezione dei Consigli delle
Regioni

n. 3

80° Anniversario del Concordato
Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato
(1914-1984)

n. 4

Percorsi di opportunità
Dentro le Istituzioni parlamentari, le Istituzioni europee ed
internazionali, le Istituzioni amministrative e le realtà economiche

n. 5

Francesco Cossiga
Commemorazione solenne alla presenza del Presidente della
Repubblica

n. 6

San Francesco, Patrono d'Italia
a 150 anni dall'Unità nazionale

n. 7

La Memoria e l'Immagine
ottobre 1943 - ottobre 2010

n. 8

Senati d'Europa
XII Riunione

n. 9

L'Europa in movimento
da migranti a cittadini europei

n. 10
40° anniversario Italia-Cina
La normalizzazione delle relazioni diplomatiche

n. 11
POLITICA E ISTITUZIONI ATTRAVERSO 150 ANNI
DI STORIA D'ITALIA
Le élites del Parlamento subalpino

n. 12
Cavour. Commemorazione solenne
del centocinquantésimo anniversario della morte

n. 13
La Memoria e l'Immagine.
con un ricordo di Tullia Zevi

n. 14
Convenzione di Istanbul e Media

Gli ultimi della stessa collana

n. 11

POLITICA E ISTITUZIONI ATTRAVERSO 150 ANNI DI STORIA D'ITALIA
Le élites del Parlamento subalpino

n. 12

Cavour. Commemorazione solenne
del centocinquantésimo anniversario della morte

n. 13

La Memoria e l'Immagine
con un ricordo di Tullia Zevi

n. 14

Convenzione di Istanbul e Media



Incontri in Senato