



Giuseppe Dalla Torre

(ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza della Libera Università Maria Ss. Assunta – Lumsa)

Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia *

SOMMARIO: 1. Una premessa di metodo – 2. Un problema italiano; un problema non solo italiano - 3. I Patti Lateranensi come sviluppo della Legge delle Guarentigie – 4. La novazione costituzionale – 5. La revisione concordataria del 1984 – 6. Conclusioni.

1 - Una premessa di metodo

La lettura e l'interpretazione delle vicende storiche si presta, come noto, a due diverse metodologie di ricostruzione e di interpretazione: la prima, più comune anche perché più efficace nel far cogliere gli elementi di novità che di tempo in tempo si susseguono, è quella che procede come rilevatore di discontinuità negli eventi umani; la seconda, meno utilizzata anche perché – forse – di più difficile impiego, è quella che al contrario tende a mettere in evidenza nel divenire della storia gli elementi di continuità. La metodologia secondo discontinuità tende ad evidenziare, anche in relazione a vicende che apparentemente si sviluppano senza rotture traumatiche od eventi rivoluzionari, gli elementi di novità che inesorabilmente si pongono nell'esperienza umana, anche quando sono talmente sottili da apparire quasi impercettibili; elementi di novità che sono strutturali nel *saeculum*, cioè nel calarsi la vicenda umana in una dimensione di sviluppo nel tempo che, in quanto tale, si muove inesorabilmente tra il già ed il non ancora.

La metodologia secondo continuità, a sua volta, non nega – né potrebbe negare – che la storia è cambiamento, in altre parole che proprio nel continuo mutare consiste il divenire del tempo, e quindi la storia. Essa procede però all'analisi delle *res gestae* tenendo conto del fatto che anche sotto i mutamenti più radicali, anche nelle rivoluzioni più sconvolgenti

* È il testo della relazione sul tema "I Patti Lateranensi: origine storica, novazione costituzionale, significato attuale", tenuta il 1° luglio 2011 presso la Biblioteca Provinciale "N. Bernardini" di Lecce, nel quadro del ciclo di incontri promosso dal Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università del Salento sul tema generale: "L'unità d'Italia e la costruzione dello Stato nazionale: profili politici, giuridici e culturali".



dell'antico ordine, vi è qualche cosa che continua. La trama della storia, detto altrimenti, al di là dei momenti di rottura e di innovazione che appare facile percepire, si muove secondo correnti carsiche di continuità, per cui è difficile cogliere davvero la sostanza di novità di quanto avvenuto, senza individuare i semi di innovazione già presenti nell'esperienza precedente e la cui accumulazione ha provocato, come nella crosta terrestre, l'accrescimento di forze contrapposte che infine provocano il terremoto.

Anche il tema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, dall'unificazione ad oggi, può essere considerato nell'una o nell'altra chiave di lettura. Ed anch'esso è solitamente oggetto di analisi secondo la chiave della discontinuità. Siffatta lettura è tanto consolidata da aver condotto ad una temporalizzazione che è dettata dalla rilevazione di rotture rispetto al passato: dal confessionismo degli Stati italiani preunitari alla laicità separatista cavouriana del nuovo Regno d'Italia, dalla cosiddetta "riconfessionalizzazione" dello Stato operata dal fascismo con i Patti Lateranensi, all'affermarsi di una laicità positiva, di collaborazione, con l'avvento della Costituzione repubblicana. Insomma: la vicenda storica delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia negli ultimi centocinquanta anni è ricostruita e sistematizzata seguendo il volgere delle stagioni con i mutamenti, ogni volta radicali, delle politiche e del diritto in materia ecclesiastica.

Si tratta di una lettura del tutto corretta, perché indubbiamente i periodi storici marcati sono contrassegnati da elementi di profonda diversità, anche se il giurista sa bene quanto il diritto vivente, il diritto come si sviluppa nel concreto dell'esperienza giuridica, possa diversificarsi rispetto alla norma scritta e, di fatto, allontanarsi dalla *mens legislatoris*. D'altra parte siffatto tipo di periodizzazione non si sottrae ai pericoli insiti nel voler ricondurre la molteplicità del divenire entro schemi rigidi, come Arturo Carlo Jemolo venne ad ammonire in materia di classificazioni¹.

Si deve tuttavia notare come la ricostruzione storica che ha dato origine a tale periodizzazione, ed ancor più la lettura delle vicende storiche secondo le lenti di tale periodizzazione, di gran lunga prevalente negli storici e nei giuristi che si sono occupati della questione, abbia portato infine ad una ricostruzione che, pur fedele alla realtà, rischia di farne perdere il senso della complessità; di far cogliere per contrapposizione solo il bianco ed il nero, senza percepire più

¹ **A.C. JEMOLO**, *La classifica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, in *Pagine sparse di diritto e storiografia* scelte e ordinate da L. Scavo Lombardo, Giuffrè, Milano, 1957, p. 69 ss.



profondamente le sfumature di chiaroscuro che danno compiutamente il senso della profondità. È quanto sembra consentire, o consentire meglio, una analisi storica dell'ultimo secolo e mezzo di rapporti tra Stato e Chiesa in Italia condotta secondo il metodo della continuità, come tra l'altro è stato proposto di recente da un pregevole lavoro storico².

In questa prospettiva, che permette una lettura più nuova, più originale, è possibile in particolare percepire meglio il senso e la dimensione del "compromesso" come elemento costante nella storia italiana, ed anche nella storia delle relazioni tra le due istituzioni.

E qui giova notare come con il termine "compromesso" si può intendere, come del resto solitamente accade, un fenomeno negativo, nel quale verità e giustizia vengono sacrificati alla ragion di Stato³. In questo senso si tratta di un fenomeno di cui la storia è piena, anche in materia ecclesiastica. Solo per fare un esempio basti pensare alla regola di Augusta (1555) e di Westfalia (1648), per la quale *cuius regio eius religio*, chiaramente dettata dalla ragion di Stato in spregio della rivendicata libertà in materia religiosa; regola che avrebbe dominato la politica in materia ecclesiastica degli Stati europei fino alla grande rivoluzione di fine del Settecento, e che sarebbe stata paradigmatica per altre vicende di denegata tolleranza, si pensi solo agli Accordi di Jalta del 1945, che legittimarono la divisione del mondo secondo due religioni non trascendenti ma immanenti, come le ideologie sottese alle due parti contrapposte.

Ma il "compromesso" può anche essere un fenomeno positivo, addirittura una virtù; per certi aspetti il "compromesso" è il *proprium* dell'arte della politica, nella misura in cui sta ad indicare lo sforzo di raggiungere un risultato condiviso da una pluralità di soggetti che partono da posizioni diverse e addirittura contrapposte. Da questo angolo di visuale, la doppia faccia del "compromesso" assomiglia molto alla doppia faccia della "tolleranza": atteggiamento deterioro nel senso,

² Il riferimento è a **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2009; cfr. in merito la recensione di chi scrive, pubblicata in *Il diritto ecclesiastico*, 2009, nn. 3-4, p. 597 ss. Si tratta di un'opera che ha largamente ispirato le riflessioni contenute nel presente contributo.

³ Cfr. in questo senso, il recentissimo saggio del filosofo israeliano **A. MARGALIT**, *Sporchi compromessi. A quanta giustizia siamo disposti a rinunciare in nome della pace?*, il Mulino, Bologna, 2011, il quale ad esempio ricorda come nella Convenzione di Filadelfia, da cui ebbe origine la Costituzione degli Stati Uniti con le sue note dichiarazioni in tema di diritti umani, venne raggiunto il "Compromesso del Connecticut", che tra l'altro legittimava la schiavitù dei neri negli Stati del sud; così come nel 1828, con il "Compromesso del Missouri", fu mantenuto negli Stati Uniti l'equilibrio tra Stati schiavisti e Stati antischiavisti, che durò sino alla guerra civile del 1861.



prevalente in passato, di una benevola se non addirittura forzata accettazione di una diversità ritenuta come un errore ma che non si reprime in quanto male minore; addirittura virtù, secondo il linguaggio della modernità, in quanto piena accettazione della pluralità di fedi, di ideologie, di etiche, di opinioni, di comportamenti⁴.

Nelle pagine che seguono si vogliono precisamente affrontare, seppure in maniera non organica ma quasi per spunti e frammenti, alcuni aspetti della storica vicenda delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia dal processo di unificazione nazionale ad oggi, seguendo il criterio di lettura del "compromesso" in senso positivo, e dunque cercando di evitare gli estremi delle contrapposizioni diacroniche e cercando di individuare i punti di continuità tra i diversi momenti storici e le differenti posizioni.

2 - Un problema italiano; un problema non solo italiano

Per poter comprendere appieno il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nel periodo di tempo preso in considerazione, occorre tenere presente la singolarità del caso italiano, che si presenta davvero diverso rispetto a quanto accade in tutti gli Stati, posto che, a differenza delle altre Chiese e comunità cristiane, nella dottrina della Chiesa cattolica è richiamato con particolare vigore e intransigenza il noto principio dualista di derivazione evangelica⁵.

In effetti i rapporti con la Chiesa cattolica sono, per ogni Stato, una "questione nazionale", per il semplicissimo fatto che la Chiesa si incarna in Chiese particolari, che vivono nel territorio di ciascuno Stato ed operano a vantaggio di soggetti – cittadini o stranieri – che si trovano su quel dato territorio e sono destinatari dei comandi del relativo ordinamento.

Nel caso italiano peraltro tale questione nazionale assume un rilievo ulteriore e dei connotati del tutto diversi: non tanto o non solo per il fatto della tradizione cattolica del popolo italiano, la cui identità è stata profondamente modellata dal cristianesimo, quanto per il fatto che in Italia, e solo in Italia, essa si pone sotto un duplice profilo: la disciplina dei rapporti – alla stregua di quanto avviene altrove – della porzione di popolo di Dio che è sul territorio nazionale; la disciplina – e questo è invece un *unicum* – dei rapporti con la Santa Sede, cioè con l'ufficio del

⁴ Si rinvia in merito a R. GATTI, voce *Tolleranza*, in *Dizionario delle idee politiche*, a cura di E. Berti e G. Campanini, A:V.E., Roma, 1993, p. 917 ss.

⁵ Sul punto rinvio a G. DALLA TORRE, *Dio e Cesare. Paradigmi cristiani nella modernità*, Città Nuova, Roma, 2008 e, prima ancora, ID., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3^a ed., A:V.E., Roma, 2007.



Pontefice, con la sua responsabilità di governo della Chiesa universale, che opera ben al di là dei confini nazionali, cioè a livello planetario. E ciò in quanto la sede del papato è a Roma, in quanto il *munus petrinum* – come suole indicarsi canonisticamente – è proprio del Vescovo di Roma.

C'è, dunque, una “questione” tutta italiana e solo italiana dei rapporti Chiesa-Stato: in ragione – per usare l'espressione del quarto comma dell'art. 2 dell'accordo di revisione del Concordato del 1984 – del “particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità”; ma anche in ragione del fatto che la Santa Sede è comunque colta, nel concerto delle potenze statuali, come una “potenza morale” la cui esistenza non può essere da loro ignorata⁶.

A ben vedere, la peculiarità della situazione italiana non è data solo dal fatto dello sdoppiamento di piani sui quali si pone il problema dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato, vale a dire la disciplina giuridica della Chiesa che è in Italia e la disciplina giuridica della condizione della Santa Sede; essa è data anche dal fatto che la condizione giuridica riservata alla Santa Sede non è un problema esclusivamente interno allo Stato italiano, ma è una questione di intuibile e ben nota rilevanza internazionale. In qualche modo paradossalmente la “questione” dei rapporti Chiesa-Stato in Italia è, per dir così, una “questione nazionale” anche e proprio perché riveste una dimensione che trascende i confini del nostro Paese, assumendo una rilevanza planetaria.

Si tratta di un problema che nasce con l'insorgere della *Questione romana* a seguito dell'individuazione di Roma come capitale del nuovo Regno d'Italia, e che da teorico diviene pratico con il 20 settembre 1870 quando, a seguito dei noti fatti d'arme, cade il residuo dell'antico Stato Pontificio, il Papa diviene cittadino italiano, gli organismi che costituiscono la Curia Romana o Santa Sede in senso lato finiscono inevitabilmente sotto la sovranità italiana. Si tratta di vicende note, che possono tuttavia contribuire a far luce sulle ragioni storiche della nascita degli Stati della Chiesa, come si chiamavano un tempo. Perché se la fine del potere temporale dei Papi pone all'Italia un problema che pare inedito, è anche da riflettere se proprio in ragione di quel problema non abbia avuto origine, attorno all'VIII secolo, quel dominio.

Può apparire paradossale che la “nazionalità” della questione scaturisca anche in ragione dei suoi risvolti internazionalistici. Fu questo un dato lucidamente avvertito già all'indomani di quel fatidico 20 settembre 1870 dai politici liberali, che cercarono conseguentemente una

⁶ Rinvio al riguardo a quanto osservo in G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 234 ss.



soluzione con la Legge delle Guarentigie del 1871⁷, che apriva così la strada ad una linea politica destinata a durare nel tempo e mossa dalla esigenza di trovare una soluzione nazionale ai peculiari problemi internazionali posti dalla presenza della Santa Sede in Italia. Con essa si cercò di risolvere il problema tutto italiano della convivenza di due distinte sovranità sul territorio nazionale, tentando di venire incontro alle esigenze allo tempo stesso di politica interna e di politica internazionale, attraverso una serie di disposizioni dirette non solo a garantire la libertà della Santa Sede nell'esercizio della sua missione nel mondo, ma anche a assicurare le Potenze straniere circa la effettività di siffatta garanzia.

Proprio nella Legge delle Guarentigie si può cogliere il primo compromesso, nel senso nobile del termine, relativo ai rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Si tratta, infatti, di un provvedimento legislativo frutto del convergere di posizioni differenziate, che evita gli opposti eccessi: da un lato il rifiuto totale e massimalista dei fatti avvenuti, in un clima intransigente riconducibile a quella che è stata incisivamente chiamata la "opposizione cattolica"⁸; dall'altro lato il giurisdizionalismo estremo, accentuato da un laicismo di contrapposizione dura, quale quello della sinistra alla Francesco Crispi. Non a caso il politico siciliano, intervenendo alla Camera sul progetto di Legge delle Guarentigie il 3 febbraio 1871, ammoniva con grande lucidità:

"Voi, ammettendo per il Papa una sovranità *sui generis*, [...] e dichiarando la sua inviolabilità, implicitamente date ragione a coloro che opinano che il Papa per l'esercizio del potere spirituale ha bisogno del potere temporale"⁹.

D'altra parte la Legge delle Guarentigie raccoglie solo parzialmente la linea politica cavouriana della "libera Chiesa in libero Stato", caratterizzata sì dall'affermazione di un moderno separatismo, nel contesto di un regime di piena libertà religiosa e collettiva; ma un separatismo rimasto – non senza interna contraddizione – moderatamente

⁷ Per riferimenti alle discussioni parlamentari sulla Legge delle Guarentigie, in cui significativamente si rivendica spesso e con forza la natura di legge puramente interna e non oggetto di pattuizioni internazionali, cfr. **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971, p. 190 ss. Per quanto riguarda la consapevolezza della dottrina giuridica dell'età liberale circa il profilo nazionale ed al tempo stesso internazionale della questione dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia, con specifico riferimento alla Questione romana, cfr. ad esempio **D. SCHIAPPOLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, parte prima, Utet, Torino, 1902, p. 206 ss.

⁸ Così **G. SPADOLINI**, *L'opposizione cattolica da Porta Pia al '98*, 5^a ed., Vallecchi, Firenze 1966.

⁹ **F. CRISPI**, *Discorsi parlamentari*, II, Tipografia della Camera dei deputati, 1915, p. 89.



giurisdizionalista. Perché è evidente che, secondo quella formula enunciata nei discorsi parlamentari del Cavour del marzo-aprile 1861¹⁰, la libertà della Chiesa è assicurata, ma sotto la sovranità dello Stato e quindi nei limiti che tale soggezione comporta: ciò significa tra l'altro sottoposizione a quel diritto comune e quindi al principio di eguaglianza davanti alla legge che, per quanto riguarda almeno la Santa Sede, le Guarentigie superano.

Dunque la Legge del 1871 sottraeva la soluzione giuridica della Questione romana al diritto comune, vale a dire il riconoscimento dell'eguaglianza di tutte le credenze religiose di fronte alla legge, e così facendo recuperava in parte il principio dell'art. 1 dello Statuto Albertino¹¹, non sul versante della mera tolleranza religiosa, ma sul versante della previsione di uno *status* giuridico speciale dato alla Chiesa cattolica, seppur limitatamente alla Santa Sede, che dava luogo ad un peculiare rapporto istituzionale tra questa e lo Stato italiano. Non è un caso dunque che, sensibile alle preoccupazioni del Crispi, parte della dottrina ecclesiasticistica più autorevole ci si preoccupò, vigente la Legge, di sostenere che in essa non era contenuto alcun riconoscimento di sovranità¹², dimenticando peraltro l'insieme delle garanzie e delle immunità contenute nella Legge stessa, che sottraendo in molte parti al diritto comune la Santa Sede avvicinavano sensibilmente la condizione giuridica di questa alla posizione di un ente sovrano.

Come è noto, la Legge delle Guarentigie non venne mai accettata dalla Santa Sede, che tra l'altro – e si tratta di un dato significativo – non riscosse mai la dotazione dell'annuale rendita iscritta nel bilancio dello Stato. La non accettazione fu dovuta essenzialmente a due precise ragioni: innanzitutto perché, trattandosi di legge unilaterale italiana, non negoziata, essa costituiva una garanzia debole sul piano interno e su quello internazionale. Difatti, nonostante il Consiglio di Stato, con parere del 28 febbraio 1878 adottato in adunanza generale del 2 marzo seguente,

¹⁰ Si possono leggere in Cavour, *Discorsi su Stato e Chiesa*, a cura di G. Cotroneo, P.F. Quaglieni, Rubbettino Ed., Soveria Mannelli, 2011.

¹¹ Principio pienamente svuotato della sua portata sostanziale, pur rimanendo formalmente inalterato, già alla fine dell'età risorgimentale, come rilevava agli inizi del 1900 A.C. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 5-6, parte I, 1913, p. 249 ss.

¹² Nell'appendice al Trattato del Friedberg, infatti, Francesco Ruffini scriveva: "E dato che la legge [delle Guarentigie] parla soltanto, e non poteva altrimenti, di onori sovrani e di preminenze d'onore, così non può dirsi che conceda la sovranità, che è ben altra cosa": E. FRIEDBERG, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, ed. it. riveduta in collaborazione con l'autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano dall'avv. Francesco Ruffini, Bocca, Torino, 1893, p 256 s.



l'avesse dichiarata "legge fondamentale dello Stato"¹³, la sua sopravvivenza nel tempo era precariamente rimessa al precario volgere delle maggioranze parlamentari. In secondo luogo la Santa Sede mai accettò la Legge in quanto, nonostante le immunità e le garanzie ivi contenute, non vi era formalmente riconosciuta quella sovranità che le è propria¹⁴. Una rivendicazione, questa della sovranità, che torna puntigliosamente nel *Premesso* al Trattato Lateranense, dove si lega la costituzione dello Stato della Città del Vaticano al doversi "assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza" ed alla necessità di "garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale".

Con gli occhi della storia si può dire, peraltro, che in realtà la sovranità della Santa Sede era in realtà sottesa all'ordinamento giuridico italiano, grazie in particolare ai riconoscimenti ed alle disposizioni di garanzia contenute nella Legge del 1871. Se così non fosse stato, non si comprende come nel 1929 si sia potuto pervenire alla stipula dei Patti Lateranensi, cioè ad accordi di diritto internazionale, la cui formazione nell'ordinamento internazionale postula necessariamente il possesso della soggettività giuridica internazionale da parte di entrambi i soggetti contraenti. Detto altrimenti, se le ricordate tesi di Francesco Ruffini fossero state fondate, la soluzione della Questione romana avrebbe dovuto seguire un diverso *iter*, come la costituzione per sovrana ed unilaterale volontà dello Stato italiano di un nuovo soggetto statale quale la Città del Vaticano; solo dopo si sarebbe potuto procedere con questa nuova entità avente indiscutibile soggettività internazionale in ragione della sua natura statale, alla stipula di un accordo internazionale diretto ad assicurare in Italia alla Santa Sede la piena libertà ed autonomia nell'esercizio della sua missione universale.

3 - I Patti Lateranensi come sviluppo della Legge delle Guarentigie

Con i Patti firmati nel Palazzo Apostolico del Laterano l'11 febbraio 1929 dal Capo del Governo Benito Mussolini e dal Segretario di Stato cardinale Pietro Gasparri, la vicenda storica dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia conosceva un ulteriore sviluppo.

¹³ Cfr. in merito, A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1914, Soc. Ed. Libreria, p. 431 s.

¹⁴ Per alcuni riferimenti al tema della sovranità della Santa Sede rinvio a G. DALLA TORRE, *Santa Sede*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. 14, Milano, 2007, p. 40 ss.



La chiusura con il passato era segnata, in particolare, dall'art. 26, terzo comma del Trattato, reso esecutivo in Italia con legge 27 maggio 1929 n. 810, nel quale si dichiarava: "È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214". A ben vedere una disposizione alquanto singolare, sia sostanzialmente, in quanto le disposizioni pattizie destinate ad essere introdotte nell'ordinamento italiano con la legge di esecuzione erano oggettivamente derogatorie di quelle della Legge (così come, del resto, a quelle di buona parte della legislazione ecclesiastica italiana allora in vigore); sia dal lato formale, in ragione del fatto che la volontà di un soggetto esterno all'ordinamento italiano veniva negoziabilmente a concorrere alla abrogazione di una disposizione interna, quando sarebbe bastato che nella legge di esecuzione si fosse formalmente – ed unilateralmente – provveduto ad affermare la abrogazione di qualunque disposizione contenuta nell'ordinamento italiano contraria al Trattato.

Con i Patti Lateranensi veniva superato il carattere unilaterale della Legge delle Guarentigie; la Chiesa ora era finalmente considerata come una istituzione con soggettività giuridica internazionale; i suoi rapporti con lo Stato non erano più riguardati come svolgentisi all'interno dell'ordinamento statale e subordinati all'autorità dello Stato, ma in atto in un ordinamento terzo, quello internazionale, e caratterizzati da un assetto di assoluta parità.

Alla innegabile e profonda novazione prodotta dagli Accordi, si accompagnavano però elementi di continuità con il passato. Una continuità che allora e per molto tempo non apparve, in quanto offuscata dagli indubitabili elementi di novità del sistema giuridico di coordinazione sopraggiunto, oltre che dal più generale clima politico di apertura dello Stato nei confronti della religione cattolica, con abbandono dell'atteggiamento laico, e talora laicista, che aveva dominato precedentemente per molti decenni, e che ha fatto parlare – ancorché impropriamente – di una "riconfessionalizzazione dello Stato"¹⁵.

¹⁵ La tesi della "riconfessionalizzazione" è ricorrente nella letteratura storica e giuridica, al punto da essere divenuta quasi un luogo comune, ma giustamente è stato osservato che il richiamo operato dai Patti Lateranensi al principio di cui all'art. 1 dello Statuto Albertino non trasforma l'Italia in un vero e proprio Stato confessionale, ma solo in uno Stato concordatario e che le norme favorevoli alla Chiesa sono tutte e soltanto quelle contenute nel Concordato: **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, premesse di E. Corecco e O. Giacchi, Vita e Pensiero, Milano, 1980, p. 200 s. Del resto don Luigi Sturzo, commentando gli accordi lateranensi, notò che "mentre i termini concordatari sono a prevalente carattere confessionale, lo spirito [laico] dello Stato fascista rimaneva inalterato" (**L. STURZO**, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, N. Zanichelli, Bologna, 1959, vol. II, p. 174 ss.).



Si tratta di un fattore, questo della continuità, che oggi può essere colto più facilmente se si esce appena dai consolidati schemi storiografici. Una continuità innanzitutto a livello politico, giacché per un certo aspetto il fascismo porta a conclusione un processo già iniziatosi prima del mutamento di “regime”, con gli ultimi Governi liberali. Gli incontri del segretario della Sacra Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari, monsignor Bonaventura Cerretti, con capo del Governo Vittorio Emanuele Orlando, a Parigi, nel giugno del 1919, durante la Conferenza di pace che si svolgeva a Versailles, sono troppo noti per dover essere qui richiamati¹⁶. E prima ancora una continuità con gli orientamenti di politica ecclesiastica soggiacenti alla Legge delle Guarentigie, nella misura in cui il suo obbiettivo era quello di dare vita – ancorché solo per la Santa Sede e non anche per la Chiesa italiana – ad un diritto speciale, in deroga al principio del diritto comune per tutte le confessioni religiose affermatosi in precedenza. Dal punto di vista giuridico, poi, basta confrontare varie disposizioni del Trattato con quanto previsto dalla Legge delle Guarentigie, per rendersi conto che talora il mutamento è da individuare nella natura dello strumento giuridico adottato, ma non nelle garanzie alla Santa Sede ivi contemplate, e molte delle garanzie previste dalla Legge trovano uno sviluppo nel Trattato.

È interessante notare come una certa continuità sia dato cogliere anche nello speculare atteggiamento politico della Santa Sede, che dalla nascita della Questione romana fino ai Patti lateranensi ed oltre ancora, fino all’art. 7 della Costituzione del 1948, venne sempre a mantenere fermo l’orientamento per cui se detta Questione doveva essere risolta con strumenti internazionali, essa doveva tuttavia essere risolta autonomamente dall’Italia, senza espropriazione alcuna della sua sovranità e quindi senza una internazionalizzazione del problema¹⁷. Anche qui si ha, a ben vedere, una conferma del carattere eminentemente nazionale, italiano, di una questione internazionale qual è quella di garantire alla Sede Apostolica la piena libertà ed indipendenza nello svolgimento della sua missione nel mondo.

Certo le discontinuità si palesano anche all’interno degli elementi di continuità: basti pensare al fatto che gli ultimi Governi liberali se erano

¹⁶ Cfr. per tutti in merito **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966; **G. SPADOLINI**, *Il Cardinale Gasparri e la Questione Romana*, Le Monnier, Firenze, 1973, p. 233 ss.

¹⁷ Ho approfondito questo aspetto in **G. DALLA TORRE**, *Chiesa e Stato nel sessantesimo della Costituzione*, in **AA. VV.**, *Valori costituzionali. Per i sessanta anni della Costituzione Italiana*, Atti del Convegno nazionale dell’U.G.C.I. Roma, 5-7 dicembre 2008, a cura di F. D’Agostino, Giuffrè, Milano, 2010, p. 247 ss.



giunti al convincimento che occorresse finalmente risolvere la Questione romana con strumenti internazionalistici, non avevano mai pensato ad un Concordato per disciplinare la condizione della Chiesa cattolica in Italia. In qualche modo specularmente, anche da parte di ecclesiastici che ebbero un ruolo nel *ralliement* fra Santa Sede e Regno d'Italia alla fine dell'età liberale, come il già ricordato mons. Bonaventura Celletti, si pensava piuttosto all'accordo internazionale diretto a garantire sovranità ed indipendenza della Santa Sede, che non ad un accordo volto a ridisegnare la condizione giuridica della Chiesa in Italia¹⁸. Ma anche qui si potrebbe osservare che, sin dall'inizio, da parte vaticana il Concordato lateranense fu visto pure come uno strumento posto ad ulteriore garanzia della riconosciuta sovranità della Santa Sede. Come dire: le garanzie contenute nel Trattato lateranense, a cominciare da quelle territoriali poste con la restaurazione di un seppur minuscolo Stato pontificio, sono tanto più efficaci quanto più viventi in un'Italia amica del cattolicesimo ed in un ordinamento giuridico italiano in cui la libertà della Chiesa è pienamente assicurata. Qui si percepisce pienamente il senso di quella espressione "*simul stabunt, simul cadent*", con cui quasi all'indomani dell'11 febbraio 1929 Pio XI volle indicare lo stretto legame che, per parte ecclesiastica, sussisteva tra i due accordi costituenti i Patti del Laterano¹⁹.

Anche nel caso della Conciliazione torna il paradigma del compromesso, inteso in senso nobile. Un compromesso in rapporto ad alcune delle anime del fascismo, più strettamente connesse a tradizioni laiciste ed anticlericali; così come un compromesso in rapporto al mondo cattolico, anche qui in particolare con alcune sue espressioni che, allevate alla scuola dell'Azione Cattolica e con l'esperienza del Partito Popolare di Luigi Sturzo, erano più sensibili alle istanze democratiche. Sono note in proposito e ben comprensibili, da questo punto di vista, le reazioni di personalità cattoliche politicamente impegnate, come lo stesso Sturzo²⁰ o Alcide De Gasperi²¹, di critica o di perplessità nei confronti di un atto

¹⁸ Si veda sul punto **G. DALLA TORRE** (sr.), *Memorie*, Mondadori, Milano, 1965, p. 93, il quale ricorda come Cerretti non provasse alcuna vera simpatia per il Concordato, mentre era convinto che si sarebbe dovuto chiedere di più nel Trattato, destinato a durare per sempre.

¹⁹ Cfr. *Lettera del Santo Padre al Card. Gasparri*, 30 maggio 1929, pubblicata ne *L'Osservatore Romano* del 5 giugno successivo, cioè alla vigilia dello scambio dei documenti di ratifica dei Patti, avvenuto nel Palazzo Apostolico Vaticano il 7 giugno seguente.

²⁰ Cfr. in **P. SCOPPOLA**, *Chiesa e fascismo. Documenti e interpretazioni*, Laterza, Bari 1971, p. 198.

²¹ Cfr. **A. DE GASPERI**, *Lettere sul Concordato*, prefazione di M.R. De Gasperi, con un saggio di G. Martina, 3^a ed., Genova-Milano, 2004.



politico che oggettivamente rafforzava il regime fascista, qual erano i Patti. E d'altra parte, come sembra emergere da più recenti contributi in sede storica²², Papa Ratti aveva la percezione della tendenza autoritaria del fascismo e con il Concordato si preoccupò tra l'altro di garantire alla Chiesa una certa libertà in ambiti, come quello associativo, nei quali il fascismo aveva già cominciato a manifestare il suo volto illiberale. Non è un caso che il primo e più grande conflitto tra Stato e Chiesa si ha nel 1931, con le famose vicende dell'Azione Cattolica, essendosi il fascismo accorto che le garanzie di libertà associativa riconosciute all'organizzazione nell'art. 43 del Concordato, finivano per contrastare con l'obbiettivo del monopolio educativo del regime sia nella scuola sia nelle associazioni giovanili²³.

4 - La novazione costituzionale

Il grande dibattito svoltosi in sede di Assemblea Costituente, nella primavera del 1947, sull'assetto da dare ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica nel nuovo ordinamento costituzionale, mise in evidenza una sensibile diversità di posizioni²⁴.

L'attenzione si rivolse in particolare al tema dei Patti lateranensi, con la preoccupazione eminentemente pratica di toccare, a nemmeno un ventennio dalla loro stipula, una soluzione politico-giuridica che aveva finalmente superato l'*impasse* in cui si erano imbattuti i Governi liberali, raccostando il Paese reale al Paese legale, emerse decisamente la preoccupazione politica di mantenere o meno in vita accordi che erano stati voluti dal fascismo. E d'altra parte era connessa la preoccupazione,

²² Con la sua politica concordataria, è stato osservato, "Pio XI ha in mente prima di tutto la difesa degli interessi spirituali, quelli della Chiesa e quelli dei fedeli dei paesi in oggetto" (Y. **CHIRON**, *Pio XI. Il papa dei Patti lateranensi e dell'opposizione ai totalitarismi*, tr. it., Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2006, p. 176). Altri ha notato come nella prima enciclica di Papa Ratti, la *Ubi arcano* del dicembre 1922, "l'idea di fondo è quella della centralità della persona e dell'umanità come un tutto unitario: né i nazionalismi né la lotta di classe avevano questo senso nella sua intrezza" (E. **FATTORINI**, *Pio XI, Hitler e Mussolini. La solitudine di un papa*, Einaudi, Torino, 2007, p. 20 s.).

²³ Sui fatti del 1931 cfr. la testimonianza di un protagonista: **G. DALLA TORRE** (sr.), *Azione Cattolica e fascismo*, Roma, 1945 (3^a ed., A.V.E., Roma, 1964). Si veda inoltre **AA. VV.**, *Chiesa, Azione Cattolica e fascismo nel 1931*, Atti dell'incontro di studio tenuto a Roma il 12-13 dicembre 1981, A.V.E., Roma, 1983.

²⁴ Un ampio esame del dibattito in **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, cit., p. 333 ss., con appendice dei testi p. 671 ss.



più propriamente giuridica, delle aporie tra norme concordatarie, riferentisi ad un ordinamento illiberale quale era quello italiano precedente, e le norme costituzionali in via di elaborazione, che venivano a delineare un ordinamento caratterizzato dai principi di libertà e di eguaglianza.

Le posizioni allora espresse dalle diverse parti politiche sono sostanzialmente riconducibili e quattro grandi orientamenti: l'abrogazione dei Patti; il loro mantenimento, almeno in un primo momento, ma fuori della Costituzione; il richiamo nella Carta del solo principio concordatario, nel senso di vincolare lo Stato al solo principio di una regolamentazione pattizia dei suoi rapporti con la Chiesa cattolica; la costituzionalizzazione dei Patti intesa come costituzionalizzazione delle singole disposizioni pattizie.

L'alto e raffinato intervento di Giuseppe Dossetti del 21 marzo 1947 venne a prospettare una ulteriore strada, che poi fu quella adottata dal Costituente²⁵, vale a dire quella di fissare, insieme al richiamo dei Patti, una norma sulla produzione giuridica. Si trattò di una soluzione sul piano tecnico-giuridico che salvaguardava un obiettivo politico di fondo, condiviso dagli esponenti dei grandi partiti di massa e ben riassunto nel noto passaggio dell'intervento dell'esponente del Partito comunista Palmiro Togliatti, dell'11 marzo, in cui si dice che "il problema della pace religiosa esiste e bisogna riconoscere che la pace religiosa è fondata su due colonne: il Trattato lateranense e il Concordato, uniti assieme nel modo che tutti sappiamo"²⁶. Da parte sua il leader della Democrazia Cristiana Alcide De Gasperi, nell'unico suo intervento alla Costituente del 25 marzo, aveva sottolineato che "la Costituzione mette per base i Patti lateranensi, ma nel contempo dichiara che sono modificabili", lasciando così aperta la strada ad una revisione dei testi del 1929²⁷.

Si giunse al voto su quello che sarebbe stato l'art. 7 della Costituzione nella notte inoltrata del 26 marzo e, presenti 499 dei 555 membri della Assemblea, il testo passò con 350 voti a favore e 149 contro. In particolare votarono compattamente a favore i democristiani ed i comunisti, seppure questi ultimi con qualche significativa assenza come quelle di Concetto Marchesi e di Giorgio Amendola. Ad essi si unirono esponenti del vecchio gruppo liberale come Francesco Saverio Nitti e

²⁵ Sul punto vedasi, recentemente, **P. CAVANA**, *Giuseppe Dossetti e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa nella Costituzione*, Aracne, Roma, 2011. Ma cfr. anche **G. DOSSETTI**, *La ricerca costituente. 1945-1952*, a cura di A. Melloni, il Mulino, Bologna, 1994.

²⁶ Cfr. il testo dell'intervento in Appendice a **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, cit., p. 713 ss.

²⁷ Cfr. il testo dell'intervento in op. ult. cit., p. 704 ss.



Vittorio Emanuele Orlando, personalità quali Carlo Sforza e Meuccio Ruini, nonché il gruppo dell'Uomo qualunque. Votarono compattamente contro gli azionisti, i repubblicani ed i socialisti, con isolatissime eccezioni.

Giova soffermarsi un attimo sul voto favorevole del Partito comunista. E ciò non tanto sull'interrogativo se il suo convergere sulle posizioni democristiane sia stato determinante ai fini del passaggio del testo, cosa che non appare, almeno stando ai numeri; quanto sul significato politico del voto. Perché l'appoggio dei comunisti, col peso dei loro numeri e del loro consenso popolare, al richiamo dei Patti lateranensi in Costituzione, significò in qualche modo una sorta di "legittimazione democratica" dei Patti, nella misura in cui l'approvazione dell'art. 7 Cost. fu espressione di un larghissimo consenso popolare. I risultati del voto furono anche conformi alle preoccupazione della Santa Sede perché il mantenimento dei Patti fosse non il risultato di una maggioranza più o meno risicata, ma di una larga convergenza di adesioni, dando così ai Patti stessi, oltre alle note garanzie di fermezza sul piano giuridico, un più solido fondamento politico²⁸.

Anche nella vicenda costituzionale, dunque, è dato cogliere elementi di continuità nello storico svilupparsi dei rapporti tra Stato e Chiesa. Difatti non si ricorre, come pure avrebbe potuto farsi, al principio internazionalistico *rebus sic stantibus*, per far cadere convenzioni *inter alios actas*. C'è una continuità non solo nel mantenere l'idea di un diritto speciale regolatore del rapporto e di un principio di collaborazione; ma c'è continuità anche nel mantenere *quei* Patti, storicamente datati rafforzandone le garanzie giuridiche con il meccanismo escogitato nel secondo comma dell'art. 7 Cost., che vanno ben oltre la generalissima tutela del *pacta sunt servanda*, di cui al primo comma dell'art. 10 Cost.

A ben vedere, c'è una continuità anche nell'effetto di trascinamento in una disciplina migliore delle confessioni religiose diverse dalla cattolica: era avvenuto già nel 1929, giacché la legge sui cosiddetti culti ammessi aveva derogato al diritto comune e conteneva anche norme favoritive per le confessioni di minoranza (si pensi, per esempio, in materia matrimoniale)²⁹; avviene così anche in Assemblea Costituente, dove in

²⁸ Si veda in merito **G. SALE**, *Il Vaticano e la Costituzione*, con prefazione di F.P. Casavola, Jaka book, Milano, 2008.

²⁹ Non mancarono infatti, come annota Jemolo, acattolici che dopo quella legge "parlarono di una *Magna Charta libertatum*". Sempre Jemolo giudica che la legge in questione, vista come temperamento di "un'accentuata confessionalità dello Stato" seguente i Patti lateranensi, "non appariva in sé illiberale", mentre "il vero colpo alla libertà religiosa fu dato dal r.d. [...] 28 febbraio 1930, n. 289 (**A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 1979, p. 99 s.).



sostanza passa il principio eguale per tutti per cui la materia d'interesse delle confessioni è sottoposta ad un diritto speciale negoziato con le singole denominazioni, anche se diverso è lo strumento giuridico adottato: accordi internazionali con la Chiesa cattolica (art. 7), intese di diritto interno con le altre confessioni (art. 8, terzo comma)³⁰.

Il voto dell'Assemblea Costituente sui Patti Lateranensi, in definitiva, fu un compromesso nobile tra due posizioni estreme: per utilizzare la nota espressione di Piero Calamandrei, tra una *rivoluzione mancata*, data dal ritorno al diritto comune auspicato da alcune parti, ed una *rivoluzione promessa*, cioè quella di un testo pattizio del tutto nuovo, per superare le disarmonie tra norme pattizie e norme costituzionali. Il compromesso fu dato sostanzialmente dall'impegno ad una revisione di quanto convenuto nel 1929, al fine di armonizzarlo con i principi in materia di libertà ed eguaglianza contenuti nella Carta fondamentale.

Se si guarda a ritroso la storia dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'età repubblicana, non si può fare a meno di rilevare come quella scelta abbia conosciuto un ingessamento della normativa pattizia. Il processo di armonizzazione dei Patti lateranensi, ed in particolare del Concordato, ai principi ed alle norme della Costituzione conobbe, infatti, difficoltà notevoli e ritardi innegabili; d'altra parte è nota la resistenza cui andò incontro nella sua concreta attuazione il dettato costituzionale, a cominciare dai noti orientamenti di parte della dottrina e della giurisprudenza della Cassazione in materia di interpretazione delle disposizioni costituzionali, tendente ad affermarne la natura meramente programmatica e non anche immediatamente precettiva. Se principi costituzionali, come quello della parità giuridica e morale dei coniugi nel matrimonio, o istituti previsti dalla Costituzione, come le Regioni a statuto ordinario, dovettero attendere gli anni '70 per trovare pratica attuazione, non deve sorprendere che una mera promessa politica fatta durante i lavori della Costituente e giuridicamente supportata dalle modalità di revisione contenute nel secondo comma dell'art. 7 Cost., cioè quella della modifica degli accordi del 1929, fosse concretamente avviata solo nel 1976³¹.

Ma nel tempo, a fronte della fissità della situazione cristallizzata con il compromesso dell'art. 7 Cost., si coglie il muoversi dell'esperienza giuridica nonostante le maglie strette di una Costituzione rigida qual è

³⁰ Per un riferimento al principio costituzionale della negoziazione legislativa cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giappichelli, Torino 2011, p. 113 ss.

³¹ Sul processo di revisione del Concordato si veda, tra gli altri, **AA. VV.**, *La grande riforma del Concordato*, a cura di G. Acquaviva, Marsilio, Venezia, 2006.



quella italiana del 1948. È del 1970 lo strappo dato dall'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto del divorzio, pudicamente qualificato come mera "cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio" nel caso di celebrazione col rito religioso (art. 2 della legge 1° dicembre 1970, n. 898), per aggirare quella violazione del Concordato, e quindi della Costituzione, che certamente l'estensione del divorzio al matrimonio celebrato a norma del diritto canonico – quindi tra l'altro indissolubile – comporta³². Da parte sua la Corte costituzionale è chiamata a svolgere un'opera di supplenza della mancanza di iniziativa sul piano della revisione, precisando la collocazione delle norme pattizie nel sistema gerarchico delle fonti costituzionali, con la famosa sentenza n. 30 del 1971³³. E se questa giurisprudenza porta a limitare, in qualche caso, la portata delle disposizioni pattizie³⁴, in altri casi ne legittima e ne potenzia il contenuto³⁵.

Nel complesso, però, pare potersi concludere che la scelta di compromesso operata dal Costituente con l'art. 7 ha avuto aspetti positivi innegabili, perché al mantenimento di quel bene prezioso che è la "pace religiosa", cui faceva riferimento Togliatti nel ricordato intervento, ha risposto un pieno sostegno popolare alla nascente Repubblica ed in

³² Nonostante il diverso, per quanto autorevole, avviso della giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1971, n. 169, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 1784 ss. La decisione si può leggere in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1975-1986)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 293 ss. Per una critica alla sentenza cfr. **S. LENER**, *Corte costituzionale, divorzio e matrimoni concordatari*, in *La civiltà cattolica*, 1971, III, p. 158 ss.

³³ La quale, come noto, dettò il principio per cui, poiché l'art. 7 Cost. riconosce allo Stato ed alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, le norme dei Patti lateranensi non hanno "forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato". Di conseguenza dette norme possono essere soggette a controllo di costituzionalità solo nella misura in cui siano in contrasto con detti principi. Sulla sentenza vedasi, *inter alios*, **A.C. JEMOLO**, *Primo confronto della Costituzione col Concordato*, in *Rivista di diritto processuale civile*, 1971, p. 299 ss. Circa l'influsso della giurisprudenza costituzionale sugli sviluppi del diritto italiano in materia ecclesiastica cfr. **AA.VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, ESI, Napoli 2006.

³⁴ Il riferimento è alla sentenza costituzionale 22 gennaio 1982, n. 18, nella quale si pose il principio della contrarietà all'ordine pubblico italiano come filtro alla delibabilità di sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale. Per approfondimenti in merito rinvio a **G. DALLA TORRE**, *Principi supremi e ordine pubblico. (Notazioni sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di «matrimonio concordatario»)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1982, I, p. 401 ss.

³⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1972, n. 195, sul cosiddetto "caso Cordero", in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, cit., p. 254 ss., e bibliografia allegata.



particolare un impegno dei cattolici nella costruzione e nella difesa della casa comune. E non è un caso che proprio nel mondo cattolico sia rimasto, fin qui, il punto di più strenua difesa del testo costituzionale³⁶.

5 - La revisione concordataria del 1984

La via mediana tra gli estremi segna anche l'avvento del quarto periodo della storia delle relazioni tra Stato e Chiesa.

In effetti la attivazione del meccanismo costituzionale di revisione del Patti lateranensi avviene superando tentazioni diverse. Così quella di "abolire il Concordato", avanzata in un convegno degli Amici del *Mondo*, del 1957, liquidata come una "proposta massimalista" da Palmiro Togliatti³⁷; o quelle di riforma del testo dell'art. 7 Cost., di vario contenuto e diversa portata, avanzate dal senatore Albani nel 1969, dall'on. Lelio Basso nel 1972, dai deputati di Democrazia Proletaria nel 1979³⁸; o le richieste dei radicali di perseguire l'abrogazione di norme pattizie attraverso l'istituto del *referendum* popolare³⁹. Non trova seguito neppure la tesi cara ad Arturo Carlo Jemolo, tradizionalmente critico dei contenuti dei Patti lateranensi ed in generale del sistema concordatario, delle cosiddette "foglie secche", secondo cui bisognava lasciare cadere, col tempo, le disposizioni pattizie via via superate dalla esperienza giuridica e dal diritto vivente⁴⁰.

³⁶ In particolare negli ultimi anni della sua vita si mosse a strenua difesa del testo costituzionale Giuseppe Dossetti, di cui vedansi i testi più significativi raccolti in **G. DOSSETTI**, *I valori della Costituzione*, Prefazione di F. Monaco, Pozzi, Reggio Emilia 1995.

³⁷ Si possono leggere i testi in **S. LARICCIA**, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Queriniana, Brescia, 1981, p. 105 ss.

³⁸ Si rinvia anche qui a **S. LARICCIA**, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 166 ss., 208 ss., 336 ss.

³⁹ La richiesta, il cui annuncio venne pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 marzo 1975, era diretta all'abrogazione dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810, di esecuzione dei Patti lateranensi, limitatamente al contenuto degli articoli 1, 10, 17 e 23 del Trattato e dell'intero Concordato. Essa venne dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza 2 febbraio 1978, n. 16, che si può leggere in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, cit., p. 585 ss., con riferimenti bibliografici.

⁴⁰ Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Cosa rimane del Concordato*, in *La Stampa*, 11 febbraio 1969, ora in **ID.**, *Questa Repubblica. Dalla contestazione all'assassinio di Aldo Moro*, con introduzione di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze 1978, p. 187 ss. L'avversità al Concordato ed al sistema concordatario non impedirà però al vecchio Jemolo, legato alle impostazioni teoriche di Francesco Ruffini sull'ideale di un regime cavouriano, di partecipare attivamente alla revisione concordataria. Del resto in un articolo del 1978, all'indomani della elezione di



Semmai creano progressive e crescenti sollecitazioni ad attivare finalmente i meccanismi di revisione le grandi innovazioni legislative che caratterizzano il decennio più riformatore della storia repubblicana: dalla riforma ospedaliera del 1968, al divorzio del 1970, alla riforma del diritto di famiglia ed alla istituzione dei consultori familiari del 1975, alle disposizioni che toccano le ex Opere Pie del 1977, alla legge sull'aborto del 1978. In questo contesto si comprendono le mozioni parlamentari del 1967 e del 1976 che impegnano il Governo ad attivare il processo di revisione⁴¹, così come la Commissione ministeriale del 1968, che giunge a formulare delle ipotesi di modifica dei Patti, da proporre alla Santa Sede una volta aperte le trattative diplomatiche⁴².

L'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, che apporta modifiche sostanziali al Concordato senza toccare – se non incidentalmente⁴³ – quel Trattato che si volle mantenere fuori del procedimento di revisione, costituisce il punto di discriminazione tra un passato ormai chiuso ed una nuova fase storica dei rapporti tra Stato e Chiesa. Questa volta la continuità con il passato è addirittura sottolineata formalmente nella Premessa all'Accordo, laddove si afferma che la Santa Sede e la Repubblica Italiana hanno riconosciuto l'opportunità di addivenire alle "seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense"; lo stesso dicasi, e del resto coerentemente col mandato

Wojtyła al pontificato, scriveva: "Tra le molte cose di cui dovrà occuparsi Giovanni Paolo II speriamo siano incluse, con una buona collocazione nell'ordine delle precedenze, le modifiche al Concordato lateranense" (A.C. JEMOLO, *Un Concordato rivisto per la pace religiosa*, in *La Stampa*, 25 ottobre 1978, ora in ID., *Figli e Padri*, con un ricordo di A. Silvestrini e una Introduzione di G. Dalla Torre, Studium, Roma, 1984, p. 25 ss.).

⁴¹ Cfr. in S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 140 ss., 292 ss.

⁴² La Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato, istituita dal ministro di Grazia e Giustizia Guido Gonella con decreto del 4 novembre 1968, modificato dal ministro Antonio Gava con decreto 28 dicembre 1968, iniziò i suoi lavori il 27 febbraio 1969 e li concluse il 23 luglio dello stesso anno, presentando proposte di revisione. Della Commissione, presieduta da Gonella, facevano parte i professori Gaspare Ambrosiani, Arturo Carlo Jemolo, Franco Valsecchi, Roberto Ago, Pio Fedele, Paolo Rossi. Il testo delle proposte e la relazione illustrativa sono stati pubblicati in G. Spadolini, *La questione del Concordato*, Firenze 1976, p. 231 ss.

⁴³ Il riferimento è in particolare alle disposizioni contenute negli artt. 1 e 2 lett. c) del *Protocollo addizionale* all'Accordo di Villa Madama, su cui cfr. G. LEZIROLI, *Fine di un confessionismo (a proposito del punto n. I del protocollo addizionale alle modificazioni del Concordato lateranense)*, in AA. VV., *Nuovi Accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, con saggio introduttivo di P. Gismondi, Giuffrè, Milano, 1985, p. 259 ss.; S. FERRARI, *L'evoluzione della normativa concernente lo status degli ecclesiastici*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Atti del Convegno nazionale di studio a cura di R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987, p. 153 ss.



parlamentare a trattare con la controparte ricevuto dal Governo, per la legge di esecuzione del 25 marzo 1985 n. 121, in cui si parla dell'atto firmato a Villa Madama come di un Accordo che "apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929". Dunque non nuovo Concordato, come qualche isolato commentatore avrebbe voluto andando contro l'evidenza; né superamento della "copertura" dell'art. 7 Cost., quasi che questa si riferisse solo a quei Patti, storicamente datata, e non alle modalità di modifica di norme contenute in una fonte atipica⁴⁴.

Si tratta di una continuità che si coglie non solo sul lato giuridico, ma anche su quello politico, se si pensa che l'Accordo del 1984 è assicurato col determinante intervento di parte laica, cioè del capo del Governo Bettino Craxi, e con grande consenso politico-parlamentare. Una continuità che sembra cogliersi anche in qualche aspetto meramente esteriore e sicuramente marginale col 1929, come la provenienza socialista dei due firmatari per parte italiana dei protocolli diplomatici, o una certa riservatezza nella conclusione delle trattative ed una conseguente, certa sorpresa per l'opinione pubblica.

La revisione del Concordato costituisce indubbiamente un fatto importante dal punto di vista sia storico che giuridico. Dal punto di vista giuridico rappresenta, infatti, il completamento del disegno costituzionale, nella misura in cui l'Assemblea Costituente aveva sì confermato i Patti del 1929, ma aveva al contempo prospettato l'esigenza di una loro armonizzazione coi principi costituzionali nell'atto stesso di forgiare la previsione normativa per la loro modificazione. Del resto, la conclusione dell'Accordo di Villa Madama segna anche l'inizio della attuazione dell'istituto costituzionale delle Intese con le altre confessioni religiose.

Dal punto di vista storico, poi, esso rappresenta il momento culminante di una esperienza politica, che ha segnato quasi mezzo secolo di vita italiana, caratterizzata dalla assoluta dominanza dei due grandi partiti popolari, la Democrazia Cristiana ed il Partito Comunista Italiano, divisi ideologicamente ma sostanzialmente solidali nei momenti di svolta e nelle scelte di fondo per il Paese. Da questo punto di vista pare del tutto condivisibile il giuridico che, in sede storica, si è dato dell'Accordo: "la revisione del concordato (e il pluralismo religioso che ne è seguito) [è] stata forse l'ultima importante realizzazione della classe politica della prima Repubblica"⁴⁵.

⁴⁴ Sulla categoria delle fonti atipiche cfr. **E. SPAGNA MUSSO**, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano ed., Napoli, 1966.

⁴⁵ **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, cit., p. 595.



Certo: il compromesso sotteso alla revisione non ha evitato alcune ambiguità. Si pensi in particolare alla annosa *querelle* sull'interpretazione del secondo comma dell'art. 8 Conc. relativo alla delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio. Si tratta di una disposizione che, come noto, ha consentito l'affermarsi di due interpretazioni contrapposte circa il venire meno, o no, del principio della riserva esclusiva alla giurisdizione ecclesiastica in materia di validità dei matrimoni canonici trascritti⁴⁶. Le due interpretazioni in qualche modo riflettono la dicotomia di posizioni emerse in sede di Commissione paritetica Italia-Santa Sede durante i lavori, prolungatisi dal 1976 al 1984, per la revisione concordataria: con la Delegazione italiana che doveva rappresentare l'insistenza di una parte dello schieramento politico e dell'opinione pubblica, che voleva l'abrogazione della riserva a favore dei tribunali canonici e l'affermazione del principio, ricorrente nel diritto internazionale privato, della concorrenza di giurisdizione fra giudice canonico e giudice civile⁴⁷; con la Delegazione vaticana che, al contrario, non poteva non difendere con fermezza il principio della riserva di giurisdizione in quanto principio inderogabile nell'ordinamento canonico, trattandosi di materia sacramentale e quindi propriamente spirituale⁴⁸.

E d'altra parte il compromesso raggiunto nell'Accordo presenta molti aspetti positivi, a cominciare dalla oggettiva individuazione dell'ambito che definisce l'ordine proprio della Chiesa, sul quale si estende quindi la sua piena indipendenza e sovranità ai sensi dell'art. 7, primo comma, Cost., di cui al primo comma dell'art. 2 Conc. Perché così facendo l'Accordo non solo elimina zone grigie esistenti nel testo del 1929 o contraddizioni ivi sussistenti col principio costituzionale della indipendenza e sovranità tra Stato e Chiesa, ma segna il superamento dell'antica tesi per cui, in caso di contrasto circa l'afferenza di una determinata materia all'ordine dello Stato od a quello della Chiesa, si dovesse affermare la "competenza delle competenze" dell'autorità dello

⁴⁶ Per una sintetica rassegna della questione rinvio a **G. DALLA TORRE**, *Riconoscimento di sentenze ecclesiastiche di invalidità del matrimonio*, in *Diritto internazionale privato*, a cura di R. Baratta, Giuffrè, Milano, 2010, p. 405 ss.

⁴⁷ Come si può desumere dalle comunicazioni del Presidente del Consiglio Bettino Craxi sulla revisione del Concordato, fatte al Senato ed alla Camera rispettivamente il 25 e 27 gennaio 1984. Cfr. il testo in **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, cit., p. 825 ss.

⁴⁸ Recita il can. 1671 del codice di diritto canonico: "*Cause matrimoniales baptizatorum iure proprio ad iudicem ecclesiasticum spectant*". La disposizione specifica per il sacramento del matrimonio il principio generale espresso nel can. 1401, secondo cui "*Ecclesia iure proprio et exclusivo cognoscit: / 1° de causis quae respiciunt res spirituales et spiritualibus adnexas ...*".



Stato⁴⁹. Una tesi, questa, che ben rispondeva ai residui di un giurisdizionalismo rintracciabili nell'esperienza italiana degli ultimi Governi liberali prima e del fascismo poi, ma che appare assolutamente inconciliabile col principio paritario che, quanto a sovranità, caratterizza i rapporti tra lo Stato e la Chiesa nella Costituzione repubblicana.

6 - Conclusioni

Considerare la vicenda storica dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia dall'unità ad oggi secondo l'ermeneutica della continuità, anziché della frattura, aiuta a comprendere il formarsi progressivo nel tempo, naturalmente non senza pause di arresto e momenti di ritorno indietro, di un'idea tutta italiana di laicità. È una idea che prendendo le mosse dal notissimo paradigma francese, la *laïcité de combat*, si sviluppa con autonomia, tenendo conto delle peculiari situazioni italiane ma anche sotto l'influenza di una cultura nazionale profondamente modellata, nei secoli, dal cattolicesimo.

Dalla Legge delle Guarentigie del 1871, ai Patti Lateranensi del 1929, all'art. 7 della Costituzione del 1948, alla revisione concordataria del 1984 ed al seguire di Intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica, si sviluppa progressivamente un'idea di laicità non ideologica, che ignora o addirittura combatte il fenomeno religioso, ma positiva, che vede in questo fenomeno un fattore di crescita sociale e civile; che afferma la piena libertà individuale, collettiva ed istituzionale in materia religiosa; che non separa ma distingue Stato e Chiesa, affermando un dualismo che evita al contempo le derive opposte della confessionalizzazione della politica e della politicizzazione della religione; che conseguentemente prevede una disciplina bilaterale, negoziata, delle materie di comune interesse.

Le idee di Tocqueville circa la conciliabilità dello "spirito di libertà" con lo "spirito di religione" in una società democratica, circa la laicità come qualificazione ed al contempo esigenza di uno Stato secolare, ma non secolarizzato, così come sulla necessità della religione per l'attivazione nel corpo sociale di sentimenti di solidarietà atti a superare l'individualismo utilitaristico insito nella "società democratica", sembrano dunque transitate, grazie all'influsso del pensiero di cattolici come Alcide De Gasperi⁵⁰, nello spirito della Costituzione repubblicana. E tali idee

⁴⁹ Come invece si continua a sostenere da parte di pur autorevoli posizioni dottrinali: cfr. per tutti F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., con aggiornamenti di A. Bettetini e G. Lo Castro, Zanichelli, Bologna, 2009, p. 115.

⁵⁰ Cfr. in merito P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, il Mulino, Bologna,



appaiono in qualche modo sottese alla solenne affermazione, contenuto nell'art. 1 del testo concordatario approvato con l'Accordo di Vittoria Madama, secondo cui la Repubblica italiana e la Chiesa cattolica si impegnano "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese"⁵¹.

Si tratta dunque di una idea di laicità che, non a caso al termine del lungo processo, la giurisprudenza costituzionale afferma essere un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale con una importante decisione del 1989⁵² e che, d'altra parte, appare convergente con gli sviluppi che dopo il Concilio Vaticano II ha avuto la riflessione cattolica sui rapporti tra Chiesa e comunità politica.

Dunque una laicità positiva, non conflittuale, mai raggiunta una volta per tutte ma sempre in costruzione nella esperienza giuridica⁵³. Ed è singolare osservare come, guardando almeno ad alcune recenti affermazioni del presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy⁵⁴, quest'idea tutta italiana di laicità sembra affascinare i cugini d'oltr'alpe.

1977, p. 78 ss.

⁵¹ Rinvio al riguardo alle considerazioni sviluppate in **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, p. 81 ss.

⁵² Cfr. Corte costituzionale, sent. 11 aprile 1989, n. 203, in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 597 ss., con riferimenti bibliografici.

⁵³ Sui connotati di questa laicità "italiana" rinvio a **G. DALLA TORRE**, *Il caso italiano*, in **AA. VV.**, *L'identità in conflitto dell'Europa. Cristianesimo, laicità, laicismo*, a cura di L. Paoletti, il Mulino, Bologna, 2005, p. 15 ss., ed in particolare p. 37 ss.; nonché **ID.**, *Metamorfosi della laicità*, in **AA. VV.**, *Laicità e relativismo nella società post-secolare*, a cura di S. Zamagni e A. Guarnieri, il Mulino, Bologna, 2009, p. 149 ss.

⁵⁴ Si veda ad esempio il discorso pronunciato nella sala della Conciliazione del Palazzo del Laterano il 20 dicembre 2007, in occasione del conferimento del titolo di "protocanonico d'onore" del capitolo della Basilica lateranense, consultabile sul sito ufficiale dell'Eliseo: www.elysee.fr/documents. Sulle idee e le tradizioni francesi in tema di laicità cfr. **J. BAUBÉROT**, *Histoire de la laïcité française*, PUF, Paris, 2000.