

“A CHIARE LETTERE”

Il ruolo del Presidente della Repubblica

1 – Mentre la scienza costituzionalistica si interroga da qualche tempo sul cambiamento del ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituzionale - specie da quando il settennato presidenziale si svolge “all’interno di una dinamica bipolare e maggioritaria nella forma di governo parlamentare”¹ - la dottrina ecclesiasticistica non ha avuto motivo di approfondire in modo particolare se, nel campo di ricerca proprio, vi fosse un ruolo specifico del Presidente della Repubblica, sia per l’aspetto della tutela dei diritti inviolabili della persona interessati dal fattore religioso, sia nei profili delle relazioni e della disciplina dei rapporti Stato–confessioni, e se possa ritenersi in parte mutato.

Il passaggio dalla monarchia alla Repubblica, è noto, ha ridotto di molto le di lui competenze nella materia “ecclesiastica”, ed una svolta determinante a questo processo storico è stata impressa dalla Costituzione. Quel processo, si è detto in passato, “non ha ancora esaurito il suo *iter*”²; e, più di recente, si è potuto sottolineare che, nella nostra materia, “rimane in ogni caso estranea alla figura costituzionale del Capo dello Stato ... la titolarità di una qualsiasi funzione di indirizzo politico in senso stretto”³, restando il suo compito limitato a quello più generale di rappresentante dell’unità nazionale e di “custode” della Carta ed a quelli, di ridotta valenza, concernenti alcuni profili amministrativi connessi all’attività normativa del Governo.

2 – La “evoluzione della società” - i cui riflessi sull’ordinamento positivo sono stati evocati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 1982 - e gli sviluppi più recenti delle relazioni dello Stato con la Chiesa cattolica inducono, con il dovuto rispetto per la figura ed il ruolo del Capo dello Stato, a porre alcuni interrogativi che concernono le esternazioni presidenziali, formali e “atipiche”, divenute più frequenti e meno “d’occasione”.

¹ “La presidenza della repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria” è il tema prospettato nel bando del V Concorso a tema di “*Quaderni costituzionali*”.

² Cfr. A. TALAMANCA, voce *Organi statali con funzioni ecclesiastiche*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 112.

³ Cfr. A. LICASTRO, voce *Organi statali con funzioni inerenti al culto*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 499.

Tocca al Presidente della Repubblica valutare se una specifica materia appartenga all'ordine dello Stato o all'ordine della Chiesa cattolica, al fine di garantire il rispetto del principio costituzionale della distinzione degli ordini (art. 7, primo comma)?

Tocca al Presidente della Repubblica dirimere un eventuale contrasto al riguardo tra Governo e Santa Sede (o autorità ecclesiastica altra), e prospettare l'opportunità che il Parlamento giunga, per una specifica materia, ad una soluzione legislativa di comune gradimento?

Tocca, ancora, al Presidente della Repubblica prospettare e/o legittimare vie di collaborazione "informale" con la Chiesa non indicate dalla Carta costituzionale?

Tocca, infine, al Presidente della Repubblica segnalare quale confessione religiosa tra le tante presenti nel Paese, alle quali tutte la nostra Carta riconosce e garantisce indistintamente l'uguale libertà davanti alla legge (art. 8, primo comma), sia l'interprete "privilegiata" dei valori etico-religiosi dei cittadini italiani, anch'essi tutti uguali e con pari dignità sociale davanti alla legge senza distinzione di religione (art. 3, primo comma)?

3 – Gli interrogativi sul ruolo del Presidente sono legati non solo alla dinamica bipolare e maggioritaria nella forma di governo parlamentare, ed alle sue anomalie, ma anche ad altri eventi, che hanno finito con l'esercitare su di esso un qualche influsso.

All'avvio della precedente legislatura (la XIV) e di quella in corso l'enunciazione alle Camere dell'indirizzo politico del Governo che si apprestava a chiedere la fiducia del Parlamento è risultata carente nella materia ecclesiastica, sebbene urgessero problemi di grande portata: la perdurante mancanza di una disciplina di attuazione del principio costituzionale di libertà religiosa; il riavvio del modello pattizio per le confessioni di minoranza, bloccato dall'anno 2000; la condizione delle confessioni "escluse"; i nuovi e complessi problemi legati alla diffusa presenza dell'Islām.

I fattori tecnico-giuridici che hanno accentuato un atteggiamento sempre più cauto delle forze politiche e delle forze di governo nell'occuparsi di questioni relative alla tutela del sentimento religioso individuale ed ai rapporti con le rappresentanze istituzionali dei credenti sono molteplici e non tutti recenti. Non si può dimenticare che anche in passato, specie nei lunghi anni della revisione concordataria, la Corte costituzionale ha finito con l'assumere su di sé in queste materie una funzione di supplenza - che ha fatto parlare di una sua «"politica

istituzionale» necessitata e condizionata in modo assai rilevante⁴ dall'inerzia del Parlamento e del Governo - da molti ritenuta impropria, realizzata con l'assunzione (prima) e l'applicazione operativa (poi) della categoria concettuale dei "principi supremi" quale criterio di valutazione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione pattizia.

Ora, senza la pretesa di un'elencazione esauriente di eventi e fattori, è sufficiente ricordare la scomparsa negli anni novanta, a seguito di note vicende giudiziarie, sia del partito cattolico o dei cattolici, sia del partito socialista che aveva dato corpo alla riforma dei rapporti Stato-Chiese e si accingeva alla riforma della legislazione in tema di libertà religiosa; la trasversalità della presenza dei cattolici nelle forze politiche di maggioranza o di opposizione; la crisi della centralità del Parlamento; le incongruenze di un sistema maggioritario incompiuto; l'irrompere dei temi etici nell'agenda politica, per lo sviluppo delle scienze e per il cambiamento dei costumi; il ruolo sempre più ampio ed incisivo della Conferenza episcopale italiana e la progressiva accentuazione del suo "interventismo" nella politica italiana e nelle sue concrete vicende; l'uso improprio e confuso della religione quale elemento di coesione e di rafforzamento di messaggi politici conservatori, fautori di una ritrovata identità nazionale di matrice cristiana, e di messaggi progressisti, che hanno mescolato il pacifismo cattolico con la lotta alla globalizzazione dell'economia; l'emergere di religioni non tradizionali perché estranee al ceppo giudaico-cristiano; l'immediata valenza politica della presenza islamica (anche) nel nostro Paese, per la connessione al tema della sicurezza, nazionale ed internazionale, dopo i fatti dell'11 settembre.

La risorgente tentazione dell'uso politico della religione maggioritaria quale *auxilium regni* se non proprio quale *instrumentum regni*⁵, per la raccolta ed il consolidamento del consenso dell'elettorato, ha perso via via ogni velo, fino a manifestarsi in forme così dirette ed immediate da risultare ignote anche ai lontani anni del "centrismo". E di pari passo si sono levati sempre più alti e pressanti il richiamo delle autorità ecclesiastiche alla salvaguardia dei valori della persona umana, e la richiesta di una disciplina normativa adeguata, del tutto legittimi, fino alla più esplicita pretesa di una doverosa, piena conformità della

⁴ Cfr. S. ALBISETTI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico*, Milano, 1983, p. 109.

⁵ L'espressione è di M. DOGLIANI, *Dio e Cesare: quali limiti riconoscono per sé e prima di tutto per l'altro?*, nel volume collettaneo a cura di F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO e R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, Bologna, 2006, p. 136.

legge civile all'insegnamento ed alle direttive "vincolanti" del magistero, interprete della legge di natura, in materia di procreazione, famiglia, diritto alla vita e controllo delle nascite, accanimento terapeutico e eutanasia, ecc..

Le più alte cariche del Parlamento repubblicano, a loro volta, in qualche occasione hanno tenuto comportamenti, manifestato idee, espresso concezioni teoriche poco confacenti al loro compito istituzionale, sotto il profilo del rispetto della laicità della Repubblica, nella sostanza e nelle forme.

4 - In questo quadro, appena tracciato, il settennato del Presidente Ciampi sembra avere segnato una svolta. La cordialità dei rapporti personali ed istituzionali con il Pontefice non ha mai attenuato - neanche nei momenti delicati della vita politica italiana, che non sono certo mancati - l'affermazione del carattere laico della Repubblica, che egli ha rivendicato con "orgoglio"; un carattere che non può essere inciso dall'impegno "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese", formulato nell'Accordo del 1984, perché proprio "la delimitazione dei rispettivi ambiti rafforza la capacità delle autorità della Repubblica e delle autorità religiose di svolgere appieno le rispettive missioni e di collaborare per il bene dei cittadini"⁶.

Il Presidente Ciampi ha forse supplito in qualche occasione ai silenzi del Governo, e del Presidente del Consiglio in particolare, senza mai eccedere dal suo ruolo di garante della Costituzione, e senza mai affrontare i temi concreti dell'indirizzo politico governativo in materia ecclesiastica, sia per gli aspetti procedurali sia per quelli contenutistici.

La presidenza Napolitano si è avviata per la medesima strada, ed i primi messaggi hanno visto la comune, "consueta" riaffermazione di quei principi e di quegli impegni⁷.

⁶ Nel discorso in occasione della visita di Sua Santità il Sommo Pontefice Benedetto XVI del 24 giugno 2005, richiamato nel testo, il Presidente della Repubblica Ciampi ha affermato: "Con lo stesso orgoglio affermo, come presidente della Repubblica e come cittadino, la laicità della Repubblica italiana".

⁷ Nel Messaggio alle Camere nel giorno del suo insediamento, il 15 maggio 2006, il Presidente Napolitano ha tra l'altro affermato: "Essenziale appare tuttora il laico disegno dei rapporti tra Stato e Chiesa, concepiti come, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani".

Nel Discorso del 20 novembre 2006, in occasione della visita ufficiale a Sua Santità il Sommo Pontefice Benedetto XVI, ha tra l'altro affermato: «In Italia, l'armonia dei rapporti tra Stato e Chiesa è stata e resta garantita dal principio laico di distinzione sancito, come Ella, Santità, ha voluto ricordare, nel dettato costituzionale e insieme

Ben presto, però, la volontà politica del Governo di procedere sulla via della regolamentazione dei patti di convivenza, e la preparazione di un apposito disegno di legge, hanno dimostrato la fragilità dell'impegno al "pieno rispetto" della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, ciascuno nell'ordine proprio.

Il legittimo e meritorio impegno del Presidente a "rinsaldare l'unità della Nazione e la coesione della società italiana" lo ha convinto, alle più concrete avvisaglie della durezza del confronto, a pronunciare il prudente (e, di certo, meditato) auspicio della ricerca di una "sintesi" tra i valori di democrazia pluralista sottesi al progetto governativo (riconoscimento e garanzia dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e richiesta di adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà; uguaglianza e pari dignità senza distinzione di religione; libertà di coscienza e di religione) ed i valori confessionali in tema di matrimonio e famiglia, ripetutamente proposti come irrinunciabili dalle massime autorità ecclesiastiche⁸.

5 - A quell'auspicio, è noto, si è risposto con la solenne riproposizione del "*non possumus*" - formula il cui manifesto valore evocativo è poca cosa a fronte del presagio di tensioni e di divisioni non consone al "bene del Paese" - che non può non suonare come un gesto inatteso di scortesia istituzionale.

All'apprezzato riserbo presidenziale si è accompagnato il silenzio del Governo: né il Consiglio dei ministri, collegialmente, né il suo Presidente, né il Ministro degli affari esteri hanno ritenuto di dovere o potere assumere una formale iniziativa.

Altre domande possono, in conseguenza, essere proposte.

L'annuncio di direttive vincolanti della Conferenza episcopale italiana per i cattolici (semplici fedeli, elettori, parlamentari, governanti, amministratori e funzionari pubblici, ecc.) è compatibile con il dettato costituzionale che afferma il principio della distinzione degli ordini?

dall'impegno, proclamato negli Accordi di modifica del Concordato, alla "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese"».

⁸ Sempre nel discorso prima ricordato il Presidente ha affermato: «Ci sono, certo, scelte che appartengono alla sfera di decisioni dello Stato, alla responsabilità e all'autonomia della politica. Ma avvertiamo come esigenza pressante ed essenziale il richiamo a quel fondamento etico della politica, che fa tutt'uno col patrimonio della civiltà occidentale e si colloca tra "gli autentici valori della cultura del nostro tempo". Mai dovrebbe la politica spogliarsi della sua componente ideale e spirituale, della parte etica e umanamente rispettabile della sua natura».

L'impegno al "pieno rispetto" di quel principio, formulato espressamente nell'Accordo del 1984, è adempiuto?

L'accertamento del rispetto dell'impegno e di una sua eventuale violazione, in tutto o in parte, deve ritenersi privo di procedure adeguate per l'imparziale verifica, e rimesso alla incontrollabile valutazione di una sola delle parti contraenti?

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, titolare dell'indirizzo politico in materia ecclesiastica e con competenza esclusiva nella materia dei rapporti con le confessioni religiose, può non assumere alcuna iniziativa formale al riguardo?

Agli ecclesiastici ed ai costituzionalisti, prima di ogni altro, dovrebbe spettare il compito di offrire risposte.

g. c.