



Giovanni B. Varnier

(ordinario di Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza)

Concordati e intese, diritto pattizio e diritto comune: le diverse possibili declinazioni dinanzi alle trasformazioni delle confessioni religiose e della società civile¹

SOMMARIO: 1. Una riflessione introduttiva – 2. La crisi della sovranità e dello Stato nazionale – 3. Lo sbandamento della Chiesa cattolica – 4. La finalità più sociale che culturale del fenomeno religioso – 5. L'antinomia tra enunciato e comportamenti – 6. I paradossi della contemporaneità e il conseguente superamento delle sistematiche tradizionali – 7. Il contributo della dottrina ecclesiasticistica – 8. La necessità di fare il punto, con la speranza di ripartire – 9. Per un diverso regolamento della normativa relativa al fenomeno religioso.

1 - Una riflessione introduttiva

Questo convegno ha come titolo generale: *Per una disciplina che cambia. Il diritto canonico e il diritto ecclesiastico nel tempo presente*, mentre la sessione in corso pone l'interrogativo: *Quale Stato per quale religione*, la relazione - che per sollecitare la dialettica degli opposti è stata affidata oltre che al collega Silvio Ferrari anche a me - è indicata come: *Concordati e intese, diritto pattizio e diritto comune: le diverse possibili declinazioni dinanzi alle trasformazioni delle confessioni religiose e della società civile*.

Quindi abbiamo due affermazioni:

- la disciplina che cambia;
- gli strumenti da utilizzare dinanzi alle trasformazioni delle confessioni religiose e della società civile.

Affermazioni che a loro volta sono collegate dall'interrogativo: quale Stato per quale religione.

Legandolo a un significativo ritorno a Bologna presso l'*Alma Mater Studiorum*, gli organizzatori del convegno, per meglio mettere a fuoco l'oggetto d'indagine, hanno progressivamente ristretto la problematica di

¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo integrale, corredato delle note, della relazione al Convegno Nazionale dell'ADEC sul tema "Per una disciplina che cambia. Il diritto canonico e il diritto ecclesiastico nel tempo presente" (Bologna, 7-9 novembre 2013), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti.



ordine generale, che è una riflessione sul cambiamento del diritto canonico e del diritto ecclesiastico.

Dunque il titolo, pur assai ampio, della relazione che il collega Ferrari e io siamo chiamati a svolgere deve essere completato con l'interrogativo che domina questa sezione del convegno.

Sciolto l'interrogativo si potrà meglio rispondere a quanto ci viene proposto di considerare.

Purtroppo devo subito anticipare che quello prospettato è un interrogativo che, anche dopo il mio intervento, dovrà attendere una improbabile risposta.

Se osserviamo il contesto internazionale vediamo che esso si muove come il magma vulcanico: la fine degli equilibri imposti dagli esiti della seconda guerra mondiale (le spartizioni di Yalta), sono connessi sul piano religioso al superamento di quel principio territoriale dell'appartenenza confessionale che in qualche misura reggeva dalla pace di Westfalia.

Frattanto masse ingenti di popoli – incapaci di autogoverno dopo la loro decolonizzazione – spingono dal Sud verso il Nord, mettendo a repentaglio la propria vita per una migliore prospettiva di esistenza, fosse anche per vivere di elemosina.

Questo avviene mentre nella Chiesa cattolica si ripresenta il delicato rapporto, che si dibatte da secoli, tra gerarchia e collegialità a cui i due ultimi Concili ecumenici (Vaticano I e Vaticano II) sembrano aver dato risposte diverse piuttosto che complementari.

Aggiungo che tocca tutti i gruppi religiosi una definizione dell'equilibrio gerarchico/congregazionale, con la prevalenza del secondo termine del rapporto rispetto al primo. Il che vuol dire che queste comunità sono maggiormente governate dalla prassi assembleare che dal rispetto di regole verticalmente definite.

Orbene, per non ripercorrere degli itinerari che sono diventati ormai consueti, proverò a rovesciare i termini della nostra analisi, cercando di indirizzare l'attenzione non sull'oggetto che cambia ma sui soggetti che ne hanno determinato i mutamenti.

A questo proposito dobbiamo riconoscere che abbiamo un'ottica interna alla nostra disciplina che ci porta a seguire anche le sfumature delle trasformazioni, ma non ci preoccupiamo – o meglio sono pochi coloro i quali si preoccupano - della evoluzione complessiva di quell'ordinamento del quale il diritto ecclesiastico è parte.

Per essere più esplicito gli sviluppi veri o auspicati non possono essere compresi se non con riferimento all'intero ordinamento giuridico. Dunque, proviamo a mettere al primo posto non il legame (concordati e



intese) che unisce i due mondi oggetto del nostro interesse, ma consideriamo il civile e il religioso nelle loro trasformazioni interne, vorrei dire strutturali.

2 - La crisi della sovranità e dello Stato nazionale

Per cercare di rispondere parto da elementi che abbiamo sempre considerato come certi e, in primo luogo, dallo Stato sovrano che si confronta con la Chiesa cattolica, a sua volta indipendente e sovrana.

Comunemente chi studia le relazioni tra Stato e confessioni religiose, Chiesa cattolica compresa, approfondisce il secondo dei due termini, lasciando ad altri lo studio dello Stato, forse ritenendo – in questo caso erroneamente – che esso sia fermo nella sua essenza. Ma non è così, anzi, lo Stato moderno è in continua trasformazione.

Se leggiamo Santi Romano troviamo definito, con la consueta chiarezza, che la: “Chiesa cattolica afferma la sua perfetta autonomia di fronte allo Stato ma pur nondimeno rinvia talvolta alle leggi di quest’ultimo, cioè alle leggi civili”².

Più oltre il quadro è completato aggiungendo che: “dal canto suo, lo Stato rinvia frequentemente al diritto canonico. Che se tocca il rinvio può significare la statizzazione di quest’ultimo, altre volte invece ciò è da escludersi”³.

Tali rapporti sono governati dal diritto un tempo definito concordatario, che assicura che una medesima norma sia tale nei due ordinamenti sovrani. Ma ormai questo resta valido solo formalmente; nella realtà le cose vanno in modo diverso. Nell’ultimo mezzo secolo è completamente cambiato il contesto dello Stato ancora legato al retaggio risorgimentale e questo cambiamento si è verificato non solo nella dimensione sociale ed economica ma anche in quella giuridico-amministrativa.

Stiamo attraversando non solo anni, ma lustri e decenni di profonda crisi, con il sovvertimento dei fondamenti classici della nostra civiltà giuridica; in particolare si è superato il principio della competenza esclusiva dell’ordinamento dello Stato a emanare norme che abbiano valore in modo assoluto e che siano espressione della volontà popolare.

² S.(anti) ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, rist. della 2^a ediz., Firenze, Sansoni, 1962, p. 178.

³ S.(anti) ROMANO, *L’ordinamento giuridico, cit.*, p. 179.



Vero è che la stabilità politica è un antico elemento di criticità della storia d'Italia, ma in questo caso – oltre a essersi logorata la capacità interna e internazionale dello Stato – è in crisi l'intero sistema occidentale. Soprattutto è finito quel modello di Stato sovrano che rivendicava la competenza di poter definire le proprie competenze e in più, come in tutti i momenti di difficoltà, viene ripresentato il prototipo di Stato etico. Nel nostro caso esso è oggi impersonato dal governo dei giudici che travalica la tradizionale separazione dei poteri.

3 - Lo sbandamento della Chiesa cattolica

In quanto alla Chiesa cattolica, essa è sempre raffigurata con l'immagine della barca di Pietro; naviga tra i millenni ed è abituata a ondeggiare, ma oggi sembra che stia sbandando, perché il magistero corre il rischio di smentire se stesso e l'attuale guida suscita apprensione e disorienta non tanto i fedeli (che si dice siano aumentati), quanto chi cerchi di osservarne la direzione.

Per essere più esplicito mi chiedo che fine abbia fatto la difesa dei principi non negoziabili – peraltro da me criticati ma solo in relazione al rapporto con lo Stato - e mi chiedo ancora come sono da considerarsi quel cumulo di errori, le cui condanne ecclesiastiche furono raccolte dal Denzinger nell'*Enchiridion symbolorum definitionum et declaratum de rebus fidei et morum*.

Penso al caso, verificatosi nel 1946 non negli anni tormentati dell'Inquisizione, del sacerdote modernista Ernesto Buonaiuti, il quale nonostante la scomunica continuò a dichiararsi figlio fedele della Chiesa.

Ebbene, ormai vicino alla morte, egli ricevette la visita del cardinale Francesco Marmaggi che gli presentò le condizioni per la riammissione nella Chiesa: "avrebbe dovuto sottoscrivere una dichiarazione con la quale accettava tutto ciò che la Chiesa romana professa, riprovando tutto ciò che essa riprova"⁴.

Come sappiamo il Buonaiuti rifiutò, ma, mi chiedo, quale sarebbe oggi il suo comportamento, considerato il completo relativismo che ci circonda e la difficoltà di riconoscere la verità dall'errore.

In pochi giorni la Chiesa cattolica ha assistito a due eventi di disequilibrio: la rinuncia di Benedetto XVI al ministero di vescovo di

⁴ F. PARENTE, *Ernesto Buonaiuti*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1971, p. 102



Roma e all'elezione in sua vece di papa Francesco.

Nel primo caso si tratta di un gesto che - sebbene del tutto imprevisto - deve essere stato a lungo meditato e che ha nella storia pochi e lontani riscontri; ma soprattutto è un gesto che spezza con una tradizione ricca di parecchi secoli. La rottura non è irrilevante perché la Chiesa cattolica, a differenza delle Chiese riformate, si fonda - oltre che sulla scrittura - anche sulla tradizione, delle quali il successore di Pietro e, quindi, Vicario di Cristo si proclama custode e interprete.

A mio avviso le cause della rinuncia si devono ricercare nella necessità di una profonda riforma all'interno della Chiesa, che solo un pontefice più giovane potrebbe realizzare con la necessaria energia. Fu lo stesso Benedetto XVI a riconoscere (nel concistoro pubblico dell'11 febbraio 2013 rivolgendosi in elegante lingua latina a una platea di cardinali il cui volto non tradiva alcuna emozione) che - a causa del diminuito vigore determinato dall'età avanzata - le proprie forze non risultavano più idonee per esercitare efficacemente il compito a lui affidato.

Più tardi indicò al successore la strada da intraprendere, allorché due giorni dopo lo storico annuncio (esattamente nella cerimonia del *Mercoledì delle Ceneri*) fece riferimento in particolare: "alle colpe contro l'unità della Chiesa, alle divisioni nel corpo ecclesiale", quale ambito primario di intervento a cui porre rimedio.

Venendo all'altro elemento di disequilibrio esso è rappresentato - a mio parere - dall'attuale pontefice, per il quale non posso usare l'espressione regnante, perché egli la rifiuterebbe.

In proposito debbo ammettere che non riesco a comprendere dove intenda portare la Chiesa cattolica e quale valore egli intenda attribuire al proprio magistero ordinario, che mi pare poco controllato.

Mi sono sempre occupato della Chiesa come istituzione terrena la cui storia deve essere considerata nella sua interezza e, pertanto, visto che siamo a Bologna, non mi sono mai scandalizzato del fatto che papa Giulio II abbia guidato personalmente le truppe per riconquistare le città della Romagna allo Stato della Chiesa.

Questa è la storia del papato e va presa nella sua interezza perché ogni papa discende dai predecessori e, proprio per questo, non li può smentire. Tuttavia, mi sembra che papa Francesco disconosca quella sovranità temporale, in passato tanto reclamata da sfiorare il dogma, in quanto reputata necessaria per l'esercizio della missione spirituale.

Il pontefice è senz'altro conscio della crisi del cattolicesimo romano legato alla cultura occidentale (oggi non è più egemone) e, quindi, la sua è



una dimensione post-eurocentrica. Inoltre, egli percorre le categorie del consenso piuttosto che quelle dell'ascesa dei mistici e ha scelto la via del populismo terzo mondiale di chi è povero perché incapace di migliorare la propria condizione sociale. Ma a fronte di questo papa Francesco, se non intende scontrarsi con una ben diversa realtà, non può dimenticare l'immenso patrimonio artistico che la Chiesa detiene, il corpo diplomatico che invia e riceve, i tribunali che giudicano in foro esterno.

Ripeto non so cosa questo nasconda e non mi stupirei se giungesse un cambio di rotta, come avvenne per Pio IX (oggi annoverato tra i beati), il quale - dopo aver impegnato lo Stato pontificio in una guerra contro l'Austria per l'indipendenza italiana e raccolto attorno alla sua figura un enorme consenso - si accorse che si sarebbe trovato a guidare una federazione di Stati italiani, ma avrebbe compromesso il ruolo di capo della Chiesa universale. Così, con l'allocuzione concistoriale del 29 aprile 1848 fece marcia indietro e, più tardi, scomunicò gli artefici del Risorgimento, già suoi alleati.

Un'altra originalità del pontefice novello è l'uso quasi esclusivo del titolo di vescovo di Roma, senza sottolineare di essere il vicario di Cristo in terra. Ma, mi chiedo, non è possibile che non ci sia nessuno che gli spieghi che, se il pontefice fosse solo vescovo di Roma, Enrico VIII sarebbe ancora il *Defensor fidei* del cattolicesimo.

Da quello che fino a ora è sempre stato insegnato la Santa Chiesa, per disposizione del suo Divino Fondatore, è un istituto *inter e super* nazionale, che deve estendere la sua azione spirituale al mondo intero. Perciò ha diritto a una posizione che, mentre le dia effettivamente piena libertà e indipendenza nello svolgimento della sua missione, ne sia anche sicura e visibile garanzia agli occhi di tutti i popoli e di tutti i governi.

Per contro un ruolo subordinato farebbe venire meno la stessa missione religiosa.

Aggiungo che, mentre tutti commemoriamo l'editto di Milano del 313 di Costantino il Grande, dobbiamo ricordare che mille anni dopo, nel 1302, Bonifacio VIII affermò: "*Porro subesse Romano Pontifici omni humanae creaturae...*" e questo non per sete di dominio mondano, egli disse, ma *de necessitate salutis*⁵.

Francamente non vedo come coniugare il principio *extra Ecclesia nulla salus*, fondato sul passo biblico che come una fu l'arca di Noè così una è la Chiesa, con l'affermazione dell'attuale pontefice che: "Il

⁵ BONIFACIO VIII, Bolla *Unamam sanctam*, 18 novembre 1302.



proselitismo è una solenne sciocchezza, non ha senso” (intervista a Eugenio Scalfari).

Soprattutto non riesco a comprendere come un potere (da sempre assoluto) si possa spogliare di ogni insegna di sovranità (cosa che non fa neppure un sovrano deposto), rinunciando a quei simboli che ne sono la rappresentazione esterna, e, nel contempo, possa continuare a emanare norme, provvedimenti di giustizia e concedere grazia.

Il pontefice aspira a essere una autorità esclusivamente spirituale, quindi non ha bisogno degli orpelli temporali legati all’ufficio: in ultima analisi aspira a essere santo per meriti propri e non rivendica la santità *ex officio*. Questo è apprezzabile ma, in tal modo, egli indebolisce il successore che potrebbe non essere così carismatico come l’attuale vescovo di Roma e avere bisogno dell’apparato esterno (la santità *ex officio* per intenderci) per sorreggere il proprio governo.

Per inciso, aggiungo che il riconoscimento al pontefice della personalità giuridica internazionale fu il nucleo della Questione romana e fu il principale nodo rispetto al possibile ristabilimento di una certa territorialità dell’ex Stato della Chiesa.

C’è poi da ricordare che per secoli la diplomazia della Santa Sede lottò per cercare di regolare le relazioni con gli Stati in conformità con la legge di Dio e le tradizioni cattoliche delle Nazioni e per strappare il riconoscimento alla Chiesa cattolica del carattere di società perfetta. Così, dopo aver condannato i governi separatisti e liberali che non le riconoscevano la qualifica di società perfetta, ora è essa stessa che lascia intendere di non esserlo o di non esserlo mai stata.

In questo contesto mi chiedo quali siano attualmente le linee dello *ius ecclesiasticum externum* e quali potranno essere in futuro le sorti delle norme canoniche che regolano i rapporti con gli Stati. Nel lungo periodo la situazione oggi intrapresa potrebbe portare a uno Stato senza sovrano, cioè a condizioni opposte a quelle che furono previste dalla legge delle Guarentigie, che riconosceva al pontefice attributi sovrani nell’atto stesso che lo considerava privo del potere temporale.

A mio parere se la Chiesa cattolica intende continuare a perseguire lo spirituale non può fare altro che utilizzare il temporale e perseverare nella difesa della propria sovranità e soggettività internazionale, di cui i concordati sono un’espressione.

Altrimenti la stessa immagine della rappresentanza diplomatica pontificia ne sarebbe sminuita e, di conseguenza, la funzione svolta dai nunzi per la tutela dell’intero spettro delle garanzie dei diritti umani risulterebbe limitata.



Anche la diplomazia “umanitaria” ha bisogno del riconoscimento della sovranità per poter agire; ne sa qualcosa l’Ordine di Malta, attentissimo nell’assicurarsi una presenza internazionale non per se stessa, ma allo scopo di meglio provvedere allo svolgimento della propria azione.

Se la Chiesa vuol diventare figlia dei tempi e correre dietro a essi, riconosco che l’insieme delle mie critiche risultano scarsamente condivise, ma per parte mia intendo essere chiaro fino in fondo e continuare a sostenerle. Affermare che, anche per chi crede, la verità non è assoluta e sostenere la completa libertà di coscienza, non in ciò che è dubbio (*in dubiis libertas*) ma di fronte alla norma positiva, contraddice la logica secondo la quale se due posizioni non possono essere conciliate non resta che dedurre che una è esatta e l’altra è errata.

4 - La finalità più sociale che culturale del fenomeno religioso

Se consideriamo ora le trasformazioni delle confessioni religiose, osserviamo che esse sembrano perseguire una finalità più sociale che culturale, riuscendo ad attingere fondi pubblici contemporaneamente sia attraverso l’otto per mille sia, talvolta, anche con il cinque per mille.

Nello Stato neutrale il sostegno economico alle confessioni spetta sempre ai fedeli, quindi non si possono finanziare i culti con le tasse dei non credenti, come invece avviene nel nostro ordinamento in base alla ripartizione delle scelte non espresse dal contribuente.

Ma soprattutto non si può richiedere il finanziamento pubblico e nel contempo invocare la laicità dello Stato, perché (anche se tutto quanto si riceve viene destinato per opere di carattere sociale) questo risulta sempre una erogazione pubblica operata per il tramite di istituzioni religiose.

Certamente lo svolgere delle finalità sociali può essere più costoso rispetto al fatto di perseguire pratiche di culto, ma perché di fronte all’ostentazione della povertà da parte di papa Francesco non si rivede questo meccanismo di finanziamento del culto, che nel tempo si è rivelato deleterio per i credenti siano essi cattolici o evangelici.

Si potrebbe ridurlo e lasciare al contribuente una completa libertà di destinazione (per la scuola confessionale frequentata dai figli, o la parrocchia, il santuario, il monastero oppure l’istituto religioso che assiste gli anziani)⁶.

⁶ Nel periodo di tempo intercorso tra la relazione e la sua stesura definitiva è



È triste ricordare che, a seguito dell'interesse del fenomeno religioso per l'intervento in campo sociale, ciò che nell'Ottocento si definivano affari di coscienza oggi sono diventate questioni di denaro.

La religione tradizionale è quella che promette di mettere ordine in un altro mondo alle ingiustizie di questo, mentre la confessione religiosa che impiega i fonti pubblici per finalità sociali cerca di rimediare in questo

sopraggiunto un qualificato intervento della dottrina, pubblicato nel n. 3/2014 di *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it).

Si tratta della relazione dal titolo: *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art. 1 Accordo di revisione concordataria)*, tenuta da Ombretta Fumagalli Carulli, il 16 gennaio 2014, a Roma presso l'Arcisodalizio della Curia Romana.

Il relatore – richiamando anche un precedente intervento di Giuseppe Casuscelli (*La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, in cui si prospettano "eventuali modifiche" della normativa vigente) – osserva che: "A trent'anni dalla firma dell'Accordo, un bilancio sul "diritto vivente" consente di raffrontare le attese di allora e la realtà di oggi.

A titolo di esempio mi soffermo su due materie sulle quali siamo giunti ad una situazione poco prevedibile nel 1984. La prima è l'8 per mille e la seconda il matrimonio. Entrambe materie "miste", di competenza sia dell'ordine spirituale che dell'ordine temporale, con una differenza: che nel caso dell'8 per mille è in gioco solo indirettamente l'ordine spirituale.

[...]

L'argomento, assai delicato, richiederebbe un'analisi storico-giuridica tutt'altro che semplice o semplificabile, che qui non vi è tempo di fare. Ma a me pare che una valutazione possa essere affrontata, tanto più nell'ottica indicata da Papa Francesco dei rapporti tra povertà della Chiesa e beni temporali. Gli effetti di quest'importante riforma, gradualmente nel corso degli anni Novanta sino ad oggi, hanno, infatti, prodotto un gettito inimmaginabile trenta anni fa.

[...]

A fronte della grave situazione economica, in cui versa l'Italia, oggi allo stremo delle sue forze e bisognosa più che mai di ogni pur modesta risorsa, sarebbe un gesto certamente significativo che la Chiesa italiana (non l'anticlericale di turno) ne proponesse una serena e aperta riflessione.

[...]

Rinunciare, dunque, al meccanismo dell'8 per mille sarebbe certamente eccessivo. La parte economica dell'Accordo di revisione si è dovuta fare a carico sia dei mancati proventi conseguenti all'antica legislazione eversiva, sia della soppressione canonistica del precedente sistema beneficiale e della congrua per alcune categorie di sacerdoti (parroci, Vescovi, canonici). Insomma, ci sono costi reali cui fare fronte. Ma una disponibilità della Chiesa cattolica a tollerare – con scambio di Note Verbali o in sede di revisione *ex art. 49 legge n. 222 del 1985* – una temporanea riduzione dell'entità del contributo o dare ancora maggiore impulso ai progetti più direttamente incidenti nel "bene del Paese" strettamente inteso, potrebbe essere di esempio anche ad altre confessioni che godono della stessa opportunità".



mondo alle ingiustizie terrene.

Ne consegue che cambia l'identità stessa della confessione che persegue finalità assistenziali e, se in passato essa poteva affermare di essere tale anche per antico possesso di stato (cioè per un notorio riconoscimento del quale è sufficiente una presa d'atto da parte delle autorità dello Stato), oggi non è più così, perché il fine di culto non risulta evidente.

A questo si deve sommare la diffusione di religioni non redentrici, senza una prospettiva escatologica e solo impegnate a far sopportare agli uomini i mali terreni.

La logica conseguenza di queste trasformazioni è che tutto ciò non contribuisce alla definizione di confessione religiosa, la cui difficoltà di elaborazione resta un tema reale e ostativo a qualsiasi trattativa con lo Stato. Si ripropone, quindi, il problema – già affrontato dalla dottrina in anni in cui non si parlava di intese se non in modo esclusivamente teorico – della individuazione della rappresentanza confessionale.

Pertanto - dopo che *l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UARR)* ripetutamente chiese al governo italiano l'apertura delle trattative per la stipula di un'intesa ai sensi dell'articolo 8, 3° comma della Costituzione e avendo ottenuto risposta negativa - non convince quanto affermato dalla Corte di Cassazione (in relazione al rifiuto di trattativa al fine di addivenire a una intesa con lo Stato) secondo la quale il rifiuto medesimo non è atto politico ma amministrativo, per quanto connotato da ampia discrezionalità⁷.

5 - L'antinomia tra enunciato e comportamenti

Dunque è cambiato lo Stato, sta rapidamente cambiando anche la Chiesa cattolica e insieme muta l'intera realtà delle confessioni religiose.

A questo proposito negli anni '80 avevamo immaginato che fossero le cosiddette sette religiose a sovvertire l'ordine della società civile, ma invece nel volgere di poco tempo le nuove religioni dallo straordinario sono entrate nell'ordinario.

Oggi il pericolo, o ciò che percepiamo come tale, proviene da una religione tradizionale come l'islam che non ha ancora risolto e forse non potrà mai farlo i rapporti tra fede e politica.

⁷ Si veda: Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 28 agosto 2013, n. 1635 e, da ultimo, **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querele politica ad oggetto di tutela giurisdizionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 4/2014 .



Da un lato abbiamo un irrigidimento fondamentalista e dall'altro la necessità di ricercare un minimo comune denominatore per rivolgerci, con un programma educativo valido, a quel milione di studenti immigrati che popolano le scuole italiane.

Alla luce delle trasformazioni sopra richiamate in modo sommario, l'alveo nel quale ci muoviamo è quello di uno Stato debole che negozia interessi sociali con i gruppi religiosi o meglio, per usare le più eleganti espressioni di Nicola Colaianni:

“La realtà è che le differenze culturali e religiose bussano con sempre maggiore insistenza alla porta dello Stato costituzionale, minandone il caposaldo dell'eguaglianza sociale e giuridica e provocando un mescolamento di atti legislativi unilaterali e bilaterali, che la giurisprudenza costituzionale e convenzionale ha ben ordinato sul piano formale ma che sul piano dei contenuti soffre, almeno in Italia, della mancanza di un principio ispiratore unitario”⁸.

Colaianni ha identificato quelle situazioni che, se riconosciute come differenze nel quadro dello Stato costituzionale, finiscono con l'interpellare il principio di eguaglianza, ma – nel proporre un processo di accomodamento - perviene a soluzioni che reputo ottimistiche.

Per parte mia, sempre per quanto interessa l'oggetto delle nostre indagini, siamo non solo nella confusione ma nella contraddizione che si esprime nella laicità dichiarata e collaborazione diffusa.

In questo resto con Francesco Finocchiaro che già nel 1990 osservò che:

«sembra strano, alla stregua dell'esperienza storica, che uno Stato “laico” chiami la Chiesa cattolica a collaborare per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, riconosca l'importanza della cultura religiosa e tenga conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano»⁹.

Ne consegue che sono finite le categorie sistematiche che risalgono al passato, perché è finito quel modello di Stato sovrano a cui esse facevano riferimento e nel quale i concordati servivano per strappare concessioni e garanzie gli uni agli altri.

⁸ N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 10.

⁹ F. FINOCCHIARO, *Le fonti del diritto ecclesiastico (Appunti per una lezione)*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1991, I, pp. 374-375.



Per memoria di quel contesto, faccio solo un esempio che non è un reperto d'archivio dell'età del giurisdizionalismo e il cui testo è pubblicato nell'*Enchiridion dei Concordati*¹⁰.

Il 19 maggio 1942, allorché in pieno conflitto mondiale si decidevano le sorti della guerra, l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede Raffaele Guariglia accusava ricevuta della Nota Verbale con la quale la Segreteria di Stato chiedeva alle competenti Autorità del R. Governo italiano l'inclusione nell'Allegato A del Protocollo esecutivo dell'art. X del Trattato lateranense delle persone rivestite della carica di "Latori della Rosa d'Oro".

Considerare il problema del superamento degli Stati nazionali, di nuova cittadinanza, di elemento religioso nella sfera pubblica vuol dire affrontare problematiche nuove con un armamentario ormai datato. Il concordato non è nulla di più di uno strumento giuridico, con tutti i limiti che ha ogni strumento, che per propria natura è fragile perché raccorda lo spirituale con il temporale e fotografa il quadro del momento in cui viene stipulato ed è costretto a disciplinare mondi che non mutano in modo sincronico: una realtà fluida che necessita di interpretazioni e aggiustamenti e non esclude anche qualche strappo.

Aggiungo ancora che da quell'alveo di cui ho parlato poc'anzi, di uno Stato debole che negozia interessi sociali con i gruppi religiosi, è rimasta esclusa la definizione dello statuto giuridico delle confessioni senza intesa.

È evidente che la loro condizione (anche dal punto di vista materiale con riferimento alle risorse di cui dispongono le confessioni con intesa) è destinata ad aggravarsi.

Ricordo, ormai come curiosità storica, che il *Testo dell'Intesa* firmato il 26 aprile 1981 dalle delegazioni del Governo italiano (composta da Guido Gonella, Arturo Carlo Jemolo, Roberto Ago) e della Tavola valdese (rappresentata da Giorgio Peyrot, Giorgio Spini, Sergio Bianconi), testo che rappresenta a sua volta un aggiornamento del documento siglato il 4 febbraio 1978, contiene all'articolo 20 la possibilità di applicazione dell'Intesa medesima anche ad altre confessioni evangeliche¹¹.

Se detta norma fosse rimasta nel testo finale dell'accordo il percorso delle intese sarebbe stato più agevole e, forse anche i Testimoni di Geova –

¹⁰ Si veda: *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di rapporti Chiesa- Stato*, Bologna, EDB, 2003, pp. 1016-1019.

¹¹ Il testo a cui si fa riferimento può leggersi a p. 483 in: *Fattore religioso e Comunità politica. Dall'età giolittiana ai nostri giorni*, a cura di G.B. Varnier, Milano, Giuffrè, 1982.



che nel frattempo si sono spogliati di ogni loro istanza atipica – avrebbero potuto aderire all'accordo .

6 - I paradossi della contemporaneità e il conseguente superamento delle sistematiche tradizionali

Nell'attardarsi ad affrontare i temi dello Stato laico ci accorgiamo che lo strutturale cambiamento demografico ha fatto venire meno quell'unico credo religioso che dalla Pace di Wesfalia fu posto a base dell'unità degli Stati. Abbiamo così il riconoscimento civile delle festività cattoliche, ebraiche, avventiste, ortodosse.

A fianco possiamo aggiungere, come paradossi della contemporaneità, la atipicità dell'ebraismo italiano e dell'intesa a esso relativa, dove prevale l'appartenenza identitaria rispetto all'adesione a una fede. E poi la trasformazione delle confessioni religiose evangeliche, la tutela dell'ateismo e le religioni non redentrici.

Nel 1972 la rivista *Jus Canonicum* pubblicò un fascicolo dal titolo: *Questiones sobre las relaciones Iglesia-Estado. Confesionalidad y libertad religiosa*¹² e, sempre in quegli anni, Salvatore Berlingò e Giuseppe Casuscelli organizzarono a Messina, il 6-7 giugno 1975, un convegno del titolo: *Stato democratico e regime pattizio*¹³. Si tratta di contributi rimasti pregevoli nel trascorrere del tempo, ma che si rifanno a una realtà che ha ormai pochi riferimenti con l'oggi.

Altro percorso a cui facciamo ricorso è che la religione si fonda su principi stabili e la politica sul contingente. Considerata valida questa affermazione ne ricaviamo che il legame tra religione e politica è sempre incerto in quanto cerchiamo di collegare una realtà che è mobile.

Dunque, sono finite le categorie sistematiche che risalgono al passato, perché non c'è più quel modello di Stato sovrano a cui esse facevano riferimento. Questo purché non si accolga la prospettiva secondo la quale in materia di rapporti con le Chiese la nostra Costituzione avrebbe

“combinato nel 1948, novità e conservazione, in un legame che solo in apparenza è contraddittorio”¹⁴; per cui “il principio pattizio formalmente enunciato e costituzionalmente vincolante in materia

¹² Cfr. *Jus Canonicum*, 1972, 2.

¹³ Cfr. S. Berlingò, G. Casuscelli (a cura di), *Stato democratico e regime pattizio*, Milano, Giuffrè, 1977.

¹⁴ C. MIRABELLI, *Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1984, p. 615.



ecclesiastica, costituisce una manifestazione della esigenza di partecipazione dei gruppi e della necessità del consenso che caratterizza le istituzioni della democrazia contemporanea, almeno nell'esperienza di ordinamenti affini al nostro"¹⁵.

C'è un punto significativo nel pensiero di Francesco Ruffini a cui cerco di agganciarvi per individuarvi i risvolti di attualità.

Scrivendo nel 1924 – quindi prima del nuovo corso pattizio - l'autorevole studioso affermò che:

“Nessuna meraviglia quindi che il regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa, fra la potestà civile e la potestà ecclesiastica abbia costituito il problema centrale di tutta la politica e di tutta la speculazione pubblicistica nell'Età di mezzo, ed è uno dei problemi capitali anche nell'Età moderna, fino, si può dire, ai nostri giorni. Non è forse esagerato l'affermare che essa è stata la questione politica culminante nella storia dei popoli fino al punto in cui questa fu dominata dalla questione sociale”¹⁶.

Ma questo quadro è ulteriormente mutato perché le religioni hanno sposato la questione sociale, ponendosi in tal modo ancora al centro dei rapporti con lo Stato.

7 - Il contributo della dottrina ecclesiasticistica

Arrivo al contributo della dottrina ecclesiasticistica.

Premetto che, per quanto risulti ovvio ribadirlo, questo approccio deve avvenire a opera di studiosi dotati di una visione critica e non apologetica del fenomeno religioso. Aggiungo che non avrei neppure richiamato questo punto se non avessi elementi che si leggono in senso contrario. Mi riferisco alla più recente produzione scientifica che, in qualche caso, sembra da inquadrare tra gli scritti d'occasione.

Da tempo ormai si sta facendo strada il convincimento che si debba giungere a un nuovo diritto pubblico delle religioni.

Il tema è noto e dibattuto da almeno una ventina di anni e ha costituito l'oggetto di una serie di interventi, che hanno trovato la loro rappresentazione esterna nelle proposte per un cambio di nome con il quale identificare didatticamente la scienza ecclesiasticistica.

¹⁵ C. MIRABELLI, *Alcune considerazioni*, cit., pp. 615-616.

¹⁶ F. RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Bologna, il Mulino, 1974, pp. 25-26.



Sono perfettamente d'accordo.

Il diritto ecclesiastico è cambiato, non solo perché non si occupa più del famoso diritto di banco e di coretto, ma perché è cambiato lo Stato, la Chiesa cattolica e le confessioni religiose, mentre è rimasto quasi invariato il quadro normativo di riferimento.

La realtà è che siamo condannati a cercare *diverse possibili declinazioni* come indica il titolo di questa relazione, ma per me declinazioni possibili vuol soltanto dire interpretazione evolutiva della norma¹⁷.

Sempre in riferimento all'intento programmatico del convegno che si propone di favorire il confronto tra studiosi di idee e impostazioni ideologiche o metodologiche differenti, osservo che in questo caso il confronto con il professore Silvio Ferrari riguarda solo l'eventuale allargamento del diritto ecclesiastico per includervi, accanto al diritto di produzione statale (ovviamente concordati e intese sono già compresi), il diritto prodotto dalle religioni.

Fatta salva l'autonoma posizione del diritto canonico, personalmente, per non smarrire i confini, auspico che sia netta la distinzione tra il diritto ecclesiastico e il complesso di norme con cui le singole confessioni religiose regolano la loro organizzazione, i rapporti con i propri organi e con i fedeli, le relazioni dei fedeli tra loro.

Silvio Ferrari ha aperto il numero 1 del 2013 dei suoi *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* con un editoriale dal titolo: *Tempo di cambiare ...*, in cui presenta una nuova articolazione dei *Quaderni* medesimi e dove egli afferma che: "In tal modo si intende sottolineare il nesso che lega il diritto delle religioni al diritto dello Stato che regola il fenomeno religioso: studiare l'uno senza conoscere l'altro non è infatti possibile"¹⁸.

In proposito il mio invito è di procedere con cautela per non cadere nella sociologia religiosa, perché – ad esempio - fare una ricerca sulla presenza dei luoghi di culto islamici in Italia è senz'altro interessante ma non è la stessa cosa che studiare la buona fede nel diritto della Chiesa dell'età classica.

Ricordo che Giuseppe Dossetti – giurista e politico cattolico oggi in fama di progressista – in sede di Assemblea Costituente ebbe a sostenere che solo la Chiesa cattolica si presenta come ordinamento originario, per cui in senso tecnico non si potrebbe riconoscere come originario neppure l'ordinamento ebraico:

¹⁷ Cfr. **S.(anti) ROMANO**, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947.

¹⁸ **S. FERRARI**, *Tempo di cambiare*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 1, pp. 3-4.



“solo la Chiesa cattolica è ordinamento giuridico originario, con cui lo Stato, quindi, può e deve entrare in contatto attraverso un atto di diritto esterno fra ordinamenti giuridici primari (concordato); mentre le altre Chiese non sono ordinamenti primari o non sono affatto, o non vogliono essere, ordinamenti giuridici”¹⁹.

8 - La necessità di fare il punto, con la speranza di ripartire

Vado verso le conclusioni senza concludere, perché non vedo strade realisticamente percorribili ed è difficile scorgerle quando ci si trova in una palude nebbiosa.

Abituato ad analizzare gli eventi del passato sono ora chiamato a rivolgere lo sguardo al presente e addirittura a ipotizzare delle prospettive.

Nel presente siano circondati da cumuli di macerie come dopo una guerra perduta e, mentre politici inetti fingono di governarci, una casta autoreferenziale di magistrati esercita un potere unico al mondo.

Fino agli anni Novanta le istituzioni deboli furono compensate dai partiti forti, ma venuta meno quella che Pietro Scoppola definì la *Repubblica dei partiti*²⁰, si è sviluppato un anomalo Stato burocratico-giudiziario, nel quale il vuoto politico è stata colmato dall'intervento della magistratura, che in questo suo debordare lede la separazione dei poteri.

Oggi, mentre non c'è più nulla che regga, per molti non resta che invocare la salvezza da parte dell'Unione Europea, ma questo sarebbe come affidare ad altri il nostro futuro.

Il tutto poi è coperto da un mare di retorica, antico male d'Italia, che dal Risorgimento è passato al fascismo per arrivare alla Resistenza e ora è fatta propria dai difensori della Costituzione italiana. Dire che essa è la più bella del mondo è un esercizio retorico, con cui a parole si coprono le insufficienze normative di un testo, che non regge all'usura del tempo e la cui difesa è una pura operazione politica non giuridica.

La nostra Costituzione ha sessantacinque anni e li porta male, evidenziando quell'impronta statualistica oggi incompatibile con l'adesione all'Unione Europea. Nel contempo osserviamo che con

¹⁹ Il testo completo in: *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'articolo 7*, a cura di A. Capitini, P. Lacaïta, Manduria-Perugia, Lacaïta, 1959, p. 416.

²⁰ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei Partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.



ordinamenti più snelli usciremmo meglio dalla crisi economica e la ripresa potrebbe essere più rapida.

Indubbiamente, si deve ricordare che la Costituzione italiana riprese quello che fu bloccato dal Risorgimento, in particolare, per quanto riguarda il ruolo della persona, il cui valore viene prima dello Stato, e delle comunità intermedie tra il cittadino e lo Stato. La Costituzione con la realizzazione della Repubblica prosegue il Risorgimento in linea con gli ideali mazziniani, ma con gli articoli 2 e 3 segna una rottura, riconoscendo i diritti più alla persona che al cittadino; persona che non è un individuo isolato, ma si pone in relazione con gli altri nelle formazioni sociali.

Lo Stato fondato nel 1948 ha poco a che fare con lo Stato risorgimentale, questo perché non ha la pretesa di essere omogeneo, ma è autonomista. Inoltre, trova oggi dei limiti proprio quella concezione assolutistica della democrazia che fu una nota caratteristica dell'età liberale.

Aggiungo ancora che è retorico il voluto fraintendimento dell'articolo 11 che, scritto appena dieci anni dalla nostra sconosciuta aggressione dell'Etiopia, volle escludere eventi del genere ma non l'intervento in guerre di liberazione di nazioni oppresse o invase.

Le carte costituzionali per durare devono essere brevi e la nostra non lo è, in più, è frutto di una cultura datata, dove l'esecutivo fu disegnato volutamente debole proprio perché si usciva da una dittatura mentre al contrario il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro lascia trasparire le nostalgie dello Stato corporativo. Una carta specchio di un mondo finito, dove si valorizza il risparmio popolare e la piccola proprietà terriera.

Ferma restando l'enunciazione dei principi generali di cui si è detto e che sono un prodotto del primo e secondo Risorgimento, è necessario un cambiamento profondo della forma di Stato. Esso ha troppi centri decisionali, come il potere soffocante della burocrazia – che sperimentiamo direttamente nelle nostre Università – e il disastro delle Regioni.

La riforma è sempre più urgente, ma non so quando la vedremo.

Quando penso a testi costituzionali brevi mi riferisco nel nostro caso agli articoli 7 e 8, peggiorati con l'aggiunta della novella del 2 comma dell'art. 117 (lo Stato ha legislazione esclusiva nei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose²¹), esempio di quel pasticcio prodotto dal legislatore frettoloso che approvò il nuovo titolo V della Costituzione.

²¹ Per la dottrina, si veda: **G. D'ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità*



Dunque cerchiamo di fare il punto, che per chi naviga significa verificare la rotta, mentre nel nostro caso vuol dire chiedersi che cosa fa la Chiesa cattolica, che cosa fanno le altre confessioni religiose e se regolare e come i loro rapporti con lo Stato.

La cosa migliore in questa rotta confusa sarebbe quella di rientrare in porto cioè tornare alle origini, alle fondamenta e mi chiedo perché i giuristi non si impegnano nel presentare agli italiani una nuova carta costituzionale, scrivendo un testo - ciascuno per gli articoli di propria competenza - che sia tanto attuale quanto breve e incisivo.

9 - Per un diverso regolamento della normativa relativa al fenomeno religioso

Orbene, dovendo definitivamente concludere, non vedo che due strade.

La prima è quella di continuare a pensare *de iure condendo* e, seguendo questo percorso, ipotizzare che se gli ecclesiastici italiani possano avere la concreta possibilità di modificare gli articoli 7 e 8 certamente si distaccherebbero dall'attuale stesura. Soprattutto oggi dopo che, da un lato, le ultime intese si sono rivelate null'altro che una stanca riproposizione di antichi modelli e, dall'altro, lo statuto generale sul fenomeno religioso non può più riassorbire le specifiche norme frutto di accordi.

Quale unica soluzione per fare cadere tutto l'impianto non resta che auspicare un nuovo testo costituzionale, da cui emerga uno Stato capace di tenere le confessioni religiose nel loro giusto valore, senza prevaricazione da nessuna delle parti.

La seconda strada abbandona l'utopia e, quindi, contraddice completamente la prima.

Seguendo un maggiore realismo finiremo con il prendere atto dell'esistenza, seppure frammentaria, di un nuovo diritto pubblico delle religioni.

In tale contesto i punti attorno ai quali muoversi consistono nella necessarietà ma anche dell'insufficienza dello strumento pattizio, in un riconoscimento delle differenze che non alteri il principio di uguaglianza e, da ultimo, nella inevitabile presa d'atto dell'interesse del fenomeno religioso per l'intervento in campo sociale.

necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lettera c) della Costituzione, Torino, Giappichelli, 2012.



Da quanto sopra ricavo, per deduzione, l'inadeguatezza degli attuali sistemi di collegamento (siano essi concordato o intese) e nel contempo l'impossibilità di una loro revisione.

Quindi, non resta che di necessità fare virtù e continuare a disciplinare problematiche nuove con norme antiche e costruire – a lato del sistema di rapporti di modello inter ordinamentale e proprio di una realtà sociale omogenea – un profilo di diritto comune che, con aggiustamenti, regoli il fenomeno religioso nella società plurale, anche andando oltre la realtà pattizia.

Ancora una volta siamo in presenza di una delle tante anomalie del caso italiano, che stupiscono gli osservatori stranieri, ma alle quali la nostra storia ci ha abituato.