

I rapporti tra Santa Sede, Stati e Conferenze episcopali dopo il Vaticano II

# Il Concilio non è la tomba dei concordati

di GIORGIO FELICIANI

**N**egli anni immediatamente successivi al Vaticano II si è da più parti sostenuto che gli insegnamenti conciliari costituissero un ripudio o, per lo meno, un radicale cambiamento della dottrina tradizionale della Chiesa in tema di rapporti con gli Stati. In particolare si è ritenuto che l'esplicito riconoscimento della «legittima autonomia» delle istituzioni politiche e la contestuale valorizzazione della responsabilità dei laici nell'ordine temporale comportassero, come logica conseguenza, non solo un assoluto privilegio per i «rapporti di base», ma anche il deciso ripudio di qualunque forma di «rapporto di vertice». E si è quindi giunti a riconoscere nel Concilio la tomba dei concordati.

Attualmente è fin troppo facile obiettare non solo che questa previsione si è rivelata alla prova dei fatti del tutto infondata, ma che l'istituzione concordataria dopo il Vaticano II ha conosciuto e sta conoscendo un'epoca di ampia diffusione e singolare sviluppo.

Non mancherà sicuramente chi consideri tutto questo non già una smentita delle proprie tesi, ma un vero e proprio tradimento degli insegnamenti conciliari. Ma, in realtà, sia le costituzioni *Lumen gentium* e *Gaudium et spes* sia la dichiarazione *Dignitatis humanae*, pur non mancando di significativi apporti di indiscutibile novità e originalità, ribadiscono con assoluta chiarezza i principi essenziali del precedente magistero in materia. Basti qui ricordare come la costituzione *Gaudium et spes* affermi l'indipendenza della Chiesa nei confronti degli Stati in termini non dissimili da quelli adottati da Leone XIII nell'enciclica *Immortale Dei*, quale prerogativa irrinunciabile che le autorità ecclesiastiche hanno sempre vigorosamente rivendicato nell'ambito della società.

Per quanto poi specificamente concerne i concordati va ricordato come quanti li avversavano abbiano creduto di trovare chiara conferma ai loro orientamenti nel noto passo della costituzione *Gaudium et spes* in cui si affer-

ma che la Chiesa «non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile», anzi «rinuncerà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constati che il loro uso possa far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigano altre disposizioni».

Ma, a ben guardare, il testo in questione, mentre riafferma la dottrina assolutamente pacifica e del tutto tradizionale che la Chiesa può riporre la propria speranza solo nella «potenza del Signore risorto», non nega minimamente che essa possa legittimamente acquisire privilegi dall'autorità civile e liberamente servirsene. Avverte soltanto che la Chiesa rinuncerà autonomamente al loro esercizio qualora risultassero di obiettivo ostacolo alla propria missione o non rispondessero più alle sue esigenze a causa delle mutate circostanze storiche.

D'altro canto, secondo la stessa costituzione conciliare, sia la Chiesa sia la comunità politica sono, sia pure «a titolo diverso», «a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane» e «svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro». Una collaborazione, dunque, da realizzare non solo tra i singoli fedeli e gli altri cittadini, ma anche tra lo Stato e la Chiesa in quanto tali, «secondo modalità adeguate alle circostanze di luogo e di tempo», che potrebbero anche richiedere specifiche intese tra le rispettive autorità ai fini della statuizione di una normativa, non necessariamente privilegiaria, di carattere speciale nell'ordinamento civile, e particolare in quello canonico.

Da un punto di vista più generale va poi osservato che, nel loro complesso, gli insegnamenti conciliari circa le relazioni della Chiesa con le comunità politiche legittimano una valutazione dello strumento concordatario ben più positiva di quella emergente dalle precedenti dottrine di *ius publicum ecclesiasticum externum*. A tale riguardo basti ricordare come, secondo un autorevole trattato riedito dalla Tipografia Poliglotta Vaticana ancora nell'imminenza

del Vaticano II, i concordati avessero come *ultima ratio seu (...) causa radicalis* il venire meno dell'ossequio delle nazioni verso la religione sì che le loro disposizioni recavano lo stigma delle relazioni *imperfectae* che si potevano stabilire *cum societate laicis, liberalism, statolatriae principis devicta*. Un giudizio indubbiamente severo, ma perfettamente coerente con la convinzione che, in forza della *indirecta subordinatio potestatis temporalis ad potestatem spiritualem*, lo Stato, in caso di conflitto, dovesse *per se* attenersi *omnino* al giudizio autoritativo della Chiesa.

Il Concilio, riconoscendo la legittima autonomia degli Stati e rinunciando a rivendicare quella *potestas indirecta in temporalibus* che ormai sopravviveva solo nei manuali canonistici, supera decisamente questa impostazione: dal momento che la Chiesa non pretende più di regolare autoritativamente le controversie con gli Stati, i concordati non possono ancora considerarsi solo come una dolorosa necessità o un male minore, ma divengono uno dei modi per così dire «normali» per prevenire e comporre gli eventuali conflitti di competenza e stabilire rapporti di *sana cooperatio*.

Si può, dunque, affermare che, dopo il Vaticano II, «l'istituto pattizio, in tutte le sue possibili forme, conserva caratteristiche di indubbia vitalità e resta tutt'altro che privo di prospettive», come è ormai largamente confermato dalla intensa attività concordataria svolta da Paolo VI e da Giovanni Paolo II fino ai recentissimi accordi di Benedetto XVI con il Portogallo, la Bosnia ed Erzegovina, l'Albania.

Peraltro la tesi che considera il Vaticano II come la tomba dei concordati contiene un aspetto di verità in quanto gli insegnamenti conciliari prospettano in questa materia orientamenti che comportano una profonda revisione dei «modelli» pattizi precedentemente adottati.

Innanzitutto la Chiesa non potrà in

nessun caso ne cercare ne accettare, per se stessa e per i propri fedeli, condizioni di «privilegio» che comportino una limitazione della libertà religiosa degli altri cittadini e delle altre confessioni. A tale riguardo la dichiarazione *Dignitatis humanae* è assolutamente esplicita, esigendo che là dove, «considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuito a una comunità religiosa uno speciale riconoscimento civile», sia riconosciuto e rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa di tutti i cittadini e di tutte le comunità.

E mentre si delimita rigorosamente l'ampiezza dei «privilegi» che si possono legittimamente ottenere, si auspica anche una notevole riduzione della portata delle tradizionali concessioni a favore dell'autorità civile. Infatti, come è noto, il decreto *Christus Dominus* formula il voto che — al fine di meglio tutelare quella *libertas Ecclesiae* che resta il principio fondamentale delle relazioni con gli Stati — «per l'avvenire non siano più concessi alle autorità civili diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione all'ufficio episcopale».

Da un punto di vista più generale va poi rilevato, per quanto qui interessa, come gli insegnamenti conciliari abbiano notevolmente valorizzato il ministero episcopale, aprendo così la via a un tipo di concordato che non contempi solo accordi di vertice tra la Santa Sede e le autorità civili, ma lasci uno spazio adeguato all'iniziativa dell'episcopato locale.

Un decisivo impulso alla valorizzazione della funzione delle conferenze episcopali in questo ambito viene dato da Giovanni Paolo II. Il Pontefice polacco, infatti, considera le conferenze come entità rappresentative *ad intra* e *ad extra* dell'ambito ecclesiale e insiste su questa loro funzione di rappresentare nel modo più autentico l'episcopato presso le altre istituzioni, comprese quelle civili. E tale insistenza risulta ancor più significativa se si considera che i vescovi sono a loro volta definiti «una rappresentanza legittima e qualificata del popolo», «una forza sociale che ha una responsabilità nella vita dell'intera nazione». In merito Giovanni Paolo II non si limita a enunciazioni di principio, ma dà a esse concreta attuazione a livello di politica concordataria, attribuendo a diversi epi-

scopati il compito di emanare normative di attuazione dei patti stipulati e persino di pervenire a ulteriori intese con lo Stato. Le conferenze interessate vengono così chiamate a produrre diritto particolare in diverse materie che esulano da quelle attribuite dal Codice alla loro competenza legislativa, come, ad esempio, il finanziamento della Chiesa e il sostentamento del clero; l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche; i beni culturali ecclesiastici; i mezzi di comunicazione sociale; l'assistenza spirituale nelle forze armate, negli ospedali, nelle carceri. Una competenza, dunque, di apprezzabile ampiezza e che appare destinata a incrementarsi notevolmente in un prossimo futuro, come si può evincere da questa disposizione dell'accordo italiano, poi ripresa dal concordato polacco: «Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana» (articolo 13, numero 2).

Va infine rilevato che questa valorizzazione delle conferenze da parte di Giovanni Paolo II non si traduce solo nelle pur numerose e significative disposizioni contenute nei diversi concordati, ma trova preciso riscontro anche a livello di diritto universale. Infatti la lettera apostolica *Apostolos suos* del 21 maggio 1998, mentre non ritiene «possibile circoscrivere entro un elenco esauriente» i temi che richiedono una «cooperazione» dei vescovi nell'ambito della conferenza episcopale, ne offre una ampia esemplificazione, menzionando espressamente «i rapporti con le autorità civili» (numero 15).

Ci si trova, dunque, di fronte a una importante evoluzione della prassi concordataria che appare determinata e favorita da fattori di diversa natura. Essa è senz'altro essenzialmente dovuta alla ecclesiologia conciliare che, riscoprendo la dottrina della collegialità, ha riconosciuto piena dignità istituzionale alle conferenze episcopali, definendone uno statuto giuridico comune, inquadrando nel diritto costituzionale della Chiesa, dotandole di poteri legislativi.

Ma non mancano anche fattori di natura più contingente. La complessità della legislazione degli Stati contemporanei, sempre suscettibile di rilevanti riforme, in materie di notevole interesse per la comunità cristiana — si pensi agli ordinamenti scolastici per quanto riguarda l'insegnamento della religione, al regime fiscale ove legato a forme di finanziamento alla Chiesa o relativo alle sue istituzioni, alla tutela dei beni culturali — rende pressoché impossibile o almeno inopportuna una loro esauriente regolamentazione mediante so-

lenni disposizioni concordatarie, aventi, di norma, una lunga durata. Si viene così a delineare una nuova figura di concordato, che si può definire come concordato quadro in quanto si limita a stabilire i principi essenziali, affidando ogni ulteriore e necessaria specificazione a successivi intese, per le quali spesso il soggetto ecclesiale più idoneo a trattare con i pubblici poteri risulta essere la conferenza episcopale.

Si aggiunga che, soprattutto in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e alla caduta del regime comunista nei Paesi satelliti, la Santa Sede si è trovata a svolgere una intensa attività concordataria con Stati privi di una tradizione, almeno recente, in tal senso, e che non avevano necessariamente già raggiunto uno stabile assetto politico, costituzionale, giuridico. Ne derivava l'esigenza di limitare i relativi patti a profili di carattere generale, rinviando a successivi accordi, non necessariamente previsti in modo esplicito, la determinazione di ogni ulteriore specificazione.

Per completezza va poi ricordato che l'azione delle conferenze episcopali nei confronti degli Stati non si traduce solo in atti di carattere giuridico-istituzionale ma comporta anche una attività di natura per così dire politica. Si intende alludere a quel complesso di interventi, che frequentemente, in forma pubblica o anche riservata, non poche conferenze operano presso i rispettivi Governi per manifestare esigenze, segnalare inconvenienti, proporre l'adozione di provvedimenti circa questioni che possono anche risultare di notevole rilevanza per l'intera comunità civile. Non a caso l'epistola *Apostolos suos* menziona espressamente tra i temi che richiedono la cooperazione dei vescovi «la difesa della vita umana, della pace, dei diritti umani, anche perché vengano tutelati dalla legislazione civile, la promozione della giustizia sociale» (numero 15). Ma si pensi anche a quei problemi che in non pochi Paesi hanno assunto singolare attualità, come ad esempio la bioetica o l'accoglienza dei rifugiati e degli immigrati. Non sorprende, quindi, che gli episcopati seguano con molta attenzione i lavori parlamentari — anche mediante l'istituzione, come avvenuto in forme diverse in Germania e in Italia, di appositi osservatori di carattere giuridico-legislativo — provvedendo a formulare in più occasioni giudizi diretti a orientare l'opinione pubblica e gli stessi comportamenti di deputati e senatori che si professino cattolici o siano comunque

interessati al voto dei cattolici.

Tutto questo può porre nei Paesi che mantengono relazioni diplomatiche con la Santa Sede qualche problema di non facile soluzione. In tale situazione, infatti, il Governo si trova di fronte a due distinti soggetti, ambedue legittimati, sia pure a diverso titolo, a rappresentare la comunità cristiana, senza che sia ben chiaro come si articolino e si coordinino le loro competenze. Si può agevolmente supporre che di norma il legato pontificio e la conferenza episcopale agiscano di comune intesa, rafforzando così reciprocamente l'autorevolezza delle rispettive prese di posizione presso il Governo. Ma niente esclude che, almeno in un primo tempo, possano anche manifestare differenti orientamenti.

Occorre comunque riconoscere che non è possibile giungere a conclusioni

di carattere generale universalmente valide circa il ruolo che le conferenze episcopali effettivamente svolgono nei rapporti con i pubblici poteri. Le materie in cui la Santa Sede ritiene opportuno un loro intervento formale e diretto variano notevolmente da Paese a Paese come pure l'effettiva autonomia riconosciuta agli episcopati nella formulazione delle intese attribuite alla loro competenza. Quanto poi ai possibili interventi di carattere per così dire politico è di tutta evidenza che essi possono avere rilevanza e accenti molto diversi.

Differenze che non devono sorprendere in quanto derivano da fattori di carattere assolutamente contingente relativi alla situazione dei Paesi interessati, quali l'eventuale preferenza delle autorità civili e dello stesso episcopato

per accordi direttamente garantiti dall'autorità della Santa Sede, il radicamento e la consistenza della comunità cattolica, l'atteggiamento nei suoi confronti del governo attuale e di quelli precedenti.

Ne segue che, per una valutazione criticamente fondata delle dinamiche concordatarie postconciliari, non è sufficiente proporre, alla luce delle fonti di diritto universale — il Concilio e il Motu proprio *Apostolos suos* — e di diritto particolare — i concordati e analoghi accordi — pur attente e condivisibili considerazioni di carattere generale. Occorre anche mettere in luce quali effettive corrispondenze e realizzazioni esse trovino nella concreta esperienza di ogni singolo Paese nella prospettiva di una valutazione comparativa di carattere globale.

## Un convegno all'Istituto Luigi Sturzo

Si apre il 16 gennaio presso l'Istituto Sturzo a Roma un convegno sul tema «Santa Sede, Conferenze episcopali, Stati: esperienze di Paesi dell'Unione Europea». Alle due giornate di approfondimenti — organizzate dal Centro studi sugli enti ecclesiastici (Cesen) — intervengono tra gli altri l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, Antonio Zanardi Landi, il nunzio apostolico in Italia, Giuseppe Bertello, e il cardinale Attilio Nicora, presidente dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica. Le conclusioni sono affidate a Francesco Margiotta Broglio, dell'università di Firenze, mentre la relazione introduttiva, che pubblichiamo quasi integralmente, è tenuta dal direttore del Cesen.

*Chiesa e comunità politica sono a servizio delle stesse persone*

*Svolgeranno questo compito in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro*

*Si delinea una nuova figura di concordato che stabilisce solo i principi essenziali affidando i particolari a intese successive spesso gestite dalle conferenze episcopali*

*Non ci sono direttive universalmente valide sul ruolo delle conferenze episcopali. Le materie in cui la Santa Sede ritiene opportuno un loro intervento variano notevolmente da Paese a Paese*

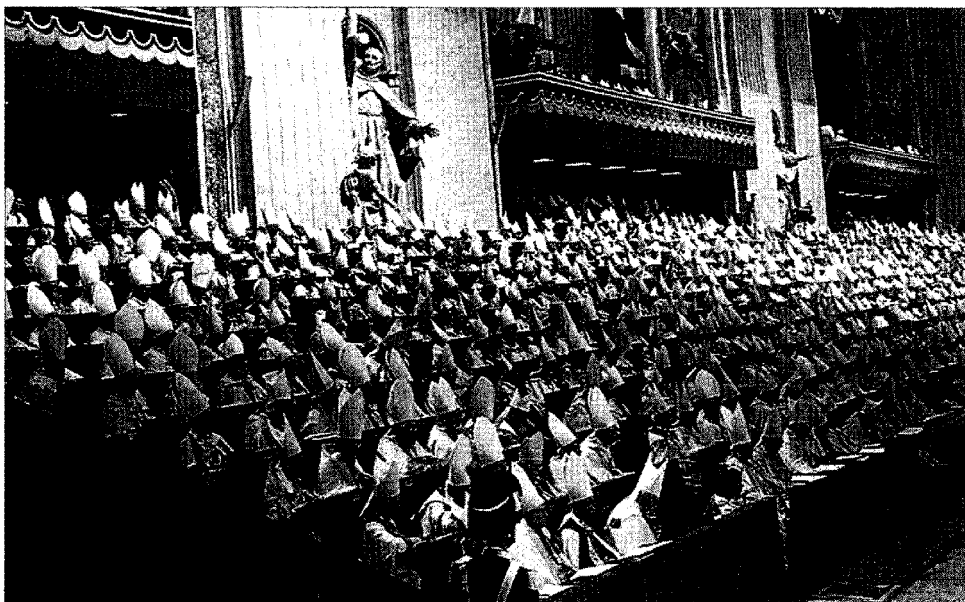
*La Chiesa non potrà in nessun caso né cercare né accettare per se stessa e per i propri fedeli condizioni che comportino una limitazione della libertà religiosa di altre confessioni*



Nell'edizione del 9-10 dicembre 1965 «L'Osservatore Romano» annuncia la chiusura del concilio



Un momento della cerimonia della firma in Vaticano del concordato tra Santa Sede e Repubblica Portoghese (18 maggio 2004)



Padri conciliari riuniti in assemblea

