

GIUSEPPE DALLA TORRE

CONCORDATI DELL'ULTIMO MEZZO SECOLO (*)

Agli occhi della storia è possibile verificare, oggi, la fallacia delle teorie che qualche decennio addietro pronosticavano il « tramonto dei concordati ».

Al riguardo basta scorrere il ben documentato volume nel quale José Martín de Agar ha raccolto le convenzioni stipulate dalla Santa Sede nell'ultimo cinquantennio. Difatti il numero dei documenti contenuti nell'opera dimostra in maniera eloquente, contro ogni previsione, il dilatarsi dell'esperienza pattizia nella seconda metà del secolo ventesimo, quasi un significativo riflesso del sempre più rilevante impegno della Santa Sede nella vita della comunità internazionale, che è sotto gli occhi di tutti.

Si tratta di un fenomeno interessante, che pone chiaramente in evidenza quanto miopi e deboli fossero le argomentazioni sulle quali si erano venuti costruendo quei pronostici, che forse erano l'esterna proiezione di personali orientamenti piuttosto che deduzioni da dati oggettivi.

Una di quelle argomentazioni insisteva sul silenzio del Vaticano II in tema di concordati, anche laddove, come nel § 76 della cost. *Gaudium et spes*, i padri conciliari avevano esplicitamente affrontato il tema dei rapporti fra Chiesa e comunità politica. Argomentazione debole, se si pensa che proprio in quel paragrafo del documento conciliare si auspicava una « sana collaborazione » fra Chiesa e comunità politica, « secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di

(*) J.T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 895.

tempo», cioè con modalità che evidentemente non potevano di per sé escludere quelle concordatarie.

La storia ha chiaramente dimostrato la debolezza di quella argomentazione, se si pensa che la maggior parte delle convenzioni recensite nel volume risalgono all'età post-conciliare (si tratta precisamente di 102 convenzioni del 1966 al 1999).

Un'altra argomentazione ricorrente nella polemica anticoncordataria del passato era quella, non priva di una certa suggestione dal punto di vista teoretico e di alcuni oggettivi riscontri di carattere storico, per cui i concordati fossero utili, se non necessari, con gli Stati totalitari ma non con le democrazie. Perché, si diceva, gli accordi con i primi possono servire a garantire alla Chiesa più o meno ampi spazi di libertà, che altrimenti in ordinamenti illiberali le sarebbero negati; spazi di libertà che, invece, gli ordinamenti delle democrazie assicurano nella maniera più ampia a tutti, Chiesa compresa.

Anche in questo caso l'esperienza concordataria dell'ultimo mezzo secolo dimostra qualcosa di diverso: si sono stipulati accordi con Stati totalitari od autoritari; ma numerosissimi sono gli accordi con Stati democratici, attraverso i quali si è giunti non alla garanzia di libertà già assicurate, ma ad una regolamentazione bilateralmente convenuta delle modalità di esercizio di dette libertà e dei relativi diritti.

Gli esempi potrebbero continuare. Ma qui basti osservare che il dilatarsi dell'esperienza concordataria nella seconda metà del ventesimo secolo ha costituito anche un fattore di crescita e di evoluzione della riflessione giuridica sui concordati: sulla loro natura giuridica, sulle loro finalità, sulla loro formazione e strutturazione dal punto di vista tecnico. La più matura elaborazione dottrinale al riguardo è bene messa in luce nella densa introduzione che il curatore premette alla raccolta e nella quale, con grande precisione, fa il punto sulla « questione concordataria ».

Scorrendo la serie di accordi contenuti nel volume, è possibile cogliere un processo evolutivo dell'istituto concordatario, che porta nel tempo a significativi mutamenti tipologici. Tra questi sono da ricordare innanzitutto i mutamenti attinenti ai profili soggettivi, vale a dire relativi alla configurazione ideologico-religiosa dell'altra parte con cui la Santa Sede viene ad instaurare un rapporto convenzionale. Difatti lo Stato cattolico, che era naturale controparte nella risalente esperienza concordataria, viene oggi ad essere sostituito da Stati con diversa qualificazione: in particolare da Stati laici o addirittura Stati

ideologici. Non sono del resto mancate esperienze di accordi con Stati confessionisti, in particolare con Stati islamici. Interessanti in questa prospettiva il *modus vivendi* del 1964 con la Tunisia e lo scambio di note del 1983 sulla condizione della Chiesa in Marocco. Molto interessante poi, per le sue peculiarità, l'accordo fondamentale con Israele del 1993 e quello connesso, del 1997, sugli enti ecclesiastici.

Anche i profili oggettivi vengono investiti dall'evoluzione della prassi concordataria. Nel senso che materie nuove entrano a far parte delle convenzioni: l'obiezione di coscienza, i beni culturali, la tutela della morale e del sentimento religioso, la bioetica, i mezzi di comunicazione sociale, la privacy ecc. Ciò costituisce una conferma esperienziale di quell'idea, che anni or sono ebbero modo di esprimere, per la quale i rapporti fra Chiesa e Stati sono caratterizzati, nel corso del tempo, da «mobili frontiere», nel senso che accanto a materie che sempre sono state oggetto di contrasti e di accordi, come ad esempio la nomina dei titolari di uffici ecclesiastici, vi sono materie che emergono nel divenire della storia. I beni culturali, la bioetica o la tutela della riservatezza sono, in questo senso, le ultime acquisizioni al manipolo di *res* oggetto di trattativa e di regolamentazione bilateralmente pattuita.

Dal punto di vista strutturale, poi, si conoscono dei mutamenti profondi dello strumento concordatario: si pensi all'Accordo di Villa Madama del 1984, con il quale venne revisionato il concordato italiano del 1929 (Concordato lateranense). Con quell'accordo si è proposta l'inedita figura del «concordato-quadro», cioè di una convenzione caratterizzata in più parti da una cornice di norme-principio, destinate a trovare attuazione dettagliata attraverso la stipula di ulteriori accordi fra la Santa Sede o la Conferenza episcopale italiana con le competenti autorità dello Stato.

Anche il coinvolgimento delle conferenze episcopali nella formazione dei concordati è un dato sostanzialmente nuovo, che riflette in qualche misura mutamenti nel diritto costituzionale della Chiesa che sono stati apportati dall'opera riformatrice di Paolo VI e Giovanni Paolo II, al fine di attuare, nelle parti della costituzione ecclesiastica che hanno origine dal legislatore umano ed una caratterizzazione storica, l'ecclesiologia del Concilio Vaticano II.

I concordati dell'ultimo cinquantennio sembrano anche manifestare una certa inversione di tendenza rispetto alla tradizionale «clausola della nazione più favorita», clausola per la quale, in pas-

sato, all'atto della stipula di accordi con la Santa Sede spesso gli Stati cercavano di ottenere nelle singole materie il trattamento più favorevole che in precedenti accordi altri Stati avevano avuto. Nel senso che nell'esperienza concordataria dell'ultimo cinquantennio sembra piuttosto affermarsi, in qualche caso, una sorta di inedita clausola del concordato più favorevole alla Chiesa. Da questo punto di vista l'Accordo italiano del 1984 sembra aver fatto scuola per la stipula di accordi successivi, ad esempio con alcuni Paesi ex comunisti dell'Europa orientale.

La dilatazione dell'attività concordataria mette in luce anche alcuni significativi effetti di un mutamento (ma forse sarebbe meglio parlare di un allargamento) della politica internazionale della Sede Apostolica, che si riflette nel senso e nell'orientazione delle varie convenzioni. Ad esempio sembra essersi progressivamente spostato il *focus* dei diversi accordi dalle ragioni dell'istituzione alle ragioni della persona umana. Si vuole dire in altre parole che se in passato i concordati avevano sostanzialmente motivazione nella garanzia della *libertas Ecclesiae*, cioè nella libertà di cui la istituzione ecclesiastica ha bisogno per esercitare la missione sua propria, oggi i concordati sembrano piuttosto centrati sull'esigenza di garantire la libertà religiosa individuale e collettiva, non solo in via di principio ma anche concretamente, non solo come libertà negativa ma anche come libertà positiva. Si vuol dire che i concordati, e più in generale gli accordi della Santa Sede con gli Stati, sembrano essere focalizzati sulla promozione della persona umana e sulla tutela dei suoi diritti inalienabili.

Certo, la dilatazione della attività concordataria ha tra i suoi effetti un ritorno di rilevanza del diritto canonico negli ordinamenti giuridici statuali, dopo gli anni di emarginazione e di oblio che hanno seguito i trionfi del positivismo giuridico e dello statalismo. È un ritorno per certi aspetti singolare, ma non impreveduto, se già negli anni cinquanta uno studioso acuto come Gabriel Le Bras osservava: «all'inizio del diciannovesimo secolo, l'ordine giuridico sembra ricostruito su fondamenta profane (...). Il dualismo di potenza era finito. Rimaneva, tuttavia, una duplice possibilità. Poco a poco, gli Stati restituivano alla Chiesa e, conseguentemente, al diritto canonico, il loro appoggio (...). Questa restaurazione (...) si realizzò per riconoscimento di fatto o con un concordato».

Le Bras scriveva avendo sotto gli occhi una limitata attività concordataria, anche se in alcuni casi assai significativa (si pensi ai concordati con le dittature); oggi, come s'è detto, il fenomeno ha as-

sunto ben più ampie proporzioni e quindi la sua osservazione appare pienamente convalidata.

Giova notare che questo ritorno di rilevanza del diritto canonico negli ordinamenti secolari avviene non per forza propria, ma grazie al richiamo fattone nel diritto convenzionale. Com'è facilmente intuibile, ciò pone delicati e non di rado inediti problemi dal punto di vista tecnico-giuridico, in particolare per quanto attiene al sistema delle fonti sia negli ordinamenti statuali che nell'ordinamento canonico. Si allarga, d'altra parte, il diritto canonico particolare prodotto in via convenzionale, derogatorio del diritto generale a partire da quello contenuto nel codice di diritto canonico.

E tuttavia la dilatazione dell'attività concordataria, col conseguente ritorno di vigenza del diritto canonico negli ordinamenti statuali, dà luogo al fenomeno dell'allargarsi di spazi di un diritto «personale», per molti aspetti nuovo nel contesto della storia del moderno diritto statale. Questo, infatti, si è venuto costruendo su principi caratteristici e caratterizzanti, in particolare quelli della «territorialità» e della eguaglianza di trattamento.

A ben vedere il fenomeno della dilatazione, a seguito dell'attività concordataria, di spazi di diritto «personale» negli ordinamenti statali può rivestire un particolare interesse per lo studioso del fenomeno giuridico, ben oltre i definiti limiti delle relazioni Chiesa-Stati. Difatti se si guarda al difficile governo delle moderne società pluralistiche, cioè frammentate per etnia, per cultura, per religione, nelle quali si deve trovare il giusto equilibrio fra diritto all'eguaglianza e diritto alla diversità, fra assimilazione e distinzione, sembra doversi rilevare che questo equilibrio può forse rintracciarsi anche nell'affermazione di ambiti di diritto «personale» all'interno di un ordinamento statale caratterizzato da valori, principi e norme comuni a tutti. Da questo punto di vista, dunque, il dilatarsi dell'attività concordataria ed il conseguente allargamento di spazi di diritto «personale» in ordinamenti statali i più diversi, può divenire esperienza paradigmatica.

Per il futuro, si può immaginare un consolidamento ed un incremento della veduta tendenza alla dilatazione dell'attività concordataria. Vari fattori potrebbero concorrere in tal senso, tra i quali due paiono particolarmente interessanti: il declino progressivo, ma inarrestabile, della forma di organizzazione della comunità politica che convenzionalmente si chiama «Stato moderno»; la progressiva, ma anch'essa inarrestabile crescita dei fenomeni di globalizzazione. Il

primo provoca una riduzione della sovranità statale a vantaggio di altre sovranità, una riduzione delle pretese di esclusività del diritto statale rispetto ad altre espressioni di diritto positivo: basti pensare alle più recenti evoluzioni del c.d. diritto internazionale privato, segnate da una apertura degli ordinamenti statali verso gli altri ordinamenti, in luogo delle chiusure di un tempo. È pensabile che siffatto processo potrà essere governato da una politica di collegamenti fra ordinamenti, realizzati di volta in volta in via pattizia: in questo caso il ruolo dei concordati, in ordine ai rapporti fra ordinamenti statuali e ordinamento canonico, sarebbe del tutto evidente.

D'altra parte i fenomeni di globalizzazione possono essere governati e non subiti, possono essere accolti per quanto di positivo è in loro, ma senza massificazioni o sterili crisi di rigetto. Ma ciò può avvenire nella misura in cui le varie identità — etniche, culturali, religiose ecc. — presenti sul territorio sono chiare, forti, condivise. Solo un'identità forte resiste positivamente all'urto della globalizzazione, così come un'identità forte è idonea a confrontarsi positivamente con i fenomeni della multietnicità e del multiculturalismo. Anche per questo le convenzioni della Santa Sede con gli Stati e con le altre istituzioni internazionali e sovranazionali dovrebbero avere un futuro, nella misura in cui possono essere sostanzialmente dirette anche a salvaguardare l'identità religiosa di determinati gruppi umani con l'assicurazione di ampie aree di diritto «personale».

Se l'evoluzione dovesse muoversi nel senso accennato, dal punto di vista giuridico si assisterà ad uno scompaginamento del sistema gerarchico delle fonti, che tradizionalmente ha marcato l'esperienza del moderno Stato sovrano, a vantaggio di un sistema di fonti concorrenti distinte secondo il criterio di competenza. In questo senso è paradigmatico il caso europeo.

Se tale sarà l'evoluzione, in futuro potremo trovarci dinnanzi ad una realtà giuridica globale assai vicina a quella che caratterizzò l'Europa nell'età di mezzo e che ha fatto giustamente parlare, a fronte di una unitaria comunità politica, di «ordinamenti giuridici medioevali».

Ma, come la storia insegna, non è detto che la storia si muova secondo le prospettazioni che gli uomini amano fare.