

IL RAPPORTO TRA CHIESA E COMUNITÀ POLITICA ALLA LUCE DEL CONCILIO VATICANO II

Introduzione

Il Concilio Vaticano II, portando a maturazione una sensibilità che da tempo andava preparandosi in vari settori della chiesa e della società civile, diede una nuova impostazione ai rapporti tra la chiesa e la comunità politica. Una felice espressione di questo nuovo atteggiamento si può ritrovare nel Messaggio che i padri conciliari inviarono a conclusione del Concilio stesso ai governanti: «Nella vostra città terrestre e temporale il Cristo costruisce misteriosamente la sua città spirituale ed eterna, la sua chiesa. E che cosa chiede da voi questa chiesa, dopo duemila anni di vicissitudini di ogni genere nelle sue relazioni con voi, le potenze della terra: che cosa vi chiede oggi? Essa ve lo ha detto in uno dei testi maggiori di questo concilio: essa vi chiede soltanto la libertà. La libertà di credere e di predicare la sua, fede, la libertà di amare il suo Dio e di servirlo, la libertà di vivere e di portare agli uomini il suo messaggio di vita» (EV/1, 484).

Come appare chiaramente da questo testo, il principio fondamentale, a partire dal quale il Concilio imposta la sua dottrina sulle relazioni tra lo stato e la chiesa, è l'affermazione della libertà, non solo la libertà della chiesa, ma la libertà religiosa, diritto fondamentale della persona umana, principio proclamato dalla Dichiarazione *Dignitatis Humanae*, che costituisce uno dei documenti basilari del Vaticano II.

I. LA LIBERTÀ RELIGIOSA PRINCIPIO FONDAMENTALE DELLE RELAZIONI CHIESA-STATO NELL'INSEGNAMENTO DEL VATICANO II

Le relazioni chiesa - comunità politica in *Gaudium et Spes* 76

Una presentazione schematica del dinamismo delle relazioni chiesa - comunità politica viene delineata in GS 76, dove si possono individuare tre momenti:

1) la reciproca autonomia e indipendenza della chiesa e della comunità politica;

2) l'istanza di una sana cooperazione, in vista della promozione integrale della persona umana;

3) il principio di libertà, quale elemento regolatore di questa sana cooperazione.

Autonomia e indipendenza tra chiesa e comunità politica

Il testo di GS 76 si preoccupa innanzitutto di riaffermare il dualismo tipico della Rivelazione cristiana in tema di rapporti tra comunità ecclesiale e comunità politica: «La comunità politica e la chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra ciascuna nel proprio campo». Viene approfondito inoltre il motivo di tale autonomia: «La chiesa, che in ragione del suo ufficio e della sua competenza, in nessuna maniera si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico, è insieme il segno e la salvaguardia del carattere trascendente della persona umana». Possiamo costatare come qui non si applichi più in maniera univoca sia alla chiesa che allo stato la categoria della «societas perfecta» ma si evidenzino i caratteri specifici delle due entità.

Le differenze tra le due comunità riguardano innanzitutto i fini: temporale e intramondano quello della comunità politica (GS 74); spirituale ed escatologico quello della chiesa. In secondo luogo le differenze riguardano le strutture: la comunità politica si struttura attorno ad una pluralità di rapporti, che in forma istituzionale coordina menti e volontà all'attuazione del bene comune temporale; la chiesa, invece, ha una struttura essenzialmente sacramentale, che nasce dalla comunione trinitaria e si realizza nel «corpo mistico» (cf. LG 13-17). Infine la causa efficiente della vita dello stato sono le varie iniziative storico-culturali, diverse a seconda dei periodi storici e degli ambienti socio-culturali; la causa efficiente della vita della chiesa è la volontà di Cristo, che attraverso l'azione dello Spirito Santo ne ha fissato la natura e la struttura gerarchica per l'unità della fede e della disciplina.

Parlando di autonomia e di indipendenza dei due ordinamenti il Concilio ha voluto sottolineare come ognuno di essi sia sovrano, cioè autosufficiente nel provvedere alle proprie finalità (autonomia) e d'altra parte come sia esclusa ogni pretesa di uno di essi di esercitare interferenze e subordinazioni a danno dell'altro.

Da queste affermazioni deriva un apprezzamento positivo da parte del Concilio (anche se l'argomento non viene trattato in forma esplicita) della laicità (non laicismo) dello stato: «Lo stato qualificato laico si realizza dunque in una situazione di assoluta indipendenza di fronte alla chiesa, nel senso che non si serve della chiesa né la chiesa pretende di utilizzarlo: peraltro, non si esclude, da una parte una maggiore affermazione della religione e del divino, né si pretende, dall'altra, un atteggiamento di neutralità ovvero ancora di rivalità con lo stato. Invero, lo stato non deve osteggiare la vita religiosa dei cittadini e non deve proclamarsi agnostico di fronte al problema religioso o sostenere una concezione atea. Lo stato laico, come il testo conciliare insegna, ha il dovere di interessarsi alla vita religiosa dei cittadini, nel senso di assicurare il rispetto delle loro convinzioni, di garantire ad essi la piena libertà religiosa e di procurare sul piano civile tutte le condizioni che consentano un più favorevole sviluppo della vita religiosa nel rispetto di tutti coloro che, dissentendo da un intendimento religioso, si dichiarino areligiosi o anche atei (cfr. L: SPINELLI, . op. cit. 94-95.

L'istanza di una sana cooperazione

Distinzione non vuol dire però per il Concilio separazione e in questo la sua dottrina si distingue nettamente dalle teorie liberali del secolo scorso, tendenti a relegare il fatto religioso nell'ambito della coscienza individuale. Il fatto di essere ambedue a servizio del bene della persona, esige che chiesa e comunità politica instaurino una «sana cooperazione»: «Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo» (GS 76).

La comune preoccupazione per la dignità della persona umana si tradurrà nello sforzo di tutelare i diritti umani fondamentali. Infatti per la chiesa «l'uomo non è limitato al solo orizzonte temporale, ma vivendo nella storia umana, conserva interamente la sua vocazione eterna» (GS 76).

Come si vede, oggi il problema delle relazioni tra chiesa e comunità viene affrontato più che sul terreno giuridico del predominio di un ordinamento sull'altro, su quello concreto del servizio all'uomo, secondo le parole di Paolo VI

a conclusione del Concilio «La chiesa si presenta al mondo non per dominarlo, ma per servirlo».

La chiesa inoltre è cosciente che svolgendo la sua specifica missione contribuisce alla realizzazione di quel bene comune che è il fine degli stati: «La chiesa, fondata nell'amore del Redentore, contribuisce ad estendere il raggio di azione della giustizia e dell'amore all'interno di qualsiasi nazione e tra tutte le nazioni. Predicando la verità evangelica e illuminando tutti i settori dell'attività umana con la sua dottrina e con la testimonianza resa dai cristiani, rispetta e promuove anche la libertà politica e la responsabilità dei cittadini» (GS76).

I fedeli membri della chiesa dovranno tenere presente la distinzione «tra i diritti e i doveri che loro incombono in quanto sono aggregati alla chiesa, e quelli che loro competono in quanto membri della società umana» (GS 76), ma allo stesso tempo devono metterli in armonia tra di loro ricordando che in ogni cosa temporale devono essere guidati dalla coscienza cristiana, poichè nessuna attività umana, anche in materia temporale, può essere sottratta al dominio di Dio (cf. LG 36).

La cooperazione tra stato e chiesa deve tener presente non solo la diversità dei fini, ma anche quella dei mezzi da utilizzare: «Gli apostoli e i loro successori con i propri collaboratori, essendo inviati ad annunziare agli uomini il Cristo salvatore del mondo, nell'esercizio del loro apostolato si appoggiano sulla potenza di Dio, che molto spesso manifesta la forza del vangelo nella debolezza dei testimoni. Tutti quelli che si dedicano al ministero della parola di Dio, bisogna che utilizzino le vie e i mezzi propri del vangelo, che, in molti punti, differiscono dai mezzi propri della città terrestre» (GS 76). Ciò non esclude che la chiesa possa talora usare anche mezzi di natura temporale: «Certo le cose terrene e quelle che superano questo mondo, sono strettamente unite, e la chiesa stessa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione richiede» (GS 76).

A questo punto il Concilio fa un'affermazione di grande importanza: «Tuttavia essa [la chiesa] non pone la sua speranza nei privilegi offertile dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni». L'intervento della chiesa in ambito politico consisterà nel proclamare la propria

dottrina sociale, dando un giudizio morale quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime. Il testo conciliare precisa ulteriormente: «e questo farà, utilizzando tutti e soli quei mezzi che sono conformi al vangelo e al bene di tutti, secondo la diversità dei tempi e delle situazioni».

Queste affermazioni di GS 76 ci aiutano a comprendere come il Vaticano II più che richiamare le teorie del passato, in particolare quella della potestas indiretta *Ecclesiae in temporalibus*, «ha rilevato il diritto-dovere della chiesa di esprimere il suo giudizio morale anche su questioni che possono attenerne all'ordine politico. Non più un vero e proprio potere giuridico, diretto o indiretto, sulla società temporale che si giustificava ed aveva la sua ragion d'essere dinanzi alla realtà dello "stato cristiano" propria dei secoli passati; bensì un potere morale di affermare ciò che è conforme alla legge di Dio e ciò che non lo è. La chiesa più esattamente rivendica oggi una "*potestas magisterii*", che obbliga in coscienza, la cui portata si può facilmente cogliere dinanzi alla realtà dello stato democratico contemporaneo, nel quale i cittadini-fedeli, attraverso l'azione politica e sociale, tendono a quella animazione cristiana del temporale dalla base, e non più ad opera del vertice, che il Concilio incoraggia e promuove. Ciò non significa che nelle acquisizioni conciliari si sia venuta abbandonando la tradizionale concezione cattolica di una "*hierarchia societatum*" fra società perfette, intesa nel senso che la chiesa è superiore allo stato in considerazione della superiorità del fine spirituale su quello temporale. Per la concezione cattolica, la chiesa è certamente superiore allo stato, così come la religione è superiore alla politica, e semmai su un piano solamente giuridico si può parlare di posizioni di parità» (Ibidem 110).

La libertà religiosa fondamento della «*libertàs Ecclesiae*» nella Dichiarazione *Dignitatis Humanae*

Come abbiamo visto commentando il testo di GS 76, l'impostazione conciliare delle relazioni stato-chiesa presuppone la libertà della chiesa di fronte alla comunità politica di compiere la propria missione, non solo nei suoi aspetti spirituali, ma anche nella sua rilevanza socio-politica. La rivendicazione di tale libertà, non si fonda però sull'affermazione di un privilegio, ma su un principio di portata universale: il principio della libertà religiosa, a cui il Concilio ha dedicato uno dei suoi più importanti documenti: la Dichiarazione *Dignitatis Humanae*.

Questo documento fu oggetto di vivaci discussioni in Concilio e segna il punto di arrivo di un lungo percorso che ha portato la chiesa dapprima a riconoscere la tolleranza come «male minore», poi a riconoscerle un «valore etico», infine ad affermare la libertà religiosa come diritto naturale della persona e delle comunità e principio fondamentale delle relazioni tra la chiesa e la comunità politica.

Il passaggio da una visione negativa della tolleranza al concetto positivo di un diritto alla libertà religiosa avvenne durante il Concilio. I motivi che condussero i padri conciliari a trattare della libertà religiosa furono molteplici: il motivo di verità in seguito agli approfondimenti teologici e filosofici; il motivo di difesa contro le varie forme di persecuzione religiosa (in particolare il comunismo ateo); il motivo di coesistenza pacifica nella società pluralistica; il motivo ecumenico.

La Dichiarazione conciliare venne preceduta e preparata dall'Enciclica *Pacem in Terris* dell' 11.4.1963 e fu confermata dal Sinodo dei vescovi del 1974, da Paolo VI e da Giovanni Paolo II.

La *Dignitatis Humanae* si propone innanzitutto di chiarire quale libertà la chiesa cattolica esige per sé e quale libertà riconosce alle altre chiese e religioni. In secondo luogo intende definire su quale principio la chiesa cattolica si propone di fondare le sue relazioni con i singoli stati. A questi due interrogativi risponde la Dichiarazione, che può essere divisa in due parti: la prima (nn.1-8) in cui si propone la libertà religiosa come diritto naturale della persona e delle comunità e principio fondamentale delle relazioni chiesa - stato

alla luce della ragione; la seconda (nn. 9-15) in cui si riprendono queste argomentazioni alla luce della Rivelazione.

Concetto e fondamento della libertà religiosa (DH 2)

La Dichiarazione si apre con una solenne affermazione: «Questo concilio vaticano dichiara che la persona umana ha diritto alla libertà religiosa» (DH 2). Viene poi indicato l'oggetto di tale libertà: essa consiste nell'immunità «dalla coercizione da parte di singoli, di gruppi sociali e di qualsivoglia potestà umana, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza, né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità alla sua coscienza privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata» (DH 2).

La libertà religiosa di cui parla la Dichiarazione non è la libertà psicologica (libero arbitrio), né la libertà in senso morale di fronte a Dio e alla chiesa. Il Concilio anzi a questo proposito conferma la dottrina tradizionale circa il dovere di ogni uomo di cercare la verità in ordine a Dio e alla chiesa e di aderire ad essa man mano che la scopre. Si tratta invece di una libertà «civile e sociale», intesa in senso giuridico, (cf sottotitolo della dichiarazione), che riguarda il rapporto della persona con i singoli e i gruppi sociali, in special modo con lo stato, che è il gruppo sociale dotato per eccellenza di coercizione, efficacia, autorità.

Il diritto alla libertà religiosa si fonda sulla dignità della persona umana, che non può adempiere all'obbligo morale di cercare la verità e di aderire ad essa se non gode della libertà psicologica e dell'immunità dalla coercizione. Ne consegue che «il diritto a questa immunità perdura anche in coloro che non soddisfano all'obbligo di cercare la verità e di aderire ad essa; e il suo esercizio, qualora sia rispettato il giusto ordine pubblico non può essere impedito» (DH 2).

Soggetti della libertà religiosa (DH 4-5)

La libertà religiosa va riconosciuta alla persona, non soltanto come singolo, ma anche quando agisce inserito in una comunità: «Le comunità religiose infatti sono postulate dalla natura sociale tanto dell'uomo quanto della religione stessa» (DH 4).

Il testo conciliare precisa i contenuti della libertà che spetta alle comunità religiose: l'esercizio del culto pubblico; l'aiuto ai propri membri all'esercizio della dottrina anche attraverso l'istruzione nella propria dottrina; la promozione delle istituzioni nelle quali i membri possono ordinare la propria vita secondo i propri principi religiosi; la scelta, la formazione, la nomina e il trasferimento dei propri ministri; la comunicazione con le autorità religiose che vivono fuori dello stato; l'acquisto e l'amministrazione di beni mobili ed immobili.

Vengono inoltre richiamati altri ambiti che riguardano particolarmente la vita religiosa. Deve essere assicurata la libertà di manifestare e di testimoniare pubblicamente la propria fede a voce e per iscritto (evitando però quegli atteggiamenti che possano sfociare nella coercizione). In relazione all'impegno socio-politico «la libertà religiosa comporta pure che alle comunità religiose non sia proibito di manifestare liberamente la virtù singolare della propria dottrina nell'ordinare la società e nel vivificare tutta l'attività umana» (DH 4).

Infine va riconosciuto, in forza del carattere sociale della religione stessa, «il diritto in virtù del quale gli uomini, mossi dalla propria convinzione religiosa, possano liberamente riunirsi e dar vita ad associazioni educative, culturali, caritative e sociali» (DH 4).

Tra i soggetti che devono godere della libertà religiosa un posto particolare spetta alla famiglia, alla quale «in quanto è società che gode di un diritto proprio e primordiale, compete il diritto di ordinare liberamente la propria vita religiosa domestica sotto la direzione dei genitori» (DH 5). Ai genitori va dunque riconosciuto «il diritto di determinare la forma di educazione religiosa da impartirsi ai propri figli secondo la propria persuasione religiosa» (DH 5). Questo diritto si traduce nella libertà di scegliere le scuole e gli altri mezzi di educazione senza oneri ingiusti e il diritto a che i figli non siano costretti a frequentare lezioni scolastiche che non corrispondano alla persuasione religiosa dei genitori o che venga imposta un'unica forma religiosa da cui sia esclusa la formazione religiosa.

Cura della libertà religiosa (DH 6)

La Dichiarazione descrive i compiti dei pubblici poteri in ordine alla libertà religiosa, la cui cura rientra nella più generale promozione di quel bene comune che è il fine della comunità politica.

Innanzitutto i pubblici poteri dovranno riconoscere e rispettare il diritto alla libertà religiosa dei singoli e delle comunità. Ciò comporta la tutela giuridica di tale diritto, curando l'armonizzazione del suo esercizio da parte dei cittadini, tutelandolo contro le violazioni, imponendo sanzioni penali, difendendo l'uguaglianza dei cittadini, prevenendo possibili discriminazioni in ragione della fede religiosa. A questa dimensione negativa se ne affianca una positiva: i pubblici poteri dovranno anche promuovere il diritto alla libertà religiosa, nel senso «di creare condizioni propizie per favorire la vita religiosa, cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti religiosi e adempiere i rispettivi doveri». Infine la cura della libertà religiosa esige la condanna di ogni forma di violenza contro le persone: «al pubblico potere non è lecito imporre ai cittadini con la violenza o con il timore o con altri mezzi la professione o il rifiuto di una religione, o impedire che uno entri in una comunità religiosa o ne esca» (DH 6).

Va notato che anche da parte della scienza giuridica laica si è passati da una concezione che vedeva il diritto alla libertà religiosa come un diritto pubblico soggettivo a contenuto negativo, in cui il compito dello stato era di assoluta astensione, ad una prospettiva positiva in cui lo stato garantisce e valorizza con la sua tutela l'esercizio concreto di esso.

Limiti del diritto alla libertà religiosa (DH 7)

Come ogni altro diritto, anche quello alla libertà religiosa va sottoposto a dei limiti: «di conseguenza il suo esercizio è soggetto ad alcune norme che lo regolano»(DH 7).

Innanzitutto si dovrà tener presente il principio generale della responsabilità personale e sociale: «nell'esercitare i propri diritti i singoli uomini e i gruppi sociali in virtù della legge morale sono tenuti a tener conto tanto dei diritti altrui quanto dei propri doveri verso gli altri e verso il bene comune di tutti» (DH 7).

La repressione di eventuali abusi spetta all'autorità pubblica, che deve agire non seguendo criteri arbitrari, ma «secondo norme giuridiche conformi all'ordine morale oggettivo». Il testo della Dichiarazione indica come criterio da seguire quello dell'«ordine pubblico». Esso è stato adottato perché si tratta di una categoria giuridica comunemente accettata dagli ordinamenti statali, a differenza della categoria più filosofica di «bene comune». Il concetto di «ordine pubblico» permette poi di precisare concretamente le condizioni minime che il potere pubblico deve garantire: l'efficace tutela e composizione dei diritti di tutti; la pace pubblica; la pubblica moralità, intesa come «complesso di norme etiche vincolanti in rapporto a comportamenti umani che hanno rilevanza in una comunità».

La situazione verso la quale si deve tendere anche nel campo della libertà religiosa è quella in cui all'uomo si riconosce il massimo di libertà (la libertà va infatti limitata solo nella misura in cui è strettamente necessario). Per raggiungere questo ideale occorre una «educazione all'esercizio della genuina libertà» e lo sforzo comune di tutte le agenzie educative per formare «uomini ... che svolgano le proprie attività con senso di responsabilità, e che si impegnino a perseguire tutto ciò che è vero e giusto, collaborando generosamente con gli altri» (DH 8).

La libertà religiosa alla luce della Rivelazione (DH 9-15)

La seconda parte della *Dignitatis humanae* è dedicata a illustrare come il principio della libertà religiosa affondi le sue radici nella rivelazione divina (DH 9). Ciò viene illustrato a partire dalla libertà dell'atto di fede (DH 10) e dal modo di agire di Cristo e degli apostoli. La chiesa pertanto, riconoscendo il principio della libertà religiosa come conforme alla dignità dell'uomo e alla rivelazione di Dio «segue la via di Cristo e degli apostoli»: «quantunque nella vita del popolo di Dio pellegrinante attraverso le vicissitudini della storia umana, di quando in quando si sia avuto un comportamento meno conforme allo spirito evangelico, anzi contrario, tuttavia ha sempre perduto la dottrina della chiesa che nessuno sia costretto ad abbracciare la fede» (DH 12).

A partire da questa constatazione la Dichiarazione afferma che «fra le cose che appartengono al bene della chiesa, anzi al bene della stessa città terrena, e che vanno ovunque e sempre conservate e difese da ogni violazione,

la più importante è certamente che la chiesa goda di tanta libertà d'azione quanta ne richiede la cura della salvezza degli uomini». Ne consegue che «la libertà della chiesa è un principio fondamentale delle relazioni tra la chiesa e i poteri pubblici e tutto l'ordinamento civile» (DH 13).

La rivendicazione della libertà della chiesa avviene ad un duplice titolo. La chiesa ha diritto alla sua libertà per un motivo «soprannaturale», cioè per la sua natura divina «come autorità spirituale, fondata da Cristo Signore, alla quale per mandato divino incombe l'obbligo di andare in tutto il mondo e predicare il Vangelo ad ogni creatura» (DH 13). La chiesa, però, rivendica la sua libertà anche in forza di un titolo «umano», allo stesso titolo cioè di tutte le altre comunità religiose come «società di uomini che hanno il diritto di vivere nella società civile secondo le norme della fede cristiana» (DH 13). Si può pertanto concludere che la libertà della chiesa viene a coincidere con la libertà religiosa: «Vi è quindi concordia tra la libertà della chiesa e quella libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli uomini e a tutte le comunità e sancita nell'ordinamento giuridico» (DH 13).

LE SCELTE OPERATIVE DELLA CHIESA E DELLO STATO

Scelte non istituzionali

Una prima modalità dei rapporti tra chiesa e stato ha carattere non istituzionale e riguarda il contributo che reciprocamente si danno al raggiungimento dei loro fini.

Il contributo della chiesa alla comunità politica è legato all'indiscutibile nesso tra evangelizzazione e promozione umana. In questo campo è molto importante distinguere tra impegno politico diretto e indiretto (quest'ultimo solamente di competenza della comunità cristiana come tale). Due estremi vanno evitati: l'integrismo, che fa discendere dal Vangelo precisi programmi politici e sociali, e l'assenteismo, che nega qualsiasi interessamento della comunità cristiana alle vicende socio-politiche.

La comunità politica a sua volta dà alla chiesa il quadro generale entro il quale essa esercita la sua attività. Pensiamo per esempio alla legislazione circa gli edifici di culto, la legislazione fiscale, sui beni culturali ecc. e il suo riflesso sulla vita della comunità cristiana. Inoltre va tenuto conto che la comunità politica offre alla chiesa dei modelli concreti di vita sociale, di cui la chiesa deve tener conto nell'organizzazione della sua vita interna.

Scelte istituzionali: la concreta regolamentazione giuridica del rapporto chiesa-comunità politica

Il Concilio e i diversi sistemi dei rapporti chiesa - stato

Il Concilio, avendo come obiettivo principale quello di fissare i grandi principi orientatori delle relazioni tra chiesa e comunità politica, non si è pronunciato circa il tipo di regime giuridico concreto da favorire: «Possiamo perciò affermare che per il Concilio non esiste nessun prototipo ideale, canonizzato da una scelta magisteriale autorevole. Così non si auspica come modello migliore possibile né si indica come modello augurabile il Concordato, ma neppure il regime di "diritto comune" o di "separazione"».

L'assunzione della libertà religiosa come principio fondamentale delle relazioni stato-chiesa è la rivendicazione della *libertas Ecclesiae* a partire dalla

libertà religiosa portano come conseguenza l'abbandono della stessa possibilità di uno stato confessionale, uno stato cioè che riconosca la religione cattolica come «religione di stato». Lo stato ideale al contrario secondo la visione conciliare sarebbe lo stato «sanamente» laico, che rispetti le convinzioni personali di ciascuno, senza entrare a dare giudizi di valore in materia religiosa in quanto questi non gli competono.

Va ricordato, tuttavia, che in DH 6 si trova un'affermazione che sembra autorizzare un riconoscimento particolare alla religione cattolica all'interno dello stato: «Se, considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuita ad una comunità religiosa uno speciale riconoscimento civile, è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e comunità religiose venga riconosciuto e rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa».

Considerando la forma ipotetica e la preoccupazione affinché sia garantita la libertà religiosa di tutti i cittadini, questo testo non va interpretato come una scelta preferenziale per un determinato sistema di relazioni tra chiesa e stato, ma come una necessaria precisazione di fronte ad alcune ineludibili situazioni storiche sociali. Le circostanze particolari a cui si fa cenno possono essere costituite dalla presenza quantitativamente e storicamente rilevante di una determinata confessione religiosa nella vita di un popolo, il che esige sia dato ad essa non tanto un regime di privilegio (confessionalismo in senso proprio), ma un riconoscimento giuridico speciale in forza della singolarità della sua presenza in quel determinato contesto socio-culturale (si potrebbe parlare di un «confessionalismo sociologico»).

Un ulteriore chiarimento può venire dal considerare la dialettica esistente tra *libertas Ecclesiae* e uguaglianza. Perchè all'interno dell'ordinamento statale vi sia un'effettiva uguaglianza non sarà sufficiente che lo stato garantisca a tutte le confessioni le stesse garanzie di libertà. L'uguaglianza infatti è un concetto relativo «nel senso che il principio paritario è ugualmente violato sia da una regolamentazione differenziata di situazioni uguali, sia da una regolamentazione uniforme di situazioni diverse». Di conseguenza mentre il concetto di libertà religiosa comporta un'uguale misura di libertà per tutti nello stato «il concetto conciliare di *libertas Ecclesiae* sembra accentuare, nel rapporto dialettico libertà-uguaglianza, il momento paritario mostrando di

ritenere che per le confessioni religiose l'eguaglianza nella libertà verrà raggiunta non attraverso la sottoposizione di tutte al medesimo regime, bensì attraverso una disciplina diversificata, nel senso di un regime giuridico adattato che consenta ad ogni formazione sociale di essere se stessa, secondo la propria natura, secondo i propri statuti. La "libertas Ecclesiae" in altre parole, facendo riferimento alla relatività del concetto di eguaglianza, qualora sia riferito alle formazioni sociali, comporta nell'ordinamento dello stato una disciplina giuridica della chiesa che tenga conto della sua natura e delle sue esigenze, e che le permetta di essere se stessa nello svolgimento della sua missione tra gli uomini».

Queste considerazioni, e in particolare la distinzione tra *libertas Ecclesiae* e libertà religiosa, ci aiuta a comprendere come non sia giustificata l'opinione di chi, partendo dal concetto guida della libertà religiosa, deduce l'obbligo di un regime di diritto comune per regolare i rapporti tra chiesa e stato, un regime in base al quale la chiesa si troverebbe ad essere assimilata a qualsiasi altra organizzazione che si trova nell'ambito dello stato e di conseguenza regolamentata dalle sue leggi e sottoposta alla sua sovranità. Le affermazioni del Concilio invece vanno interpretate «nel senso di affermare che, sulla base dell'imprescindibile diritto di libertà religiosa riconosciuto in modo uguale a tutti, sia possibile anzi doveroso, articolare il trattamento giuridico concreto delle varie comunità religiose secondo la gamma variegata del rispetto, del confronto e della valorizzazione delle rispettive identità e qualifiche. (..) In altri termini, asserire che la comunità politica deve assicurare a tutti lo stesso diritto alla libertà religiosa, cioè uguale libertà per tutti, non comporta immediatamente anche uguaglianza di rapporto giuridico perché non comporta uguale considerazione delle varie realtà a cui si rapporta. La comunità politica può garantire uguale libertà per tutti pur intrattenendo legami giuridici distinti, in base alla valutazione delle specifiche identità delle diverse comunità o gruppi religiosi con cui entra a contatto».

La comunità politica, nello stabilire quale regime adottare verso le diverse confessioni religiose, dovrà formulare non tanto un giudizio di valore, che riguardi la valutazione teologica o morale, ma un rilievo di ordine pratico, sulla base dei dati storico-sociali, che permettono di rilevare la diversa portata delle varie confessioni e di adottare pertanto il regime di rapporti più adatto

nella salvaguardia della libertà religiosa di tutti: «un genuino rispetto della libertà religiosa conduce il potere pubblico ad azioni differenziate in ordine alle credenze religiose; ad un tipo di rapporto, cioè, che si adegui al peso sociale delle differenti comunità religiose, riconosciuto con un giudizio storico-culturale, fondato su un riferimento sia al dato quantitativo che a quello qualitativo, obbedendo così all'identità peculiare di ogni comunità, con l'unica limitazione della salvaguardia dell'ordine pubblico».

Lo strumento concordatario nella prospettiva conciliare

Lo strumento storicamente più usato per regolare le relazioni chiesa - stato è quello concordatario. A partire dal Concordato di Worms del 1122, il termine «concordato» viene ad indicare le convenzioni bilaterali con cui l'autorità ecclesiastica e quella statale regolavano le loro relazioni reciproche. La terminologia non è univoca: già nel passato si parla di concordie, paci, capitula concordata; oggi, accanto al termine concordato si usa anche accordo, convenzione, *modus-vivendi* (per indicare accordi che hanno carattere provvisorio), intesa (quando si tratta di un accordo su una materia particolare), protocollo (per questioni minori). Nella prassi diplomatica contemporanea si preferisce al termine concordato quello di accordo o di convenzione.

La dottrina prevalente afferma il carattere di diritto internazionale dello strumento concordatario. Di conseguenza il concordato può essere definito come «accordo bilaterale su un piano di perfetta parità e con effetti nell'ordinamento esterno o internazionale tra la Santa Sede e uno Stato, mirante a regolare la disciplina dei reciproci rapporti in materie di comune interesse». In passato il carattere di diritto internazionale era stato negato sia dalla dottrina regalista, che tendeva a fare dei concordati uno strumento di diritto pubblico interno, ossia una semplice legge interna diretta ai sudditi cattolici dello stato, sia dalla dottrina curialista, per la quale il concordato non era altro che una concessione unilaterale di uno o più privilegi da parte della chiesa allo stato, concessione non avente alcun carattere di convenzione giuridica.

Quanto ai soggetti che concludono il concordato, occorre distinguere tra le alte parti contraenti e gli organi che le rappresentano. Per la parte ecclesiale la parte contraente è la Chiesa cattolica, rappresentata dal Sommo Pontefice o

dalla S. Sede. Storicamente infatti tutti i concordati sono stati conclusi con il Papa o con la S. Sede, quali organi rappresentativi della chiesa cattolica intesa come soggetto di diritto internazionale (non la singola chiesa nazionale, che pure è beneficiaria del concordato). Si discute oggi se anche singoli vescovi o conferenze particolari possano concludere concordati: mancando di una soggettività giuridica nell'ordinamento internazionale non sembra possibile parlare concordati in senso proprio, ma piuttosto di convenzioni che rientrano tra le fonti del diritto ecclesiastico dello stato. Per quanto riguarda la comunità politica, invece, è chiaro che il concordato viene concluso non con il governo, ma con lo stato. Di fatto storicamente sono stati conclusi concordati anche con entità politiche infrastatali (ad es. i Länder tedeschi), in quanto ad essi veniva riconosciuta una soggettività internazionale sia pure limitata.

Nella storia i concordati hanno interessato una grande varietà di materie: «Nelle due grandi epoche concordatarie, quella di Pio IX nel secolo XIX e quella più vicina a noi di Pio XI, la materia dei concordati è stata prevalentemente di carattere generale con il fine di configurare, strutturare e regolare il regime giuridico generale della chiesa e dei cattolici negli stati sorti in seguito a raggiunta indipendenza o del tutto rifondati dopo le guerre mondiali. Oggi nei concordati predominano le materie speciali; ciò è dovuto soprattutto all'atto che si tratta di rivedere i concordati che continuano ad essere in vigore da prima della II guerra mondiale. Tra queste materie si annoverano in primo luogo, le materie d'insegnamento e/o scolastiche, in seguito alle riforme intraprese nell'Europa occidentale in quest'ambito; le questioni economiche in ordine alla loro attualizzazione; la materia matrimoniale, al fine di garantire, da un lato, la celebrazione sacramentale del matrimonio, e, dall'altro, la cessione di competenze ai tribunali civili; le circoscrizioni per la creazione di nuove diocesi o il loro riordinamento; l'assistenza pastorale, come nella creazione e riordinamento dei vicariati castrensi».

Dopo aver presentato la definizione di concordato e i suoi elementi caratteristici, occorre brevemente chiarire quale sia la posizione della chiesa di fronte a questo strumento dopo il Vaticano II. Va ricordato innanzitutto che nei testi conciliari non troviamo alcun riferimento esplicito in merito. Da ciò però non possiamo ricavare un giudizio negativo, quasi che il concordato sia una realtà non conciliabile con gli orientamenti del Vaticano II in tema di relazioni chiesa-

stato. Si può pertanto concludere che anche dopo il Concilio il concordato rimane uno strumento legittimo per regolare le relazioni tra la chiesa e lo stato: «Se infatti, come abbiamo precedentemente dimostrato, la dignità fondamentale di ogni essere umano e la piena libertà religiosa possono ammettere, anzi addirittura esigere, un pluralismo nelle modalità di relazionarsi alla comunità politica, in riferimento alle diverse strutture dei vari gruppi religiosi, è ipotizzabile il caso in cui determinate circostanze storico-culturali-sociali consiglino nei confronti della chiesa cattolica, in particolare riferendosi alla sua natura di ordinamento giuridico primario, proprio l'adozione di un rapporto di tipo concordatario: questo difatti pone la chiesa su un piano di parità rispetto allo stato e ha valore a livello di ordinamento giuridico internazionale».

Si deve riconoscere, tuttavia, che rispetto al passato gli obiettivi sono diversi. Oggi non si può più pensare al concordato come strumento per ottenere privilegi reciproci o per limitare competenze diverse dalle proprie (è finito il tempo dei concordati come «*actio finium regundorum*»): «Il concordato deve intendersi oggi, invece, come lo strumento attraverso cui la comunità politica e la comunità ecclesiale, sotto la spinta e nella logica di una costruttiva collaborazione a servizio dell'unico uomo nel contempo cittadino e fedele e a promozione del bene della nazione in cui si trovano a vivere, concordano la reciproca azione in favore della tutela e dello sviluppo del supremo diritto di libertà religiosa. In altri termini, la chiesa e lo stato "si accordano nel dare una positiva esplicitazione ed applicazione al principio di libertà religiosa nei singoli ambiti della vita civile in cui il fattore religioso venga in evidenza assumendo una rilevanza giuridica". Il tema di fondo, il quadro generale torna così ad essere, ancora e sempre, quello della libertà religiosa».

Dalla *Dignitatis Humanae* si possono desumere anche le condizioni che rendono legittimo il ricorso al Concordato, in quanto lo rendono compatibile con il principio della libertà religiosa: deve rispondere ad una esigenza particolare della società civile; il ricorso allo strumento concordatario non deve essere un privilegio della sola chiesa cattolica, ma una possibilità aperta anche alle altre confessioni religiose; deve essere comunque rispettata la libertà religiosa dei singoli e delle comunità.

La prassi della S. Sede dopo il concilio non fa che confermare l'opinione espressa. Il fatto che negli ultimi anni la S. Sede abbia provveduto a concludere

numerosi accordi di natura concordataria, sia in ordine alla revisione di concordati già esistenti, sia per regolare ex novo le relazioni con altri stati, manifesta che la mens del Concilio non era di escludere la possibilità di ricorrere, tra gli altri, anche a questo sistema per regolare le relazioni della chiesa con la comunità politica. Su questo punto ci sembra opportuno concludere con quanto scrive nello studio già più volte citato, il Mistò: «In ultima analisi, perciò, l'accordo concordatario si dimostra strumento non in contrasto con la dottrina del Concilio, ma direi "neutro": la sua "legittimità concreta" dovrà essere valutata in rapporto alle situazioni storico politiche, in riferimento alle finalità al cui raggiungimento si mira ed in relazione ai contenuti specifici su cui le due parti intendono convenire; ultimamente alla luce della sua conformità e convenienza con il principio supremo del diritto alla libertà religiosa a livello sia individuale che collettivo».