

UNIVERSITA' DEGLI STUDI "G. D'ANNUNZIO"

Facoltà di Scienze Politiche

T E R A M O

TESI DI LAUREA

CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E L'ITALIA

TRATTATIVE PER LA REVISIONE (1947-1980)

Relatore:  
Prof. Lamberto MERCURI

Candidata:  
Paola SONNINO

*Lamberto Mercuri*

ANNO ACCADEMICO 1984-85



I N D I C E

Cenni Storici.....pag. 3

Capitolo I

I Patti Lateranensi:  
Reazioni nel Paese e all'Estero.....pag. 15

Capitolo II

L'Articolo 7 nella Costituzione Italiana.....pag. 51

Capitolo III

Revisione del Concordato o Abrogazione?.....pag. 92

Capitolo IV

Del Nuovo Concordato.....pag.182

ALLEGATO N.1 - I Patti Lateranensi del 1929

ALLEGATO N.2 - Il Concordato del 1984

Bibliografia

=====

=====

=====

C E N N I   S T O R I C I

=====

=====

=====

### CENNI STORICI

Non si può comprendere che cos'è un Concordato, se non si ricorda, sia pure per accenni, la storia di quest'istituto. Essa, infatti, ha subito nel corso dei secoli un'evoluzione così profonda che, con lo stesso nome, si sono espresse realtà assai diverse.

In altre parole, come afferma il Jasonni, se generalmente, nel linguaggio tecnico-giuridico, per Concordato s'intende la convenzione bilaterale tra la Santa Sede ed uno Stato in ordine alla regolamentazione delle diverse attività ecclesiastiche presenti nel territorio statale ed in ordine alla prevenzione di eventuali contrasti sorgenti tra l'ordinamento civile e quello della Chiesa, "tale definizione è certamente impropria se riferita all'intero arco storico entro cui il fenomeno concordatario si è diversamente manifestato, risultando sotto molti

aspetti incompleta" (1).

Si suole opportunamente dividere la storia dell'istituto concordatario in due periodi: quello che va dal secolo XII al secolo XIX e, quello che dal secolo XIX giunge fino ad oggi (2). I Concordati del primo periodo sono chiamati "Concordati storici", quelli del secondo periodo "Concordati moderni".

I Concordati del primo periodo, furono principalmente un accordo fra i contraenti (Papato - Impero) che furono, è noto, le due grandi forze direttive del mondo medievale. Un esempio per tutte: il Concordato di Worms (23 settembre 1122), detto "Pactum Callixtinum" perchè stipulato tra Callisto II e l'imperatore

---

(1) Cfr. M. Jasonni, Concordato ecclesiastico, in Dizionario di politica, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, 1983, pagg.207 e segg.

(2) P.A.D'Avack, Trattato di diritto ecclesiastico, Milano, 1978, (2° ed.), pagg.185-193; vedere anche F.Della Rocca, Appunti di storia concordataria, Milano, 1977, pagg.13-48. Per questa introduzione, seguono principalmente il D'Avack.

di Germania Enrico V. Il papa concedeva "ex mera gratia" il privilegio all'imperatore di assistere alle elezioni di vescovi ed abati nel regno di Germania, l'imperatore, a sua volta, rinunciava all'investitura formale con anello e pastorale, restituiva i beni da lui e da suo padre conquistati, assicurava pace e protezione alla Chiesa romana (ex fidelitate).

Il tutto però rimaneva nell'ambito di un accordo fra i contraenti tanto che veniva sancito da una bolla pontificia e non da trattati liberamente firmati.

Nel secondo periodo, lo spirito del Concordato fu profondamente mutato: non più accordi fra le parti contraenti, ma veri e propri trattati internazionali fra potenze diverse. Diventerà usuale, in questo periodo, la formula di un unico testo elaborato da delegati delle due parti, ratificato dai due poteri legislativi (il Papa ed il Capo dello Stato) e reso esecutivo

contemporaneamente dai contraenti.

L'inizio di questo cambiamento, si ebbe nel 1801 con il Concordato tra papa Pio VII e Napoleone. Per difendere la "libertas ecclesiae" di praticare cioè liberamente la religione cattolica, apostolica, romana in Francia, la Chiesa doveva concedere al potere politico la nomina dei nuovi vescovi, l'accettazione del controllo del governo sugli atti di culto e la rinuncia a qualsiasi pretesa sui beni ecclesiastici confiscati (3). Con questo Concordato si verificò la massima "historia concordatorum, historia dolorum", massima ancor più rafforzata e confermata dagli "Articoli organici" prima, dalla prigionia di papa Pio VII poi, dalla firma del Concordato di Fontainebleau nel 1813 come conclusione. Conclusione ben misera, in realtà, perchè nelle intenzioni di Napoleone tutto ciò doveva

---

(3) Cfr. L. Spinelli, Libertas ecclesiae, Milano, 1979, pagg. 83 e segg.

rappresentare il completo asservimento della Chiesa e del papa ai suoi disegni di dominio politico e religioso sul mondo.

Con il Concordato napoleonico, si apre dunque l'era dei concordati "moderni", caratterizzati dal fatto che la Chiesa si trova di fronte non più, a principi e governi "cristiani", almeno formalmente, ma a Stati e governi laici o agnostici e, spesso, fortemente anticlericali. Ne nasce una situazione di conflitto tra la Chiesa e lo Stato, che diviene particolarmente pesante non solo per la Chiesa, ma anche per lo Stato quando la maggioranza dei cittadini è cattolica.

Se, infatti, la Chiesa si considera avversata e perseguitata, lo Stato sente che gli manca l'appoggio convinto dei cattolici, i quali sono lacerati fra la fedeltà alla Chiesa come cristiani e la fedeltà allo Stato come cittadini.

Di qui la ricerca di superare il "separatismo", verso il quale lo Stato propende, per giungere a

forme di accordo con la Chiesa e stabilire una situazione di pace religiosa e di collaborazione.

In questa linea di tendenza, s'inscrivono i concordati moderni dei secoli XIX e XX. Infatti essi sono preceduti da periodi, spesso assai lunghi, di lotta contro la Santa Sede da parte dello Stato.

L'esempio più chiaro è il Concordato del Laterano (1929) che, insieme con il trattato, pose fine ad una lotta iniziata con la politica anticlericistica del regno piemontese e del nuovo regno d'Italia e poi proseguita, dopo il 1870, dai governi liberali.

Possiamo dividere l'era dei concordati "moderni" in tre periodi. Il primo è quello della restaurazione (1815-1830), quando con i concordati gli Stati regolarono le questioni patrimoniali e la Chiesa poté riorganizzare le diocesi e la vita ecclesiastica sconvolta dalla rivoluzione. Il secondo periodo è quello dei concordati con gli

Stati costituzionali, al quale seguì un momento di stasi, tra la seconda metà del secolo XIX e la fine della prima guerra mondiale. Con l'allocuzione "in hac quidem" (21 novembre 1921) di Benedetto XV, ha inizio il terzo periodo nel quale l'istituto concordatario diventò lo strumento giuridico tipico per regolare i rapporti tra la Chiesa e gli Stati, tanto da far designare gli anni 1920-1980 come "l'epoca dei concordati". Questi concordati hanno in comune la forma. Infatti, sono veri e propri trattati internazionali, stipulati tra due parti dotati di personalità internazionale con un atto che trae forza obbligatoria e validità dall'ordinamento giuridico internazionale, cioè da un ordinamento che non è quello interno della Chiesa, né quello interno dello Stato.

Sotto questo aspetto, i concordati da Fontainebleau in poi sono profondamente diversi, dal punto di vista giuridico, da quelli del

passato che erano per lo più concessioni di privilegi fatte dall'autorità superiore della Chiesa e che restavano quindi nell'ambito del diritto interno di questa. Infatti, le parti contraenti si riconoscono indipendenti e sovrane nel proprio ordine. In particolare, la Santa Sede, che è la parte contraente di tutti i concordati, si presenta non come organo o rappresentante della Chiesa universale oppure delle Chiese particolari, ma come avente una propria personalità giuridica sovrana, distinta da quella della Chiesa universale, "ex ipsa ordinatione divina", cioè in virtù della potestà primaziale del Sommo Pontefice sulla Chiesa universale. Inoltre i concordati di questo periodo si distinguono dai precedenti per il contenuto. Infatti, a differenza di quelli del passato che regolavano in genere questioni particolari, questi intendono regolare in maniera complessiva le relazioni tra lo Stato e la Chiesa, in modo da evitare occasio-

ni di controversia e di attrito pericolose per la conservazione della pace religiosa.

Da questi rapidi cenni sulla storia dell'istituto concordatario, possiamo ricavare alcune conclusioni. In primo luogo appare chiaro che i concordati non sono la forma né unica né permanente tra la Chiesa e lo Stato. Non solo ci sono stati lunghi periodi storici durante i quali non è stato stipulato nessun concordato, ma in caso di conflitto o di attrito, si è fatto ricorso ad altri strumenti. Anche nei periodi in cui s'è data la preferenza al regime concordatario, s'è fatto con la consapevolezza che, in quel dato momento storico, il concordato fosse lo strumento più adatto alla situazione. Ciò non significa che anche nei periodi di maggior favore per il sistema concordatario, la Chiesa lo ritenesse il migliore in assoluto per regolare i suoi rapporti con lo Stato. Essa era ben cosciente dei limiti dello strumento, che comporta spesso rinuncie

dolorose e anche dannose, pur tuttavia li accettava per evitare mali maggiori o per assicurarsi, nel caso di regimi autoritari ed anche tirannici, un minimo di libertà e di spazio vitale.

Il Concordato non è dunque uno strumento giuridico di valore assoluto e permanente, ma è uno strumento di valore "storico", nel senso che in certe situazioni può rendere, ed effettivamente ha reso, un servizio allo stabilimento di rapporti pontifici ed anche di collaborazione tra la Santa Sede e lo Stato per il bene, insieme spirituale e temporale, dei cittadini.

Infine c'è da dire che sotto il termine comune di Concordato possono darsi realtà diverse sotto il profilo formale e sotto l'aspetto contenutistico. Infatti, attraverso i secoli, il sistema concordatario ha subito, come si è accennato in breve, un'evoluzione profonda trasformandolo e ciò trova la sua ragione, sia nei cambiamenti radicali

avvenuti nella vita politica che hanno portato alla nascita di uno Stato moderno fiero della propria sovranità ed indipendenza, sia per la diversa concezione con cui la Chiesa stessa è andata considerando la sua missione.