

Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*

Valerio Tozzi

1. - Dopo le riflessioni dei Relatori sembra difficile aggiungere notazioni significative. Il mio intervento, dunque, vuole solo essere l'espressione di un punto di vista.

I quasi 40 anni di *frequentazione* con lo studio del diritto ecclesiastico danno a quelli della mia generazione il vantaggio, rispetto ai più giovani, di avere vissuto di persona le fasi precedenti e di serbarne dei ricordi, legati alla propria sensibilità personale, che possono divergere da quelli di altri, oppure arricchire la "storiografia ufficiale".

Il futuro, invece, appartiene ai più giovani che, a buona ragione, *fanno la tara* su di noi e sugli apporti che abbiamo dato allo sviluppo della materia.

Rispetto a quest'ultima riflessione mi consolo ricordando che, prima di loro, l'ho fatto anche io.

Prescinderò da ogni ragionamento sui futuri assetti dell'organizzazione legale dell'Università, e sul destino della materia da questo punto di vista, giacché ritengo si stia attraversando una fase di schizofrenia politica e non riesco a credere ad alcuna delle previsioni. Si naviga a vista.

Per quanto riguarda gli interrogativi sui futuri contenuti del diritto ecclesiastico, ho sempre ritenuto necessario muovere ogni ragionamento da un succinto inquadramento dei passaggi epocali precedenti, perché ricordando il passato si può comprendere meglio il presente ed il futuro.

Quando ho studiato per sostenere l'esame di diritto ecclesiastico per laurearmi in giurisprudenza, il programma ed il docente titolare della materia nell'Università da me frequentata erano di stretta impostazione per così dire "filo-curiale".

L'ambiente di studio nel quale mi sono mosso dopo la laurea risentiva molto di quell'impostazione, anche se movimentata dalla presenza e dagli stimoli di un giovane

* Testo integrale dell'intervento letto, in parte, in occasione del CONVEGNO, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 9 marzo 2005

docente piuttosto “scapestrato”, allievo di quel Maestro, che si chiama Nino Vitale. Ma c'erano altri *enfants terribles*, non allineati alla matrice dominante che, pur con differenze di scuola era di quel segno.

Resta in me indelebile il ricordo, dopo avere pubblicato le prime noticine a sentenza in materia matrimoniale, di un'escursione a Catania, intrapresa di mia iniziativa personale, per conoscere di persona un altro professore, cattolico, ma con un'impostazione di studi più moderna e più sensibile ai valori costituzionali: il prof. Francesco Finocchiaro. Avevo agito per entusiasmo, ma mi fu spiegato che quell' iniziativa costituiva una *gaffe*, se non una vera e propria insubordinazione alla scuola di appartenenza. Nel codice non scritto della mia Università non era previsto il contatto “culturale” con esponenti di altre scuole. Era consentito leggere ed ascoltare ai convegni, ma erano sconsigliate le “contaminazioni”.

Si deve alla generazione di Ravà, a Margiotta Broglio, la progressiva presa di coscienza che il diritto ecclesiastico non coincideva più col solo diritto concordatario e che il diritto comune aveva prodotto un'infinità di ambiti nuovi di emersione del diritto ecclesiastico, anche grazie al principio interventista della nuova democrazia repubblicana, che ri-legittimava una competenza statale in materia religiosa nella chiave della soddisfazione dei bisogni religiosi della persona.

I primi sviluppi del pluralismo religioso aprirono nuovi scenari, facendo apparire più insopportabili gli aspetti di discriminazione verso le altre credenze religiose e sempre più evidenti almeno gli aspetti più eclatanti del “confessionismo culturale”, che per molti versi permane a tutt'oggi.

Il primo vero ammodernamento delle istituzioni italiane, frutto della fase riformistica degli anni settanta, portò conseguenze significative anche nel diritto ecclesiastico, ma – a me sembra - esclusivamente in quello prodotto dal legislatore ordinario, nell'ambito dello sviluppo e della riforma di interi comparti sociali, quali il lavoro, la famiglia, l'urbanistica, la pubblica amministrazione in generale.

Le innovazioni del sistema sembrava dovessero portare a significativi sfolteimenti della disciplina concordataria, frutto di un'altra “forma” di Stato o almeno a notevoli trasformazioni.

Le diatribe dottrinarie sul concordato lateranense, fra i maestri dell'epoca, sembravano limitate allo scontro fra *abrogazionisti e revisionisti*, portate più su modelli astratti che sul merito dei problemi. Il dialogo a me, giovane ed ignorante, apparve poco interessante, giocato troppo su nominalismi e formalismi.

Altri studiosi più vicini alla mia generazione preferivano analizzare quali mutamenti di merito delle discipline vigenti fossero urgenti ed indispensabili, incontrando di più la mia simpatia.

2. - Da quel periodo, sensibilizzato dalle grandi riforme in atto dell'organizzazione dei poteri pubblici, preferii concentrare la mia attenzione sugli aspetti del diritto ecclesiastico più attinenti al diritto amministrativo: **beni culturali, assistenza e beneficenza, assistenza religiosa, urbanistica, etc.**, per operare un radicamento in quei settori degli aspetti di emergenza del fenomeno religioso quanto più coerente ed omogeneo con quegli ambiti di organizzazione amministrativa, cercando di evitare o attenuare gli aspetti di *specialità*, a mio modo di vedere, evocati in chiave conservatrice degli assetti del passato.

L'interpretazione per così dire *omogeneizzante* della nostra materia, in dissenso con le classificazioni delle regole di diritto ecclesiastico come eccezioni al sistema, era stimolata dall'*attualità* dell'evoluzione dell'organizzazione amministrativa dell'Italia.

In quegli anni fu elaborato il concetto di "fruizione dei beni culturali", come evoluzione della nostra grande tradizione di tutela e conservazione dei beni storico-artistici¹, fu creato l'apposito Ministero.

L'innovazione consentì il progressivo superamento del mero conflitto di giurisdizioni fra Stato e Chiesa sui beni artistici di proprietà ecclesiastica, in favore di una logica che univa la conservazione alla fruizione e l'attenzione alla distinzione fra fruizione religiosa e fruizione culturale. Sono innovazioni non secondarie, i cui sviluppi possono essere oggetto di approfondimenti attuali non privi di inaspettate novità.

La materia dell'assistenza e beneficenza fu oggetto del trasferimento dei poteri statali alle regioni, con le riforme di cui alla legge n.382 del 1975 e dei decreti nn. 616, 617 e 618 del 1977. Dove la grande opportunità della riforma amministrativa del decentramento fu in parte vissuta polemicamente dagli ambienti ecclesiastici, preoccupati della difesa delle IPAB; per cui lo scontro culturale fu configurato come logica privatistica e libertaria degli ambienti curiali contro uno statalismo "marxista" della riforma governativa.

Non era così, ma si tendeva a rappresentare così il problema.

Perfino i servizi di assistenza religiosa, dalla lontana origine delle antiche alleanze fra trono e altare dei cappellanati militari e carcerari, da una parte si estesero ai nuovi settori dell'amministrazione (amministrazione sanitaria etc) e dall'altra, fermo restando il privilegio filo-curiale verso la Chiesa cattolica, si andarono estendendo alle altre religioni, con le

¹ SETTIS S., *Italia s.p.a. - L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002, passim

migliori connotazioni di servizio aggiuntivo offerto dai gruppi interessati e senza l'incorporazione amministrativa dei prestatori dei servizi religiosi nell'apparato pubblico.

L'urbanistica, vilipesa scienza del governo del territorio, acquisì la categoria delle "attrezzature religiose" fra le opere di urbanizzazione secondaria, radicando queste infrastrutture nel criterio di servizio alla popolazione, senza bardature concordatarie e confessionali e con maggiore aderenza al modello di democrazia diffusa che si andava via via consolidando.

Beni culturali, assistenza, urbanistica, erano aree di sviluppo del diritto ecclesiastico e appartenevano ad un tipo di sviluppo pienamente radicato nella democrazia pluralista della Repubblica italiana, sensibile ai bisogni religiosi della popolazione, certamente anche ispirata dal "potere politico" del cattolicesimo, ma senza immediati radicamenti nel modello concordatario.

Il dibattito sulla disciplina concordataria, invece, e più in generale sul settore costituzionale degli articoli 8 e 7, risentì di una forte vischiosità, sia negli ambienti scientifici che nell'apparato pubblico ed approdò agli accordi di revisione della metà degli anni ottanta e alla stipula delle prime intese con le altre confessioni riconosciute, che ho difficoltà a classificare esplicitamente.

Le nuove discipline concordate – secondo me - non apportarono significativi ammodernamenti, rispetto a quanto già acquisito dalla giurisprudenza, da leggi interne e dai comportamenti sociali diffusi; invece, svilupparono un "metodo neo-concordatario", che ha fagocitato parte delle conquiste del riformismo degli anni precedenti, "ingessando" anche il diritto ecclesiastico unilateralmente già prodotto dallo Stato e operando un rallentamento dell'evoluzione e modernizzazione del nostro sotto-sistema disciplinare.

Con la *concordatarizzazione* delle stesse discipline innovative che erano state già prodotte unilateralmente dal legislatore statale e con la stipula delle *intese fotocopia* raggiunte con alcune altre confessioni religiose, il diritto ecclesiastico cominciò a manifestare ritardi e a non riuscire a corrispondere tempestivamente ai mutamenti sociali e culturali del Paese.

Credo sia chiara la mia idiosincrasia per la legislazione contrattata fra Stato e confessioni religiose.

Fin qui una forse severa analisi del passato.

3. - Che dire del presente e per il futuro ?

Dal punto di vista dei contenuti scientifici e dell'identità culturale il diritto ecclesiastico è vivo e vegeto.

A mio modo di vedere soffre di una “crisi di rappresentatività” per colpa della nostra comunità, che presenta un elevato livello culturale, ma soffre di individualismo, faziosità di scuole ed è stata capace di non reagire a gravissime scorrettezze di non pochi colleghi, con grave danno, non solo di immagine, ma di autorevolezza sulla scena istituzionale e sociale, più che in quella scientifica. Ma queste cose ho cercato di raccontarle nel volume oggi presentato.

Anche il diritto ecclesiastico si misura con i **nuovi fenomeni istituzionali**.

Incide su di esso il cosiddetto “**federalismo**”, dai decreti “Bassanini” alla legge costituzionale n. 3 del 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione e che è in fase di ulteriore preoccupante evoluzione.

Trionfa il **neo-privatismo**, con la sua clava istituzionale denominata “**principio di sussidiarietà orizzontale**”, con il pericoloso strumentario della “**amministrazione partecipata**”², che consente la prevalenza degli “interessi forti” e non fa capire più chi rappresenta il “bene comune” e chi risponde delle scelte fatte di fronte al “popolo sovrano”.

Il nuovo diritto ecclesiastico dovrà misurarsi con gli effetti dello **sviluppo delle istituzioni europee**³, cui l’Italia partecipa attivamente e con tutto il corollario di condizionamenti che l’ordinamento europeo determina su quello interno italiano.

E’ una battaglia tutta da giocare, gli esiti sono ancora davvero imprevedibili, molti giovani cultori della nostra materia vi si cimentano in modo molto efficace.

4. - Un altro fenomeno sembra costituire la più significativa novità per i nostri studi: l’immigrazione verso l’Italia e l’Europa e oggi, principalmente, l’immigrazione di popolazioni di cultura islamica.

Non è un fenomeno istituzionale, è **un fenomeno sociale**. Sta fortemente accelerando l’**evoluzione dell’unità culturale** del Paese, verso un pluralismo di comportamenti, di sensibilità, di bisogni, con conseguenze forse ancora non adeguatamente avvertite dalla scienza giuridica e da noi ecclesiasticisti in particolare.

Alcuni colleghi si sono rapidamente incamminati verso **studi di comparazione culturale**, cercando di migliorare la **conoscenza delle culture religiose diverse dalla cattolica** e di operare il confronto di queste ultime con quella per noi tradizionale e con gli strumenti istituzionali in cui la nostra cultura religiosa si è incarnata.

² DE LUCIA L., *Trasformazione dello Stato e pluralismo amministrativo*, in *Libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sopranazionali*, Quaderno del Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni Giuridiche e Politiche della Università di Salerno, Salerno, 2003, p. 51 ss

E' sicuramente una strada necessaria ed è meritorio averla intrapresa. Però opera **approfondimenti di scienze che trascendono il ristretto ambito del vecchio diritto ecclesiastico**, cioè della “disciplina giuridica statale del fenomeno religioso”, portandosi sulla storia delle religioni, sui diritti religiosi specifici e sulla comparazione dei sistemi giuridici degli stati occidentali e di quelli di matrice islamica.

Questi studi arricchiscono e completano la statura intellettuale dello studioso del diritto ecclesiastico, ma non so se attengano allo specifico del nostro *mestiere*.

Per chi invece intenda mantenersi nei più ristretti limiti di quella specificità, i problemi maggiori sono – a mio avviso – di sensibilità culturale.

Se è vero, che il fenomeno dell'immigrazione e specialmente quello dell'**immigrazione dalle diverse aree e culture di matrice islamica, ha notevolmente accelerato la rottura dell'unità culturale del nostro Paese** e dell'Europa (ma non è l'unico, né il principale dei fattori produttivi di questa rottura), allora bisognerà misurarsi innanzitutto con **problemi di politica del diritto**.

Bisognerà partecipare e parteggiare nelle scelte fra una politica difensiva della assunta “identità storica del Paese” ed una politica di apertura e confronto con le diversità e novità che si manifestano, disponibili anche a non “museizzare” i nostri modelli e valori.⁴

Se il ricongiungimento fra le regole positive e i comportamenti, i bisogni effettivi, della società, è compito delle istituzioni e della classe politica che le governa, la cultura, la scienza, gli intellettuali, non sono estranei a questo compito, anzi debbono costituire il *brodo di coltura* delle elaborazioni dei Governi, dei partiti e del Parlamento legislatore. E' anche il nostro lavoro.

Chi diffida del nuovo, teme la perdita di identità storica, dell'unità civica e politica, si aggrappa alla *unità spirituale o culturale*, come bene da difendere contro l'eccesso di pluralismo. Alcuni invocano il senso ultimo dei valori umani e spirituali della nostra comunità, nazionale e continentale, per approdare ad una **difesa del cristianesimo**, contro un preteso *pericolo di dissolvimento* presumibilmente scaturente dal contatto fra le diverse culture⁵.

Chi considera ineluttabile l'immigrazione, come logica conseguenza degli squilibri di ricchezza, particolarmente evidenti nel mondo globalizzato e prodotti in larga misura proprio

³ MACRI G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, Torino, 2004.

⁴ ZAGREBELSKY G., *Decalogo contro l'apatia politica*, in *La Repubblica*, quotidiano del 4 marzo 2004, pp. 1 e 50.

⁵ RAVASI G., *Le anime d'Europa*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 26 febbraio 2005, pag. 39 (estratto dal saggio in via di pubblicazione sulla rivista *East*, edizione Baldini Castoldi Dalai).

dai Paesi più ricchi, tende ad **apprezzare anche i lati positivi del fenomeno**, dal riequilibrio demografico, all'apporto sul sistema produttivo del Paese di accoglienza. In quest'ottica le differenze comportamentali, culturali, dei bisogni dei nuovi insediati non spaventano e non sono oggetto di pregiudizio, divengono materia di studio, allo scopo di valutarne la compatibilità con i nostri valori e ad evidenziare i livelli di inaccogliabilità delle altre culture. Resta ferma, ovviamente, data la complessità del problema, la pluralità delle risposte possibili, anche alla luce di altri aspetti di compatibilità economica, urbanistica, di organizzazione sociale.

L'assenza di pre-giudizi, tuttavia, può semplificare molto l'analisi, anche perché, prima dell'avvento dell'immigrazione islamica, altri fenomeni hanno prodotto significative trasformazioni del costume e dei comportamenti della popolazione, forse non abbastanza compresi dalla stessa cultura e dalle istituzioni.

Una attenta considerazione dell'effettività delle regole sulle quali si svolge l'odierna convivenza civile, probabilmente porterà alla sdrammatizzazione delle pretese incompatibilità fra le culture tradizionali e quelle nuove presenti nel nostro Paese.

Non è casuale che le preoccupazioni innanzi richiamate provengano da ambienti religiosi, animati da una sensibilità confessionale che sembra trascurare o sottovalutare il dato che l'Europa e l'Italia non hanno mai avuto, in passato, un'unica civiltà politica, che proprio la religione, con lo scontro fra le varie correnti del cristianesimo, ha costituito uno dei fattori di maggiore contrasto. Non si dà adeguato rilievo al fatto che la nostra civiltà ha indubbiamente nel suo DNA un umanesimo cristiano, che nelle sue radici essenziali speriamo sia indelebile, ma ha anche altre origini e si è nutrito di ben altri fermenti; dalla civiltà greca e romana, all'illuminismo e tant'altro.

Su questo terreno nei prossimi anni si dovrà misurare la scienza del diritto ecclesiastico.

Coloro che non temono le *contaminazioni culturali* derivanti dai contatti con le diverse civiltà del mondo globalizzato, sono portati sempre più ad avvertire l'**insufficienza dei parametri sui quali si misura l'odierna laicità del nostro sistema giuridico**. Penso alla strumentalità delle giustificazioni dell'esposizione del crocifisso nelle aule pubbliche, che da simbolo religioso, tende a diventare espressione della nostra "matrice culturale comune". E' un procedimento logico analogo a quello che, dopo la caduta del fascismo, interpretò il concetto di "religione di Stato" come "religione della maggioranza". Salvo poi a naufragare sulle sponde del referendum sul divorzio.

5. – Verso quali assetti andrà il futuro diritto ecclesiastico ?

Alcuni di noi avvertono l'esigenza di valutare con parametri omogenei tutte le richieste di tutela dell'appartenenza ed identità (perché difendere il crocifisso e difendersi dal velo o dal turbante ?), ma nell'alveo di un solidarismo effettivo, che non accetta discriminazioni giustificate dalle diversità, vere o supposte. Ciò senza affatto rinunciare all'umanesimo occidentale, *ai diritti inviolabili dell'uomo*, che non è solo il cittadino italiano, ma anche l'immigrato.

Altri pongono l'accento su valori più specificamente di parte, proponendone una *universalità* che rende stranieri non solo i poveri odierni immigrati, ma anche tanti altri che possono non riconoscersi.

Per questo filone culturale sarà ancora necessario conservare il metodo della legislazione contrattata con le rappresentanze confessionali, che dovrà rimanere rigorosamente "a copertura costituzionale", cioè legislazione speciale a formazione atipica, non modificabile senza nuovi accordi.

Per alcuni è deprecabile l'equiparazione delle "*chiese, associazioni o comunità religiose*" alle "*organizzazioni filosofiche e non confessionali*" di cui alla Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam e oggi recepita nell'art. I-52 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa . Essi ritengono apprezzabile solo la prima parte di quel testo, ove si impegna l'Unione europea a "*...rispettare e non pregiudicare...*" il loro "*...status previsto nelle legislazioni nazionali*".

Viceversa, il rispetto delle *identità* di ciascuna parte sociale, gruppo, organizzazione, non può influire sul pari diritto di stare nella società degli altri, perciò gli *statuti personali*, le divisioni della società in classi, gruppi, privilegi, sono attentati alla democrazia e la normazione "blindata" dalla "copertura costituzionale", quale opera in Italia, è un pericoloso strumento di produzione di questi fenomeni.

Infatti, questo tipo di contrattazione porta a normazioni imm modificabili. Anche se se ne scoprono i difetti ed i limiti, la modificazione diviene una questione diplomatica, un problema politico non risolvibile sulla base degli equilibri democratici interni all'organizzazione civile. I reggitori della politica, infatti, temono di proporre la modificazione alla controparte confessionale, specie se questa è "potente".

L'autonomia delle organizzazioni religiose, da una parte è un valore indiscusso, ma contemporaneamente è necessariamente limitata nei suoi effetti, per l'irrinunciabilità del principio di uguaglianza, della legalità costituzionale complessiva, da parte dello Stato.

Proprio dalla normazione europea, invece, può provenire un modello più moderno di attenzione istituzionale al fenomeno religioso.

Il n.3. dell'art. I-52 del Trattato per la costituzione europea afferma: “*Riconoscendone l'identità ed il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese ed organizzazioni*”.

Nel perpetuare un *metodo* tipico di questa nuova istituzione sopranazionale, si suggerisce anche agli ordinamenti degli Stati membri il percorso della consultazione, del dialogo, della contrattazione con le organizzazioni religiose, ma riconoscendole come espressioni di parte, autonome, ma rappresentative di una porzione degli interessi che si agitano sullo scenario sociale. In Europa le organizzazioni religiose, col dialogo e la consultazione, possono contribuire al processo *nomopietico*, ma senza applicazione del modello della rigidità delle regole prodotte. Non opera l'imposizione della contrattazione obbligatoria, con la giustificazione della tutela dell'autonomia degli ordini.

Già oggi, anche in Italia, che sia riconosciuto sovrano o no, l'ordinamento confessionale non potrà mai esplicitare pienamente i suoi effetti nella sfera statale per l'irriducibile diversità dei valori posseduti rispetto a quelli della pluralistica organizzazione civile.

Il modello della contrattazione, normativa ed amministrativa, con gli interessi di parte è un modello *di moda* ed il diritto europeo, con la peculiare struttura delle istituzioni europee, integra e sorregge quel fenomeno, ma con diverse modalità e diversi esiti⁶. Apprendendo da quel modello, anche in Italia nei futuri approfondimenti del diritto ecclesiastico non sarà produttivo contestare il dialogo e le contrattazioni fra poteri pubblici e gruppi religiosi in sé, anche se costituiscono manifestazioni di lobbismo. Deve essere invece contestato il modello della ricomprensione dei frutti della consultazione nell'area protetta dalla disciplina costituzionale degli articoli 7 e 8, cioè della “copertura costituzionale” accordata alle fonti a produzione atipica.

Il centralismo e l'insensibilità ai rapidi mutamenti delle esigenze generali del Paese, sono caratteri che non si addicono alla democrazia di uno Stato che partecipa all'Unione europea.

6. - Senza addentrarmi in un improbabile catalogo di previsioni, voglio solo sottolineare un ultimo problema che sento particolarmente e che riguarda il nostro compito di studiosi della materia.

E' il compito di trasmettitori del sapere che ci è affidato dalla società.

⁶ MACRI' G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso...*, cit., p.42, cita il concetto di *multilevel governance*, richiamando il procedimento di aggregazione fra le procedure ed istituzioni sovra-nazionali dell'Europa e quelle degli Stati membri..., interazione di vari livelli e soggetti politici, non esprime la supremazia di un centro politico,..... ma il coinvolgimento di molteplici livelli di governo e attori politici. L'autore parla di “condivisione della sovranità”

Ritengo che l'appartenenza al mondo delle Università degli studi non implichi per noi il solo compito di ricerca scientifica e di didattica, ma anche quello di ampliare al massimo la *produttività* degli studi condotti e dei risultati acquisiti, anche fuori delle mura universitarie, attraverso le forme di impegno civile che la personalità di ciascuno di noi troverà adatte per sé.

Dico questo perché, non soltanto ho l'impressione che l'abbassamento del livello degli studi rende sempre meno conosciute e comprensibili anche alcune nostre acquisizioni scientifiche, per così dire, consolidate; ma anche perché temo che, il disfacimento delle tradizionali forme partitiche e dell'attività politica, rendano sempre più sfumate le differenze ideali e di contenuti delle diverse aree ideologiche, confuse in un'omologazione ossequiosa dei potentati riconosciuti e priva di identità ispiratrici.

Una più attenta cura alla diffusione e comprensione dei nostri saperi tecnici, anche a livello sociale e politico e non solo accademico, può rientrare fra i compiti che la odierna società ci affida.