

Ezio M.
Lavorano
Michele
Cavallo



Ezio M. Lavorano - Michele Cavallo

Aspetti dell'evoluzione del sistema concordatario in Italia

Dal Concordato di Terracina all'Accordo del 13 febbraio 2019

Aspetti dell'evoluzione del sistema concordatario in Italia



ISBN 979-12-5965-019-1



9 791259 650191

ISSN 2784-8604



9 770278 486042

€ 21,00



CACUCCI
EDITORE

CACUCCI  EDITORE
BARI

In copertina: Palazzo Ateneo Università degli
Studi Aldo Moro, 1925.

Quaderni di Giornate Canonistiche Baresi (*Nuova serie*)

Centro di Ricerca "Renato Baccari"

9

Direttore

Raffaele Coppola

Consiglio di Direzione

Giuseppe Dalla Torre, Giovanni Battista Varnier, Gaetano Dammacco,
Antonio G. Chizzoniti, Maria Pia Baccari Vari, Carmela Ventrella

Comitato Scientifico

Cesare Mirabelli, Patrick Valdrini, Joaquin Llobell, Piotr Stanisz, Orazio Condorelli

*I Quaderni, in sintonia con le finalità del Centro di Ricerca “Renato Bac-
cari” e gli insegnamenti del maestro al cui nome esso è intitolato, si propongono
di promuovere ricerche in linea con l’universalità del diritto canonico ed il carat-
tere prevalentemente nazionale del diritto ecclesiastico nell’orizzonte europeo. I
medesimi accolgono monografie su tematiche di diritto ecclesiastico e canonico, di
diritto ecclesiastico comparato o concernenti la dottrina sociale della Chiesa catto-
lica, senza trascurare l’obiettivo della ricostruzione storico-giuridica nel quadro
dell’utrumque ius, nonché sul presupposto della centralità culturale del diritto
canonico e dell’indole interdisciplinare del diritto ecclesiastico dello Stato.*

*I lavori monografici destinati alla pubblicazione saranno sottoposti ad un
esame preliminare da parte del Direttore, nonché del Comitato scientifico e suc-
cessivamente valutati da due professori esterni, italiani o stranieri, scelti fra i
componenti del Collegio dei Revisori del Centro*

Ezio M. Lavorano – Michele Cavallo

Aspetti dell'evoluzione del sistema concordatario in Italia

*Dal Concordato di Terracina all'Accordo del
13 febbraio 2019*

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Introduzione

VII

Capitolo Primo

La politica ecclesiastica di Ferdinando I di Borbone. Il Concordato del 1818

(di Michele Cavallo)

1.	Premessa	1
2.	Aspetti della politica ecclesiastica durante il Decennio francese	6
3.	La politica ecclesiastica di re Ferdinando I	11
4.	Il Concordato di Terracina	15
5.	L'educazione cattolica dei giovani, in specie della gioventù militare. Permanenze e riflessi odierni	24
6.	Esempi di applicazione degli articoli 3 e 6 nella Provincia di Basilicata	28
7.	Appendice documentaria	31

Capitolo Secondo

Emilio Colombo e il percorso di revisione concordataria (1970 – 1985)

(di Ezio M. Lavorano)

1.	Premessa	47
2.	L'immediato secondo dopoguerra e il dibattito alla Costituente	47
3.	Dagli anni '50 al Concilio	52

4.	L'avvio del processo di novazione concordataria	60
5.	Il processo di "parlamentarizzazione". Il contributo di Emilio Colombo	65
6.	La ripresa delle trattative e la firma degli Accordi di Villa Madama	75
7.	Appendice documentaria	79

Capitolo Terzo

Dalla breccia di Porta Pia all'Accordo tra Santa Sede e Repubblica Italiana del 13 febbraio 2019

(di Ezio M. Lavorano)

1.	Premessa	115
2.	La "questione romana"	117
3.	Verso un nuovo assetto delle relazioni tra Stato e Chiesa	120
4.	I Patti del Laterano	136
5.	Gli Accordi di Villa Madama e la successiva intesa del 25 gennaio 1994	140
6.	La Convenzione di Lisbona e l'adesione al "Processo di Bologna"	149
7.	L'Accordo del febbraio 2019 e le contestuali Note Verbali	152
8.	Appendice documentaria	156
	Indice dei Nomi	169
	Indice dei Luoghi	177
	Bibliografia Generale	181

Introduzione

Il presente volume raccoglie tre saggi interconnessi attinenti alla storia delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa Cattolica. Esso comprende un arco cronologico che va dal XIX secolo agli albori del XXI, dalla Restaurazione ai giorni nostri, senza trascurare il lungo periodo della revisione del Concordato del 1929. Abbracciando il periodo successivo alla “breccia di Porta Pia”, l’analisi giunge alle soglie del secondo decennio del nostro secolo e prende, dunque, in esame l’Accordo stipulato tra la Santa Sede e lo Stato italiano il 13 febbraio 2019. Il filo conduttore che unisce i contributi, a parere di chi scrive, risiede nella convinzione che la Chiesa abbia rappresentato per i governanti “italiani” dell’Ottocento e del Novecento un sicuro punto di approdo, come tale in qualche modo visto ancor oggi. Infatti, gli accordi stipulati nel tempo, dapprima da Ferdinando IV, diventato I (da cui si diparte la storia della Scuola Militare “Nunziatella di Napoli”), poi da Benito Mussolini nel ’29 e infine da Bettino Craxi nel 1984, in condizioni storiche completamente diverse, hanno significato per i predetti protagonisti un poderoso rafforzamento d’immagine e dell’azione di governo sia sul piano interno sia su quello esterno delle relazioni *inter potestates*. Potrebbe dirsi, per semplificare il discorso, che l’analisi della sottoscrizione e della vigenza dei concordati e degli accordi con la Chiesa sembra per certi versi dispiegarsi come un valido *instrumentum regni* ovvero una sorta di lasciapassare, anche una medaglia da apporsi sul petto, uno scudo protettivo nei riguardi degli attacchi degli oppositori. È solo negli ultimi anni del secolo breve che l’*instrumentum regni vel dominationis* tende a trasformarsi in presidio della libertà di coscienza, di religione e di convinzione per il progresso dei popoli, fungendo da base per le altre libertà democratiche.

Nel primo capitolo si affrontano, in forma sintetica, le tappe salienti che portarono alla stipulazione del Concordato tra la Santa Sede e lo Stato napoletano, avvenuta a Terracina il 16 febbraio 1818 nel più ampio contesto della politica ecclesiastica avviata dalla Corona al suo rientro sul trono dopo la temperie bonapartista. Infatti, superata la fase parentetica di governo dei Napoleonidi (1806-1815), il Concordato rappresentò l'inizio di una nuova stagione dei rapporti tra il Regno borbonico e la Santa Sede, incentrata sul reciproco riconoscimento e su una rinnovata piattaforma giuridica e pastorale.

Il secondo capitolo focalizza l'attenzione su un aspetto peculiare dell'attività politica di una delle più eminenti personalità della storia politica repubblicana, Padre costituente, più volte Ministro, Presidente del Consiglio, il quale proprio da Palazzo Chigi introdusse la procedura di "parlamentarizzazione" nel negoziato con la Santa Sede, già avviato alcuni anni prima dopo la stagione conciliare ai fini della revisione del concordato lateranense. Fu infatti Emilio Colombo, in uno dei più difficili momenti della storia repubblicana, ulteriormente aggravato dalle conseguenze derivate dall'introduzione della legge sul divorzio (che egli giudicava "la più grave questione politica italiana"), che ebbe il merito di affermare tale prassi virtuosa. Per l'occasione, e per la prima volta nell'Italia democratica, il Governo decise «di informare il Parlamento dell'andamento dei negoziati in ordine ad un accordo internazionale»¹. Si trattò di un caso-scuola, che rappresentò un importante precedente e nel prosieguo ebbe sviluppi più estesi. Nell'invitare il Governo a promuovere il relativo negoziato con la Santa Sede per la revisione di tutto il concordato, il Parlamento lo vincolava a mantenere i contatti con sé stesso in conformità delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio e a non firmare con la Santa Sede il protocollo di revisione prima di avere preventivamente e conclusivamente riferito alle Camere. In altri termini si deliberava l'accettazione da parte del Governo della "cooperazione accessoria" del Parlamento nella stipulazione dell'eventuale accordo, riservando in ogni caso alle Camere la parola finale prima di chiudere la trattativa. Al termine del processo di novazione concordataria, avvenuto il

¹ CASSESE A., *Trattati internazionali e ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, in CASSESE A. (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, Cedam, Padova, 1982, pp. 111-112.

18 febbraio del 1984 con la firma degli “Accordi di Villa Madama”, Emilio Colombo si trovò ancora una volta, da Presidente della Commissione Esteri della Camera dei Deputati, a svolgere un ruolo da protagonista come relatore del disegno di legge recante la ratifica e l'esecuzione dell'accordo del 1984.

Il terzo capitolo, infine, ricostruisce la matrice, il significato e la struttura essenziale dell'Accordo stipulato tra la Santa Sede e lo Stato italiano il 13 febbraio 2019 in materia di applicazione della Convenzione di Lisbona (1997) per il riconoscimento dei titoli di studio ottenuti presso le Istituzioni appartenenti ai sistemi di formazione superiore delle due Parti. Tale importante Protocollo, che amplia gli effetti dell'Accordo di revisione del 1984 (art. 10 comma 2) e della successiva intesa Italia-Santa Sede del 25 gennaio 1994, rappresenta l'ultima tappa del lungo percorso avviato il 19 settembre 2003 con l'ingresso ufficiale della Santa Sede nel gruppo dei Paesi firmatari della Dichiarazione di Bologna. Il tentativo di storicizzare il percorso di approdo al predetto accordo ci ha consentito di fare un passo indietro e di prendere in esame, per grandi linee, la complessa vicenda connessa ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa dopo la *debellatio* dello Stato Pontificio e la cessazione della plurisecolare esistenza di questo Stato con la conseguente fine del potere temporale dei papi. Con la nascita della *questione romana*, ossia della «controversia relativa al ruolo di Roma, considerata naturale capitale dello Stato unitario ma sede del potere temporale del Papa»², si apre – come è noto – un periodo assai difficile «con i due poteri in costante tensione sulle rive opposte del Tevere»³. Col passare del tempo però, dopo la crisi di fine secolo, le antiche e reciproche diffidenze iniziano a cedere il passo a pur timidi segnali di avvicinamento. Ma è dopo la fine della prima guerra mondiale e in uno scenario completamente mutato che, con l'avvento del fascismo e la quasi contestuale elezione di Achille Ratti al soglio pontificio, si porta a conclusione il processo di conciliazione che era, pur riservatamente, iniziato durante la presidenza Orlando nel 1919. La firma dei Patti Lateranensi l'11 febbraio del 1929, dopo lunghe trattative semi-clandestine⁴, segna la nascita dello

² CLEMENTI F., *Città del Vaticano*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 41.

³ *Ivi*, p. 42.

⁴ Cfr. BIGGINI C.A., *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942, *passim*.

Stato Città del Vaticano e il definitivo superamento della *questione romana*. Molti anni dopo, al termine del lungo e travagliato processo di revisione concordataria e per la spinta della Corte Costituzionale, gli Accordi di Villa Madama segnano nel 1984 il definitivo superamento del sistema verticistico dei rapporti Stato-Chiesa, codificato durante gli anni del fascismo, nonché la creazione di un nuovo e diverso sistema delle relazioni tra le due Parti fondato sulle istanze di base, il cosiddetto “Accordo quadro o cornice”, strutturato in soli quattordici articoli. Una sorta di “concordato a metà”, come incisivamente lo definì il Prof. Coppola, con tante “innovazioni” e altrettanti “silenzi”⁵, pian piano colmati e chiariti da successive intese o accordi, d’indole del tutto diversa dalle intese con le minoranze confessionali in Italia.

Ringraziamenti

Desidero esprimere la mia profonda gratitudine al Prof. Raffaele Coppola, Direttore della Collana, il quale ha letto il manoscritto e mi ha arricchito di consigli e di osservazioni con una passione e una competenza che sono suo dono naturale. Da oltre un lustro segue con attenzione le mie ricerche, fornendo puntuali indicazioni e suggestioni, oltre a validi insegnamenti sull’uso migliore della lingua italiana in ambito storico-giuridico e scientifico in genere, scaturenti dalla sua innata capacità di tradurre i concetti più difficili in un linguaggio semplice e scorrevole, accessibile a tutti. L’inserimento di questa seconda monografia nella selettiva collana del Centro di ricerca “Renato Baccari”, dopo la precedente sul vescovo Alberto Costa scritta a quattro mani con il Rev.do Dott. Cavallo, mi ha reso particolarmente onorato. Un ringraziamento speciale va anche al Dott. Nicola Cacucci e all’omonima Casa Editrice, che ha dato alle stampe i manuali del Prof. Baccari e altri volumi riconducibili alla prestigiosa Scuola, da lui fondata nell’Università di Bari “Aldo Moro”.

Ezio M. Lavorano

⁵ COPPOLA R., *Il concordato a metà (tante innovazioni, tanti silenzi)*, in «La Gazzetta del Mezzogiorno», 3 marzo 1984, p. 3.

VOLUMI PUBBLICATI

1. RAFFAELE COPPOLA e CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso - Stato attuale e prospettive*, 2012.
2. RAFFAELE COPPOLA e CARMELA VENTRELLA (a cura di), *L'Editto di Costantino 1700 anni dopo*, 2015.
3. LAURA MAI, "Matrimonium facit partium consensus..." (can. 1057 §1) *Sententia selectae del giudice Fausto Carlesimo*, 2015.
4. LUIGI BARBIERI, *Il sacramento e il potere. Chiesa e Stato nel pensiero di Daniel A. Binchy*, 2016.
5. EZIO M. LAVORÀNO e MICHELE CAVALLO, *L'esperienza lucana di Mons. Alberto Costa nella stagione delle riforme della Chiesa (1912-1928)*, 2018.
6. ROBERTA CUPERTINO, *Doveri dell'Islam e diritti della Costituzione a nove anni dai moti del 2011 (Egitto - Algeria - Tunisia)*, 2020.
7. CARMELA VENTRELLA MANCINI, *La Corte d'Appello dello Stato della Città del Vaticano. Pluralità di funzioni e vocazione interordinamentale*, 2020.
8. SIMONA ATTOLLINO, *Fede, cura, sanità. Contributo allo studio degli ospedali religiosi nel sistema sanitario nazionale*, 2020.
9. EZIO M. LAVORÀNO e MICHELE CAVALLO, *Aspetti dell'evoluzione del sistema concordatario in Italia. Dal Concordato di Terracina all'Accordo del 13 febbraio 2019*, 2021.