



INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE DALLA TORRE

UNIFICAZIONE NAZIONALE E LIBERTA' DELLA CHIESA



PROFILO BIOGRAFICO

Giuseppe Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto è nato a Roma il 27 agosto 1943. Ha conseguito la laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Roma "La Sapienza" (1967) e il dottorato in diritto canonico presso la Pontificia Università Lateranense (1968). Ha iniziato la propria attività scientifica presso l'Università di Modena, è quindi divenuto assistente ordinario

presso l'Università di Bologna. Nel 1980 ha vinto il concorso per professore ordinario.

Chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, dal 1980 al 1990 vi ha insegnato Diritto ecclesiastico; vi ha anche tenuto per supplenza il corso di Diritto costituzionale dal 1987 al 1990.

Attualmente è Rettore della Libera Università Maria Ss. Assunta, presso la quale ha insegnato Istituzioni di Diritto pubblico, Diritto ecclesiastico e ora di Diritto Canonico. Tiene corsi su rapporti tra Chiesa e Comunità politica in Università Pontificie. E' vice presidente del Coordinamento Regionale

delle Università del Lazio (CRUL). E' componente del Consiglio di Amministrazione dell'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù".

E' membro del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Accademia di S.Cecilia. Riveste l'ufficio di Presidente del Tribunale dello Stato della Città del Vaticano e consultore di alcuni dicasteri pontifici. E' stato insignito dal Presidente della Repubblica dell'onorificenza di cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al merito della Repubblica Italiana. Ha al suo attivo circa quattrocento pubblicazioni scientifiche, tra monografie e saggi, su tematiche relative al diritto canonico, al diritto ecclesiastico italiano ed al diritto pubblico.

INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE DALLA TORRE

UNIFICAZIONE NAZIONALE E LIBERTA' DELLA CHIESA

"Siamo in un momento in cui noi costituenti della Repubblica italiana dobbiamo votare nell'interesse della Nazione e nell'interesse della Repubblica. Dobbiamo votare in modo che sia fatto appello al mondo libero degli Stati, al mondo che anche io so e dico che ci guarda. Il mondo che ci guarda si preoccupa che qui si crei una Costituzione di uomini liberi; il grande mondo cattolico si preoccupa che qui la Repubblica nasca in pace e in amicizia col Pontefice romano" ¹. Così Alcide De Gasperi, che pur aveva a suo

¹ De Gasperi, 25 marzo 1947

tempo espresso forti critiche alla stipula dei Patti lateranensi ², il 25 marzo 1947, nel suo primo ed unico intervento in Assemblea Costituente avente ad oggetto l'art. 7 della Costituzione.

Nelle espressioni stringate e prive d'ogni retorica dell'uomo politico democristiano, allora alle grandi e gravose responsabilità di governo, si coglie tra le altre la lucida percezione della peculiarità dei rapporti Stato-Chiesa in Italia, rapporti singolarmente qualificati da una dimensione al tempo stesso nazionale ed internazionale.

In effetti i rapporti con la Chiesa cattolica sono, per ogni Stato, una "questione nazionale", per il semplicissimo fatto che la Chiesa si incarna in Chiese particolari, che vivono nel territorio di ciascuno Stato ed operano a vantaggio di soggetti – cittadini o stranieri – che si trovano su quel dato territorio e sono destinatari dei comandi del relativo ordinamento.

Nel caso italiano peraltro tale questione nazionale assume un rilievo e dei connotati del tutto diversi: non tanto o non solo per il fatto della tradizione cattolica del popolo italiano, la cui identità è stata profondamente modellata dal cristianesimo, quanto per il fatto che in Italia, e solo in Italia, essa si pone sotto un duplice profilo: la

² In effetti sia lui che Luigi Sturzo ebbero a criticare, a suo tempo, la stipula dei Patti Lateranensi, per la ragione propriamente politica secondo cui con quegli accordi si finiva per rafforzare il fascismo: preoccupazione giusta e storicamente confermata dagli eventi successivi, ma alla quale era evidentemente estranea la preoccupazione, propriamente ecclesiastica, di garantire attraverso i Patti alla Santa Sede ed alla Chiesa italiana spazi di libertà altrimenti negati da un regime totalitario: Cfr. A.De Gasperi, *Lettere sul Concordato*, prefazione di M.R. De Gasperi, con un saggio di G. Martina, 3^a ed., Genova-Milano 2004.

disciplina dei rapporti – alla stregua di quanto avviene altrove – della porzione di popolo di Dio che è in Italia; la disciplina – e questo è invece un *unicum* – dei rapporti con la Santa Sede, cioè con l'ufficio del Pontefice, che ha la responsabilità del governo della Chiesa universale, la quale esiste ed opera ben al di là dei confini nazionali, a livello planetario. E ciò in quanto il *munus petrinum* – come suole indicarsi canonisticamente – è proprio del Vescovo di Roma, il Papa, che è anche Primate d'Italia e sovrano dello Stato della Città del Vaticano.

C'è, dunque, una “questione” tutta italiana e solo italiana dei rapporti Chiesa-Stato: in ragione – per usare l'espressione del quarto comma dell'art. 2 dell'accordo di revisione del Concordato del 1984 – del “particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità”; ma anche in ragione del fatto che la Santa Sede è colta, nel concerto delle potenze statuali, come una “potenza morale” la cui esistenza non può essere da loro ignorata³. A ben vedere, la peculiarità della situazione italiana non è data solo dal fatto dello sdoppiamento di piani sui quali si pone il problema dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato, vale a dire la disciplina giuridica della Chiesa che è in Italia e la disciplina giuridica della condizione della Santa Sede; essa è data anche dal fatto che la condizione giuridica riservata alla Santa Sede non è una questione esclusivamente interna allo Stato italiano, ma è una questione di

³ Rinvio al riguardo a quanto osservo in G. Dalla Torre, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3^a ed., Roma 2007, p. 234 ss.

intuibile e ben nota rilevanza internazionale. In qualche modo paradossalmente la “questione” dei rapporti Chiesa-Stato in Italia è, per dir così, una “questione nazionale” anche e proprio perché riveste una dimensione che trascende i confini del nostro Paese.

Questa “nazionalità” della questione, o se si vuole la volontà politica di trovare una soluzione nazionale ai peculiari problemi internazionali posti dalla presenza della Santa Sede in Italia, fu un dato lucidamente avvertito già all’indomani del fatidico 20 settembre 1870 dai politici liberali, che cercarono conseguentemente una soluzione con la legge delle Guarentigie del 1871⁴. Così come la necessità di una soluzione nazionale, quindi raggiunta per autonoma ed interna determinazione dello Stato e non per imposizione straniera, fu l’elemento ispiratore dei tentativi di conciliazione degli ultimi governi liberali, in particolare dei rapporti tra Vittorio Emanuele Orlando e monsignor Bonaventura Cerretti a Parigi nel 1919⁵, e della composizione escogitata con i Patti lateranensi da un fascismo ben consapevole del carattere nazionale

⁴ Per riferimenti alle discussioni parlamentari sulla Legge delle Guarentigie, in cui significativamente si rivendica spesso e con forza la natura di legge puramente interna e non oggetto di pattuizioni internazionali, cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1971, p. 190 ss. Per quanto riguarda la consapevolezza della dottrina giuridica dell’età liberale circa il profilo nazionale ed al tempo stesso internazionale della questione dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia, con specifico riferimento alla Questione romana, cfr. ad esempio D. Schiappoli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, parte prima, Torino 1902, p. 206 ss.

⁵ F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Bari 1966, p. 43 ss.

ma al tempo stesso internazionale della questione, e determinato a non farsene espropriare la soluzione ⁶. In definitiva anche la soluzione costituzionale delineata nel 1946-47, e sfociata nell'art. 7 Cost., è riprova della continuità di una linea di politica ecclesiastica diretta a far sì che, pur rivestendo una innegabile rilevanza internazionale, la questione dei rapporti Stato-Chiesa cattolica dovesse essere risolta per iniziativa propriamente italiana. Lo fa capire il passo, sopra citato, di De Gasperi; lo dimostrano diversi interventi, sia della maggioranza che della opposizione, in sede di Assemblea Costituente ⁷.

Bisogna riconoscere che a tale linea di politica ecclesiastica seguita con indubitabile costanza ed omogeneità dal 1870 al 1948, nonostante le differenti soluzioni prospettate o raggiunte nei diversi momenti storici da distinte posizioni politiche, ha risposto, quasi specularmente, una analoga linea di politica ecclesiastica della Santa Sede. Basti pensare alle dichiarazioni autorizzate del presidente dell'Unione popolare nel 1913, fatte a conclusione della VIII Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, in cui si auspicava tra l'altro la soluzione della *Questione Romana* «per costituzionale volontà del Paese, da parte dello Stato, senza che la sua civile

⁶ Il carattere nazionale, ma al tempo stesso internazionale, della questione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia è evidentemente sotteso al discorso di Mussolini alla Camera nel maggio 1929, in sede di discussione sulla legge di esecuzione dei Patti lateranensi: cfr. *Atti parlamentari. Camera. Discussioni*, leg. XXVIII, tornata del 13 maggio 1929, p. 129 ss.

⁷ Cfr. il compendio *Gli atti dell'Assemblea Costituente sull'art. 7*, a cura di A. Capitini e P. Lacaita, Manduria-Perugia 1959.

sovranità ne sia compromessa»⁸; dichiarazioni poi riprese ufficialmente, due anni dopo, dal Segretario di Stato di Benedetto XV, il cardinale Pietro Gasparri⁹. Ma si pensi anche all'atteggiamento tenuto dalla Santa Sede nel non lasciarsi sedurre, nei difficili anni della prima guerra mondiale, da progetti germanici tesi ad espropriare l'Italia di una questione propriamente sua come il piano Mulert-Eners per la internazionalizzazione della Questione romana o il progetto di Mattia Erzberger per la ricostituzione di uno Stato della Chiesa¹⁰.

Lo stesso atteggiamento fu tenuto dalla Santa Sede alla fine del secondo conflitto mondiale, quando con l'art. 15 del Trattato di pace del 1947 e l'art. XI del Trattato di amicizia, commercio e navigazione

⁸ Il testo del *Discorso di chiusa* della VIII Settimana Sociale dei Cattolici Italiani su *Le libertà civili dei cattolici*, (Milano: 30 novembre - dicembre 1913), si può leggere in G. Dalla Torre (sr.), *I cattolici e la vita pubblica italiana. Articoli, saggi, discorsi*, a cura di G. De Rosa, vol. I, Roma 1962, p. 217 ss., ed ora anche in *La cultura sociale dei cattolici italiani alle origini. Le "Settimane" dal 1907 al 1913*, vol. III, 1912-1913, Milano 1996, p. 466 ss. (il passo in questione è a p. 476).

⁹ Per l'intervento ufficiale del Gasparri nel giugno del 1915 sulle prospettive di soluzione della *Questione romana* non dalle armi straniere, «ma dal trionfo di quei sentimenti di giustizia che augura si diffondano sempre più nel popolo italiano, in conformità del suo verace interesse», intervento destinato a sgombrare il campo da timori e pregiudizi sulle intenzioni della Santa Sede in materia al momento dell'entrata dell'Italia in guerra, cfr. tra gli altri: G. Spadolini, *Le due Rome* Firenze 1973, p. 387.

¹⁰ In merito cfr. G. Spadolini, *Il Cardinale Gasparri e la Questione romana*, Firenze 1972, p. 41. Sul progetto cfr. M. Erzberger, *Erlebnisse im Weltkriege*, Stuttgart und Berlin 1920 (Paris 1921); per considerazioni critiche allo stesso cfr. F. Ruffini, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, rist., Bologna 1992, p. 379 s.

tra Italia e Stati Uniti del 1948, si giunse ad imporre all'Italia precise garanzie in materia di libertà religiosa ¹¹. E se le disposizioni dei due Trattati potevano preoccupare la Santa Sede in ragione del richiamo che essi avrebbero prodotto, e come di fatto avvenne, di nuovi culti protestanti in Italia, quelle disposizioni erano capaci di suscitare comprensibili preoccupazioni negli ambienti politici e diplomatici italiani, per rapporto all'esigenza di garantire sovranità ed indipendenza alla nascente Repubblica. Negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra quelle preoccupazioni italiane erano ancor più alimentate non solo dalla manifestazione di generici orientamenti nel mondo politico americano ed irlandese diretti ad una internazionalizzazione delle garanzie da assicurarsi alla Chiesa ¹²; ma soprattutto in relazione a più precisi e corposi progetti, come

¹¹ Cfr. l'art. 15 del Trattato di pace con l'Italia 10 febbraio 1947, per il quale "L'Italia prenderà tutte le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ivi compresa la libertà d'espressione, di stampa e di diffusione, di culto, di opinione politica e di pubblica riunione". Cfr. al riguardo S. Lorenzini, *L'Italia e il Trattato di pace del 1947*, Bologna 2007. Allusioni alle differenti, e per certi aspetti opposte, preoccupazioni della Santa Sede e degli Stati Uniti in ordine al riconoscimento della libertà religiosa in G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, con prefazione di F.P. Casavola, Milano 2008, p. 158 ss.

¹² Una eco di tali orientamenti si ha in un documento, pubblicato da G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, con prefazione di F.P. Casavola, Milano 2008, p. 258-260, in cui riferendosi di un colloquio del 19 marzo 1947 (quindi pochi giorni prima dell'approvazione dell'art. 7 Cost.) tra il ministro degli esteri italiano conte Sforza ed il sostituto della Segreteria di Stato Montini, si annota che la mancata menzione in Costituzione indebolirebbe i Patti Lateranensi, per cui "non è improbabile che i cattolici

quello presentato dal neoambasciatore di Francia presso la Santa Sede Jacques Maritain al ministro degli esteri del suo Governo Bidault, prevedente non solo un eventuale allargamento territoriale dello Stato della Città del Vaticano ma anche, ed innanzitutto, la sostituzione del Trattato lateranense con uno “Statut vraiment international” che garantisca gli interessi della comunità internazionale ad una “disitalianizzazione” della questione della libertà e indipendenza della Santa Sede ¹³.

Se è pensabile che la Santa Sede si sia servita di tali orientamenti di esponenti delle potenze vincitrici, diretti ad una internazionalizzazione della questione della propria indipendenza, per premere sull'Italia ai fini di una recezione in Costituzione dei Patti lateranensi ¹⁴, è certo tuttavia che non era questo l'obiettivo

e i politici di altri Paesi offrano garanzie d'indole internazionale, che la Santa Sede, la quale è stata tanto abile nell'escludere interventi esteri nella soluzione della questione romana e tanto generosa verso l'Italia facendo credito alla sua saggezza e alla sua fedeltà, non potrebbe più rifiutare”. Sulle preoccupazioni degli ambienti vaticani per uno sviluppo in Italia di sette protestanti protette dall'esercito alleato e finanziate dalle potenti e ricche comunità statunitensi vedasi *ivi*, p. 154 s. In generale sui rapporti della Santa Sede con gli Stati Uniti cfr. E. Di Nolfo, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano 1978.

¹³ Cfr. in merito F. Margiotta Broglio, *Ancora sulle origini dell'art. 7 della Costituzione: un progetto di J. Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e propositi della S. Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in Aa.Vv., *Studi in onore di L. Spinelli*, Modena 1989, p. 464 s.

¹⁴ Cfr. al riguardo l'episodio di cui fu protagonista, nel 1946, l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede Diana, tra le allusioni di Montini a forme di garanzie internazionali e le preoccupazioni di De Gasperi: A. Diana, *La più bella Ambasciata*, Napoli 1969, p.

politico cui mirava. Anche questa volta, infatti, la Santa Sede non intese far espropriare una questione propriamente italiana all'Italia e spinse di nuovo per quella soluzione nazionale, che fu raggiunta con l'inserimento in Costituzione dei Patti lateranensi.

Dunque con l'approvazione a larghissima maggioranza, col voto significativo ancorché non determinante del Partito comunista, dell'art. 7 Cost., col suo riconoscimento della sovranità della Chiesa nel proprio ordine e col richiamo ai Patti lateranensi, l'Italia confermava di voler continuare a risolvere le peculiarità dei suoi rapporti con la Chiesa cattolica, che pure hanno una intrinseca rilevanza internazionale, con un atto di sovrana deliberazione. Di qui il significato politico della larghissima maggioranza con cui l'art. 7 Cost. venne approvato, grazie all'appoggio dei comunisti; larghissima maggioranza che entrambe le parti nuovamente auspicarono e che di nuovo tornò, oltre trent'anni dopo, con l'approvazione parlamentare dell'Accordo di Villa Madama del 1984, con cui si apportarono modifiche al Concordato del Laterano ¹⁵.

Ma l'approvazione con ampio consenso dell'art. 7 Cost., col suo duplice disposto e nella duplice prospettiva dei rapporti dello Stato

159 ss. Il fatto è ricordato da F. Margiotta Broglio, *Dalla Conciliazione al giubileo del 2000*, in *Storia d'Italia*, Annali 16, Roma, la città del papa. Vita civile e religiosa dal giubileo di Bonifacio VIII al giubileo di papa Wojtyła, a cura di L. Fiorani e A. Prosperi, Torino 2000, p. 1179 s.

¹⁵ Cfr. Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Il dibattito sulla revisione del Concordato (1965-1984)*, Quaderni di documentazione, 13, Roma 1984; cfr. anche G. Dalla Torre, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Bologna 1985.

con la Santa Sede da un lato e con la Chiesa italiana dall'altro, manifestava al tempo stesso consapevolezza e condivisione della inseparabilità della duplice questione sottostante: come aveva detto Pio XI quasi all'indomani dell'11 febbraio 1929, Trattato e Concordato *simul stabunt, simul cadent*¹⁶.

¹⁶ Cfr. *Lettera del Santo Padre al Card. Gasparri*, del 30 maggio 1929, in F. Pacelli, *Diario della Conciliazione. Con verbali e Appendice di documenti*, a cura di M. Maccarrone, Città del Vaticano 1959, p. 548 ss.