



diritto & religioni

Semestrale
Anno II - n. 1-2007
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

3



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 1-2007
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

*Un trentennio di rapporti dell'episcopato emiliano con le istituzioni civili locali: critica e dialogo dentro ed oltre gli accordi di revisione del 1984**

FABIO VECCHI

1. Alcune necessarie note introduttive

Sono gustose e rapide pennellate letterarie su Bologna, quelle descritte da Arrigo Lucchini, commediografo, scrittore e attore di spicco del teatro bolognese del Novecento: quadri di una realtà umana a largo respiro; testimonianze della straordinaria ed amabile società petroniana.

Le notazioni fissate sulla carta da quell'osservatore sensibile del costume ci suggeriscono che anche la storia concordataria ha i suoi presagi, i suoi "giorni fausti", cui si legano interpretazioni più o meno fedeli e attendibili degli eventi. Casualità o meno, la vicenda concordataria e "pattizia" in senso lato, nella Regione Emilia-Romagna – e qui si tralasciano i già noti resoconti sull'anticlericalismo risorgimentale – era nata sotto stelle ostili. La Conciliazione tra Stato e Chiesa del 11 febbraio 1929 si compiva nella città felsinea sullo sfondo candido di una nevicata eccezionale con temperature siberiane che ne avevano trasformato le sembianze, messo a dura prova i bolognesi e le casse dell'amministrazione comunale. Al clima polare che, sopraggiunto nel gennaio, aveva alimentato copiose neviccate fino al 16 febbraio, si era aggiunto un fenomeno naturale anche più grave: un terremoto con epicentro nelle immediate vicinanze della città aveva scaricato le sue energie il 10 aprile ed uno sciame sismico protrattosi fino al mese di maggio, avrebbe fatto crollare molti edifici e lievitare il numero dei senzatetto¹.

Al tempo, erano trascorsi poco più di vent'anni da quel 27 giugno 1908, data nella quale la Sacra Congregazione dei Vescovi e Regolari, imponeva per Decreto la divisione della Regione ecclesiastica in due: l'Emilia e la

* L'autore lega a questo contributo il ricordo affettuoso per il Prof. Luigi De Luca, Maestro in diritto e in umanità, che del Convegno bolognese su "Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo", celebrato nei giorni 29-30 ottobre 2004, ebbe la presidenza e che segnò l'ultima, felice, circostanza di incontro.

¹ ARRIGO LUCCHINI, *Cara Bologna*, Tamari editori, Bologna, 1979, pp. 171 ss.

Romagna (quest'ultima denominata, in seguito, Flaminia). L'unità d'azione, nonostante tutto, era apparsa un tratto costante nell'assemblea dei Vescovi emiliani, i quali avrebbero rispettato per mutuo consenso la consuetudine di riunirsi ed operare congiuntamente per le decisioni pastorali, al punto da far optare i competenti uffici della S.Sede a ristabilire nel 1976, per provvedimento di fusione, le due entità nell'unitaria Regione ecclesiastica e pastorale dell'Emilia-Romagna². Questa unità d'azione e di pensiero permarrà l'elemento connotante nel tempo, sia nel profilo pastorale che in quello dei rapporti istituzionali con le autorità civili locali che in questa terra si caricavano di intensi contenuti politici ed erigevano steccati di incomunicabilità. Eventi naturali premonitori e, più ancora, la storia istituzionale e politica locale ammoniscono sulle opportune cautele da adottare nell'applicazione di criteri che, in verità, non possono ritenersi così scontati. Le avversità naturali dell'inverno bolognese del 1929 sono una traccia, labile, nell'affresco di una storia di rapporti tra Stato e Chiesa complessa e ricca di sfumature.

Si vorrà qui concentrare l'attenzione sul trentennio di rapporti tra episcopato e Regione, di una storia di sperimentazioni al dialogo che prende origine dagli anni settanta, ossia dalla creazione dell'entità territoriale di maggior peso rappresentativo nel quadro delle "località". Un trentennio, si noti, che – nell'accogliere in sé la transizione concordataria e il nuovo dettato del *Codex Iuris Canonici* – fotografa con pienezza i tentativi di raccordo tra le due Parti, nel fluire degli eventi, nel procedere delle riforme istituzionali, nel rafforzamento delle identità e competenze degli enti locali.

Un fluire di storia che è, forse, anche un ripensamento delle ferree convinzioni ideologiche, per lo meno nei toni più estremi degli amministratori municipali, nel confronto incalzante con parametri recenti ben più vasti di interconfessionalità, di diritti dell'uomo filtrati dalla legislazione dell'Europa comunitaria, dei rischi ottici nascosti oltre le omologazioni di un diritto sempre più allargato al mondo. L'osservazione delle dinamiche regionali in un ventennio di processi politici e normativi intercorsi tra Stato e Chiesa attesta che la progettualità dei vertici istituzionali (Concordato e soggetti stipulanti), segna il passo di fronte alle multiformi variabili manifestate dalla realtà locale (Intese locali e specifiche autorità contraenti) portatrici, ciascuna, di un'inesauribile, originaria ed irriproducibile esperienza umana, sociale e ideale³.

² IVALDO CASSOLI, *Brevi note storiche sulle Conferenze Episcopali e le province ecclesiastiche della Regione Emilia-Romagna*, in Bollettino Diocesano di Bologna (in seguito BDB), 1977, pp. 65 ss.

³ Appare allora condivisibile l'opinione di Francesco Margiotta Broglio, essere la disciplina concordataria "solo un punto di partenza" che richiede necessariamente uno sforzo di armonizzazione con l'esperienza storica propria della comunità territoriale. Non solo. Occorre, ancora, che le norme

Nelle pagine che seguono si vorrà esporre questo tragitto complesso e faticoso, documentato da un sostanzioso scambio di Lettere tra i Presidenti della Regione – Fanti, Turci, Guerzoni – avvicendatisi nel tempo, con un episcopato deluso nelle aspettative dalle scelte adottate dal legislatore regionale.

Non stupirà, perciò, che nella rotta di un “dialogo” istituzionale mai cessato, le divergenze sostanziali sui temi di fondo – la famiglia, l’aborto, la condizione della persona, la scuola confessionale – abbiano ispirato il pensiero cattolico ad una costante critica costruttiva volta alla promozione di un “autentico pluralismo istituzionale” nelle leggi regionali adottate e che, questo stato di cose, abbia precluso in radice ogni più minima maturazione di Intese tra le due autorità locali sui temi della libertà confessionale.

2. I rapporti istituzionali tra episcopato emiliano e Regione nel decennio precedente il nuovo Codex Iuris Canonici e gli Accordi di Revisione del 18 febbraio 1984

Fa da teatro agli anni settanta un clima in fermento che sollecita la reazione del mondo cattolico sui temi della tutela della vita e il valore della persona, della maternità, della famiglia. Questo è il terreno di confronto tra le Parti, senza possibilità di compromessi. Nei Comunicati della Conferenza Episcopale Emiliano-Flaminia di quegli anni si dichiara la ferma “condanna morale dell’aborto” paventandone le “gravi conseguenze anche di ordine sociale che deriverebbero da una sua eventuale legalizzazione”⁴.

In quegli stessi anni l’episcopato emiliano affrontava il problema della programmazione e della costituenda “*Caritas diocesana*”, come “organismo di coordinamento e promozione delle attività caritative” ad integrazione delle opere assistenziali diocesane già presenti sul territorio.

In questo contesto storico si inquadra la *Lettera-Memorandum* inviata

pattizie siano in gradi di collimare con la sensibilità giuridica e le scelte compiute dal legislatore. L’esperienza locale dell’Emilia-Romagna rappresenta, sul punto, un autentico banco di prova, a confermare che lo strumento concordatario, come afferma Carlo Cardia “da solo non esiste: esiste solo in un contesto normativo”.

A maggior ragione, questo principio di duplice contestualizzazione, storica e giuridica, vale per le derivazioni applicative di norme di principio, la cui affermazione richiede tanto il reciproco convincimento delle Parti, quanto l’armonizzazione con il tessuto vitale delle leggi locali.

È questo il nodo di fondo dei rapporti tra Chiesa locale e autorità civili che fa dell’Emilia-Romagna uno straordinario segmento di osservazione.

⁴ Conferenza Episcopale Emiliana e Flaminia (in seguito, CEE-F), *Comunicato della riunione congiunta del 12 febbraio 1973*, in BDB, 1973, p. 39 ss.

dall'episcopato emiliano a Guido Fanti, Presidente della Regione, il 5 luglio 1973 ed i cui contenuti saranno replicati successivamente.

Anche nei Comunicati ufficiali che seguono, il tema dell'aborto resta al centro delle cure dei Vescovi, verso la coscienza dei cittadini cattolici e le istituzioni civili richiamate a: "...l'adempimento del loro fondamentale e irrinunciabile dovere di difendere e favorire, anche attraverso leggi, la vita umana..."⁵.

Ad esso vanno ad aggiungersi i temi che più immediatamente toccano il sentire cattolico ed individuabili nell'esercizio del culto, nell'attività pastorale, nell'assistenza, nella scuola, nelle iniziative assistenziali: in una parola, in quel diritto alla libertà religiosa apertamente richiamato nella *Lettera collettiva dei Vescovi dell'Emilia-Romagna del Natale 1973*, "Impegno comunitario a servizio dei fratelli". Già nei mesi precedenti i Vescovi emiliani avevano insistito sui problemi delle singole Chiese locali della Regione con un richiamo ai valori evangelici, alla promozione umana piena e integrale e al rispetto della libertà⁶.

Il problema del rapporto tra Chiesa locale e istituzioni civili risulta essere, dai documenti ufficiali di quegli anni, ben chiaro alle Parti. Ad illustrare gli intenti ed i progetti *in nuce* interviene la testimonianza fondamentale di una *Lettera dell'Episcopato dell'Emilia-Romagna a Guido Fanti*, datata 5 marzo 1976⁷.

Il tenore dello scritto è deciso e asciutto. Si tratta di una rimostranza alle autorità civili che lo stile espositivo, ristretto all'enunciazione in cinque argomenti tematici rende ancor più secco. Il richiamo ai principi costituzionali, nei cui confronti l'operato delle autorità municipali manifesterebbe evidenti scollamenti, è al centro di riflessioni ancora attuali negli anni a venire. Il documento, dopo aver richiamato precorse esperienze di dialogo con la delegazione della Giunta Regionale, nel 1974 e 1975⁸, esprimeva apertamente "l'emersione (di) sostanziali divergenze su alcuni punti fondamentali che avevano formato oggetto della preoccupazione dei Vescovi, e ciò, sul ruolo della famiglia, della libera scelta, e nella gestione dei servizi educativi e assistenziali (...) e sul pluralismo istituzionale". Quest'ultimo, sembra essere il nervo scoperto dei dissapori tra le autorità locali: la rimostranza si trasformava in aperta accusa,

⁵ CEE-F, *C.to Sulla riunione del 19 febbraio 1975*, in BDB, 1975, p.112.

⁶ CEE-F, *C.to sulla riunione congiunta del 12 maggio 1975*, in BDB, 1975, pp. 264-265.

⁷ Il testo, redatto da una Commissione composta, tra l'altro, da Mons. Fiorenzo Facchini, Niso Albertani e Dante Benazzi, è integralmente riprodotto in BDB, 1976, pp. 469-472.

⁸ Gli incontri tra i due interlocutori si tennero il 25 marzo, il 7 luglio e il 23 dicembre 1974; va menzionato anche uno *Scambio di appunti con l'Assessore dei Servizi Sociali, il 22 luglio 1974*, cui corrispose da parte dell'episcopato emiliano una *Risposta del 2 gennaio 1975*. Cfr. BDB, 1976, p. 469.

giacché tale pluralismo: “...non può essere ridotto a forme di supplenza e lasciato alla pura discrezionalità dei pubblici poteri”. Il tono accorato con cui i Vescovi sollecitavano maggiori riflessioni nella Giunta Regionale si concretizza nell’elenco dei “motivi di divergenza”. I punti dolenti elencati nel carteggio tra i Vescovi e l’autorità regionale potevano riassumersi nell’atteso recupero di più solidi legami tra attività assistenziale e riconoscimento del valore della persona umana nel contesto sociale⁹.

Il documento ricollegava il valore della persona (punto 2) alla riscoperta della famiglia quale entità di riferimento nei servizi sociali “specie nei settori educativo ed assistenziale”. In tal senso i Vescovi indicavano i Servizi sociali come elemento di supporto alla famiglia, nel rispetto della volontà espressa dai genitori (e non come elemento condizionante o ispiratore delle loro scelte) circa gli “orientamenti educativi, religiosi, morali”. Il cardine delle riflessioni critiche era nella difesa della “gestione partecipata” dei servizi educativi locali: l’unico modello che garantiva alle famiglie autonomia di iniziativa, tenuto conto che le attività gestite dagli enti pubblici “...non possono essere messe tutte sullo stesso piano (...) dovendosi riconoscere una differenziazione di modi e di compiti...”¹⁰.

I Vescovi auspicavano la realizzazione di un “dialogo...all’interno della struttura pubblica” al conseguimento successivo di un autentico pluralismo “culturale e istituzionale”, condizione, quest’ultima, imprescindibile ad assicurare la libertà di scelta dei servizi da parte dei cittadini (punto 3).

Riaffiora la preoccupazione di una invasione di competenze e di sfere di attività acquisite dall’autorità pubblica in forme surrettizie, eludendo le proposte di accordo. I Vescovi, infatti, osservavano che le modalità di affermazione di tale pluralismo: “...non possono essere lasciate alla discrezionalità dei pubblici poteri – Stato, Regione, Enti Locali – ma devono avere garanzie

⁹ “Essa va posta al centro stesso di ogni programma e intervento e va raggiunta in quanto soggetto dei diritti che la società è chiamata a tutelare nel loro contenuto ed esercizio”. I Vescovi emiliani, dunque, puntavano l’indice sulla degradazione in atto del “valore centrale della persona”, con il conseguente svilimento dei diritti fondamentali che a tale identità si richiamano in via immediata (diritto alla casa, all’istruzione, al lavoro, alla tutela della salute). Un complesso di diritti – si aggiungeva – che raggiungono la massima effettività attraverso il “diritto dei cittadini ad organizzarsi” in forma pluralistica, ossia riconoscendo la confessionalità e garantendo il diritto di scelta (del credente). In sostanza, i Vescovi, insistendo sulla tutela di diritti facenti parte della sfera personale in modo diretto: “...ad esempio, l’educazione, l’assistenza alla maternità, ai minori, alla famiglia, alla salute...”, intendevano difendere e recuperare spazi di azione sui quali la presenza del “pubblico” si era imposta unilateralmente; i Vescovi lamentavano una invasione indebita nei settori tradizionalmente affidati all’azione confessionale: “settori nei quali oggi si vanno intensificando le iniziative legislative e gli interventi da parte della Regione e degli Enti Locali...”. Vedi BDB, 1976, p. 470, punto 1.

¹⁰ BDB, 1976, p. 471, punto 2.

oggettive sul piano legislativo e amministrativo, cosicché siano assicurate condizioni di effettiva parità di diritti e di trattamento per gli utenti dei vari servizi, siano essi promossi dall'Ente pubblico, che da gruppi o associazioni autonome...”¹¹.

Il vizio originale della legislazione regionale era, dunque, la mancanza di un “vero pluralismo istituzionale (la cui istanza...) risulta ancora disattesa” nei recenti progetti di legge in ambito di Servizi Sociali e Assistenziali ¹².

I Vescovi lamentavano la *longa manus* degli Enti Locali e reclamavano una maggiore coerenza e rispetto dei diritti sanciti dalla Costituzione italiana (punto 4) nel cui dettato ha ampio riconoscimento la promozione di tutte quelle “risorse esistenti all'interno della società civile per l'iniziativa autonoma dei gruppi e associazioni di cittadini...”. Si trattava, insomma, di un diverso modo di intendere la “programmazione” in quanto azione pubblica consapevole del rispetto di ogni identità “a tutti i livelli, sia regionale (...) che degli Enti Locali”. La Lettera dell'episcopato era, dunque, una critica propositiva, di partecipazione, di dialogo tra autorità, di recupero delle molteplici quanto necessarie espressioni sociali intermedie nella loro valenza organizzativa di “comunità, associazioni, movimenti, gruppi ecc..., capaci di promuovere specifiche forme di servizio (e) di particolari valori culturali”. Una prospettiva simile, avrebbe permesso l'estensione del dialogo agli organismi della comunità cristiana: le Scuole dell'infanzia; le Istituzioni assistenziali ed educative; IPAB con finalità religiose (punto 5). Argomenti, questi, che sarebbero rimasti fattori di persistente divaricazione tra i due dialoganti.

Il Carteggio del 1976 rappresenta il capitolato programmatico dei Vescovi della Regione Emilia-Romagna. Il loro richiamo costante all'impegno dei cristiani in opposizione al diffuso orientamento di materialismo esistenziale, di sostegno alla tutela della vita e ad una legislazione regionale rispettosa della condizione umana in ogni sua fase, appare un riflesso di quelle esortazioni¹³.

Il rispetto di un “autentico pluralismo istituzionale” è nuovamente formu-

¹¹ BDB, 1976, p.471, punto 3.

¹² Il riferimento è rivolto ad alcuni progetti di l.r., poi emendati ed abrogati dalla successiva legislazione regionale di cui si dirà oltre. Si menzionavano un progetto di l.r., n. 153 sul diritto allo studio; uno, sulla formazione degli operatori sanitari non medici e degli operatori sociali (n. 176); uno, sugli interventi in materia di assistenza sociale e delega delle relative funzioni agli Enti Locali (n. 180). Un ultimo progetto di l.r. si riferiva alle “Istituzioni sul servizio di assistenza sanitaria e sociale della famiglia, della maternità, dell'infanzia e dell'età evolutiva”.

¹³ CEE-F, *C.to sulla riunione congiunta 24 febbraio 1976*, in BDB, 1976, pp.171 ss. I Vescovi richiamano ancora i temi dell'aborto e l'importanza da attribuire ai consultori familiari nei quali è presente la visione dell'etica cristiana.

lato in tema di Consultori familiari. La legge-quadro nazionale – osservano i Vescovi – è un modello di garanzia per la libera scelta del servizio, che le leggi regionali “non possono disattendere”. La percezione colta sulla funzione e ruolo dei Servizi Sociali negli anni settanta si sovrappone alla sperimentazione di nuove formule di entificazione amministrativa sul territorio. Da questo quadro in evoluzione il timore avvertito dai prelati è il rischio di schiacciamento della programmazione pastorale. Ecco, allora, l’attenzione dei Vescovi verso le strutture territoriali civili emergenti in quegli anni: Comprensori, Consorzi socio-sanitari, Distretti Scolastici¹⁴.

Si tratta di importanti espressioni di partecipazione della compagine sociale di ispirazione cristiana alla dimensione del “servizio” dentro la comunità civile, da esprimere singolarmente o in forma associata. La necessità di poter contare su un riferimento normativo ecclesiastico in un quadro di principi generali certi -e rinnovati- si fa sempre più evidente, ma la revisione concordataria, alla vigilia del cinquantenario dei Patti Lateranensi, non è ancora un frutto maturo.

L’8 dicembre 1976 la Regione ecclesiastica riunisce in una entità pastorale unitaria le due regioni, Emiliana e Flaminia. La ristrutturazione organizzativa prevede la riagggregazione delle Circoscrizioni diocesane in tre Province Ecclesiastiche, mentre il cardinale Antonio Poma, Arcivescovo di Bologna, viene eletto Presidente della nuova Conferenza Episcopale dell’Emilia-Romagna¹⁵.

Il punto dolente dell’autentico pluralismo istituzionale si concentra sul problema delle istituzioni scolastiche nel contesto pastorale. I Vescovi, riflettendo sulle Scuole dell’infanzia e gli Enti ed Istituti religiosi, lamentano i “gravi problemi” presenti e sottolineano il “servizio originale e indispensabile

¹⁴ CEE-F, *C.to sulla riunione congiunta 14 dicembre 1976*, in BDB, 1976, p. 703. L’espressione “autentico pluralismo istituzionale”, estesa al concetto di “pluralismo dei valori” riappare ancora nel *Messaggio dei Vescovi della Conferenza Emilia-Romagna, rivolto ai fedeli delle Diocesi in occasione della visita “ad limina” di Giovanni Paolo II il 2 luglio 1977*; Cfr. BDB, 1977, pp. 273 ss. In quel testo si ripercorrono i temi del decennio trascorso: la necessità di dotare la società di “nuove strutture di partecipazione (quartiere, distretti scolastici, Consorzi socio-sanitari)” e di promuovere “gruppi ed associazioni di cittadini (scuole materne...Consultori familiari ecc...)”. Con il richiamo al dialogo inter-istituzionale tra soggetti operativi di “ispirazione cristiana” e istituzioni civili, il Messaggio dei Vescovi si aggiunge alla Lettera-Memorandum di ancor più alto impegno politico che, fin dal 1973, avevano circoscritto i difficili rapporti tra Stato e Chiesa a livello locale (*Lettera pastorale del Natale 1973*; *Lettera al Presidente della Regione, del 5 luglio 1973*; *Lettera Conclusiva al Presidente della Regione, del 5 marzo 1976*).

¹⁵ Conferenza Episcopale Emilia-Romagna (in seguito CEE-R), *C.to sulla riunione 1 febbraio 1977*, in BDB, 1977, p. 68.

che le scuole libere adempiono oggi, particolarmente nella nostra Regione, con la promozione di una attività educativa e culturale ispirata alla visione cristiana dell'uomo e della società”¹⁶.

Nel corso dell'anno 1977, in occasione dei tragici avvenimenti di cronaca accaduti a Bologna e culminati con la morte di un giovane studente, i prelati emiliani pubblicano un documento rivolto alle istituzioni civili ma diretto all'intera comunità della Chiesa locale: la *Lettera dei Vescovi dell'Emilia-Romagna in comunione con il cardinale Poma*. Il documento non si esaurisce nel richiamo alla libertà e alla responsabilità dei cattolici nel quadro delle istituzioni democratiche: va ben oltre, a sondare le coscienze. Il nucleo del testo si concentra nelle osservazioni raccolte sotto la succinta epigrafe: “Orientare le coscienze”. La sua validità, oggi, permane intatta pur essendo mutato il quadro di riferimento del contesto politico. I Vescovi osservano come le “coscienze” siano l'origine e il termine della questione esistenziale: là dove la dimensione politica ed ecclesiale si sovrappongono e la estensione privata si trasforma in pubblica, in quanto le “Coscienze (...) nella concezione cristiana sono il bene pubblico, il punto terminale della Chiesa e il punto di dove nasce lo Stato”¹⁷.

I segnali di preoccupazione dell'episcopato si sarebbero gradatamente tramutati in sconcerto, a seguito di lentezze ed orientamenti legislativi manifestati dalla politica nazionale in ordine all'esercizio delle libertà di fede nelle forme associative e organizzative. I temi più scottanti sono la scuola e le IPAB: i Vescovi emiliani lamentavano la mancata attuazione della legge-quadro per il trasferimento agli Enti Locali delle IPAB¹⁸. Ma i loro timori erano estensibili alle questioni dell'insegnamento¹⁹: il progetto di legge di iniziativa

¹⁶ CEE-R, C.to ult. cit., p. 69.

¹⁷ La *Lettera* è una analisi disincantata ed oggettiva della crisi esistenziale colta in quegli anni dai Vescovi emiliani, ma riproponibile con vistose analogie nei tempi correnti. Si parla senza mezzi termini di vuoto esistenziale, con una terminologia aderente all'analisi, per cui “...è l'assenza nella realtà sociale di valori adeguati per cui vivere...è la ricerca del senso nell'esercizio eroico del non senso, che è la forma più estrema del nichilismo”. Cfr. BDB, 1977, pp. 123 ss.

¹⁸ V. Atti del Convegno su *Volontariato sociale e missione della Chiesa*, (a cura di J. MIÑAMBRES), EUSC, Roma, 2002. Il C.to CEE-R, del 7 gennaio 1980, in BDB, 1980, pp. 60-61, fa l'eco all'approvazione della legge regionale che sanciva il trasferimento ai Comuni di un primo gruppo di IPAB. La posizione assunta dall'episcopato si riassume in queste parole: “... i Vescovi hanno sentito il dovere di ribadire la necessità che si addivenga, senza ulteriori dilazioni, ad una normativa sul piano nazionale idonea a salvaguardare l'esigenza di effettiva libertà e pluralismo in campo assistenziale, in rispondenza ai fondamentali diritti dei cittadini e al dettato della stessa Carta Costituzionale”.

¹⁹ Nel *C.to CEE-R del 14 novembre 1978*, in BDB, 1978, p. 432 si riferisce apertamente delle “preoccupazioni (...) circa il silenzio su qualsiasi riferimento alla componente etico-religiosa nei progetti di riforma della scuola italiana attualmente in corso di elaborazione...”.

della Giunta Regionale emiliana in materia di diritto allo studio svuotava di contenuto e di funzioni le Scuole di ispirazione cristiana. I Vescovi vi si opponevano nettamente e rilevavano un vizio incombente, in una legge che: “contempla una discutibile estensione dell’intervento dell’Ente Pubblico” nel campo assistenziale ed in quello educativo e didattico, con “conseguente mortificazione dell’autentico pluralismo” e che “palesa tratti di contrasto col DPR 616/1977²⁰ che delega alle Regioni la relativa competenza” e di incostituzionalità là dove sembri “operare una discriminazione in materia di assistenza scolastica tra alunni delle scuole private e pubbliche”²¹. Analoghi toni critici dell’episcopato si colgono in un Comunicato del maggio 1980, a proposito della L.R. 8 aprile 1980, n. 25²² sulle IPAB: quelle norme rappresentano la “dolorosa conferma di un orientamento” con cui le istituzioni civili manifestano un privilegio “esclusivo” degli Enti pubblici, in dispregio dell’ “autentico pluralismo istituzionale” e di quel diritto di libertà garantito dalla Costituzione in materia di attività assistenziali²³.

²⁰ DPR 24 luglio 1977, n. 616. “Attuazione della delega di cui all’art.1 della l.22 luglio 1975, n. 382”, spec. artt. 22, 25 e 113-116.

²¹ CEE-R, *C.to sulla riunione del 13 novembre 1979*, in BDB, 1979, pp. 581 ss. Il documento precisa che il progetto di l.r. lascia “totale discrezionalità ai Comuni per ogni intervento in favore degli alunni delle scuole private”.

Cfr. la *Dichiarazione dei Vescovi sui problemi della scuola, del 12 settembre 1981*, in BDB, 1981, pp. 208-209, dove si sottolinea che il più immediato obiettivo del legislatore è il cittadino, le sue garanzie e tutele, la sua libertà di scelta: “È il cittadino che, in quanto persona, è titolare del diritto (allo studio) e quindi deve essere il primo destinatario di tali interventi”. La dimenticanza di questo principio minimo è alla base delle discriminazioni che emergono dal progetto di l.r. sulla scuola e che sono all’origine di una “mutilazione dei diritti del cittadino in campo educativo e scolastico”.

Il riferimento alle limitazioni legislative verso le scuole cattoliche si coglie nella rinnovata critica all’eccessiva “estensione degli interventi degli Enti Locali al piano pedagogico e didattico (...) con conseguente mortificazione...di un autentico pluralismo educativo e culturale”.

Così, analogamente, v. CEE-R, *C.to sulla riunione 27 maggio 1983*, in BDB, 1983, p. 136. Al centro delle riflessioni dei Vescovi è la funzione insostituibile del servizio educativo e culturale della Scuola cattolica e della sua “specificità”: l’auspicio dei presuli, ancora una volta, è che la “originale caratteristica” e la “funzione sociale” di tali espressioni venga “riconosciuta e apprezzata (...) dalle competenti autorità civili”.

²² L.R. 8 aprile 1980, n.25, “*Prime norme di attuazione del DPR 24 luglio 1977, n. 616, in materia di assistenza sociale*”, in BURE-R n. 53, 11 aprile 1980.

²³ Vale la pena di riportare le parole conclusive del *Comunicato CEE-R del 6 maggio 1980*, in BDB, 1980, p.150: “In conformità a tali precedenti prese di posizione, i Vescovi esprimono un giudizio fortemente negativo sulla legge in parola che non ha tenuto conto di tale diritto, né delle volontà dei fondatori, né delle specifiche finalità delle Istituzioni di cui ha avviato la soppressione: ha inoltre iniziato, in assenza della più volte auspicata legge-quadro nazionale, un pericoloso processo che introduce gravi disparità di trattamento tra enti e cittadini di differenti Regioni italiane”. Cfr. anche CEE-R, *C.to del 5 maggio 1981*, in BDB, 1981, p.128, là dove i Vescovi insistono sui danni della l.r. sulle IPAB e sottolineano “l’esigenza che la materia sia affrontata tenendo presente le varietà delle istituzioni e le specifiche finalità degli enti, in non pochi casi, chiaramente di ordine religioso”.

La necessità di intervenire con una nuova lettura del Concordato si rendeva, ora, sempre più impellente.

Ricorreranno ancora nei Comunicati ufficiali sottoscritti dai presuli emiliani lungo il corso degli anni ottanta i temi a tutela della vita, il rifiuto dell'eutanasia e della pratica abortiva e della sua legalizzazione. Si tratta di tentare la coniugazione tra politica e promozione di “una mentalità, un costume, una cultura, una legislazione più sane e pulite...” e con la rivalutazione del laicato come un punto di riferimento negli ambiti della vita sociale, civile e politica così da reimpostare una “politica del territorio a tutti i livelli”²⁴.

Temi, questi, suscettibili di applicazione alle molteplici espressioni dell'esistenza umana e alle corrispondenti risposte di partecipazione solidale, si tratti di handicappati²⁵, o della responsabilità dei genitori e dello Stato nei confronti del concepimento²⁶ o del mondo del lavoro²⁷.

Siamo alla vigilia del nuovo corso concordatario e codiciale; nel 1983 le riunioni dell'episcopato emiliano si misurano sulla presa d'atto della diffusa deresponsabilizzazione della compagine sociale verso gli impegni della cattolicità. Il notevole calo di partecipazione alla vita pubblica registrato nelle riunioni del tempo è il riflesso del palpabile senso di “sfiducia circa la soluzione dei problemi (relativi ai) fondamentali diritti umani”²⁸. I Vescovi sono alle prese con gli adempimenti sollecitati dal nuovo CIC e con l'armonizzazione alla vita sociale locale dei principi dettati dall'Accordo di Revisione del Concordato lateranense del febbraio 1984. Il tema della scuola e dell'insegnamento della religione resta per la Chiesa locale il primo, immediato, banco di prova.

3. Il sostanziale immobilismo dei rapporti reciproci all'indomani del nuovo panorama normativo ecclesiastico: un dialogo nel segno della divergenza

La stagione della revisione concordataria dà l'impressione di sfiorare appena le istituzioni dell'Emilia-Romagna. Eppure, l'art.9 degli Accordi del 18 febbraio 1984 sembrerebbe aver fornito precisi parametri ispiratori per

²⁴ *Messaggio dei Vescovi dell'Emilia Romagna per la “Giornata della vita-1 febbraio 1981”*, in BDB, 1981, pp. 63-65.

²⁵ Cfr. il *Documento pastorale “L'accoglienza degli handicappati”*, in BDB, 1981, pp. 66 ss. Vedasi anche il *C.to della riunione del 21 marzo 1983*, in BDB, 1983, pp.6 1 ss

²⁶ Cfr. il *Messaggio per la difesa della vita dei Vescovi dell'Emilia-Romagna, del 5 maggio 1981*, in BDB, 1981, pp. 126-127.

²⁷ Cfr. *C.to CEE-R del 5 maggio 1981*, in BDB, 1981, p. 128.

²⁸ CEE-R, *C.to della riunione del 9 luglio 1983*, in BDB, 1983, p. 192.

i legislatori delle norme di dettaglio in tema di scuola e insegnamento della religione. Nel Comunicato CEE-R sulla riunione del 7 luglio 1984 se ne fa chiaro richiamo ed il responsabile della pastorale scolastica, Mons. Facchini, espone la bozza di una *Nota Pastorale sull'insegnamento della religione nelle scuole*: si tratta di un diritto collegato strettamente con la libertà di scelta dei cittadini nell'avvalersene o meno e con le iniziative intese alla qualificazione dei docenti²⁹.

I Vescovi insistono fermamente sulla proposizione di una legislazione che sia effettivamente attuativa dei principi costituzionali nel campo del diritto allo studio, dell'assistenza sociale, delle attività culturali e che ciò sia il presupposto “nella vita civile e sociale della regione (...di) una autentica partecipazione e un effettivo pluralismo”³⁰.

In materia scolastica l'incapacità al dialogo assume le forme dell'immobilismo legislativo³¹. Riaffiora, così, il nodo di fondo cui fanno costante ritorno ciclico le osservazioni della Chiesa locale sull'operato delle istituzioni civili; la critica all'occupazione ideologica del “pubblico” a danno del “privato” ha i medesimi toni – forse ancor più intensamente espressi – di quanto non fossero le osservazioni precedenti il 1984: il richiamo conciliare alla *Gaudium et Spes* (n.76) sulla legittima contribuzione della Chiesa all'insegnamento sociale sembra, del resto, sostenere le posizioni assunte dai Vescovi emiliani³².

La menzionata Nota pastorale del gennaio 1985 sembra, per certi versi, fissare il punto di svolta decisa verso il recupero e l'affermazione della visione etica confessionale nel quadro delle istituzioni civili. Si tratta di una riscoperta globale che impegna i laici ad “agire direttamente nelle strutture pubbliche in coerenza con la fede e la morale cristiana ...”. Si tratta di un

²⁹ In BDB, 1984, p. 213. Ancora nella *Nota Pastorale sulle scelte dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, del 9 dicembre 1985*, i Vescovi emiliani richiamano il Concordato e auspicano scelte “senza pregiudizi” in quanto: “...avvalersi dell'insegnamento della religione è un diritto e una scelta di libertà, sulla quale nessuno dovrebbe esercitare condizionamenti ideologici o politici”, così, BDB, 1985, p. 302.

³⁰ CEE-R, *C.to sulla riunione del 3 dicembre 1984*, in BDB, 1984, p. 275.

³¹ Nel *C.to CEE-R, sulla riunione del 4 marzo 1985*, i Vescovi, a proposito delle Scuole materne cattoliche, dichiarano come a fronte di un “prezioso servizio educativo (vi sono...) condizioni di persistente difficoltà, anche per gravi carenze nell'attuazione della L.R. 6/83, sul diritto allo studio”, v. BDB, 1985, p. 85. Si tratta della L.R. 25 gennaio 1983, n. 6 sul “Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico privato della scuola dell'infanzia”, oggi abrogata.

³² “La volontà di partecipazione (...) della popolazione appare ostacolata e resa praticamente inefficace dalla perdurante tendenza delle Amministrazioni locali a occupare tutti gli spazi di vita sociale gestendoli secondo la propria concezione ideologica; senza il dovuto rispetto del pluralismo e perciò in un'ottica sostanzialmente non democratica”. CEE-R, *Nota pastorale sul momento attuale della nostra vita associata*, del 28 gennaio 1985, in BDB, 1985, p. 83 ss.

ripensamento dei valori dell'uomo – e qui i Vescovi emiliani si richiamano alle riflessioni di Giovanni Paolo II sulla *Rerum Novarum* – per cui: “...esiste una unità fondamentale, che è prima di ogni pluralismo (...e) deriva dalla visione cristiana dell'uomo”. E, tuttavia, vi sono “scelte e programmi...chiaramente incompatibili” con una visione cristiana in ordine ai grandi valori, quali: “la vita umana, le libertà democratiche, i diritti e doveri dell'uomo, il pluralismo sociale e istituzionale...Tantomeno vanno dimenticati i problemi della stabilità familiare, dell'aborto e dell'eutanasia”.

Nella Nota pastorale “Una Chiesa che guarda al futuro”, del 20 gennaio 1986 l'episcopato osserva la realtà regionale posta di fronte ad una “sfida di carattere globale” in una fase di transizione verso “trasformazioni profonde, coinvolgenti il territorio, l'ingegneria genetica, l'informazione: tutti orizzonti suscettibili di manipolazione e di svuotamento del portato etico”. Ma la ricerca dei fondamenti etici trova ostacoli nel confronto con una società ampiamente “consumistica ed edonistica...fatta di una cultura particolarmente laicizzata e povera di trascendenza”. Il fattore etico soggiace, poi, a riscontri immediatamente misurabili nella condotta sociale³³ e nello stato di salute delle istituzioni locali. Sul punto i Vescovi lamentano l'insufficiente applicazione del principio di sussidiarietà, il cui effetto traspare nella negazione di molte occasioni di libertà a vantaggio di un “controllo” delle istituzioni pubbliche su ogni segmento della società³⁴. La menzionata Nota pastorale ripropone l'importanza di una antropologia cristiana da infondere nel tessuto sociale e da proporre alle istituzioni civili nonostante le resistenze dovute alle “chiusure che esistono in molte forze politiche (...) nei confronti di essenziali valori cristiani e umani”, sicché l'esigenza di giungere ad una “applicazione onesta” e non discriminante delle norme “...relative al diritto allo studio, alla sostanziale parità scolastica, si rende estensibile anche ad altri importanti settori – primo tra tutti quello dei mezzi di comunicazione sociale – espressivi di un effettivo pluralismo istituzionale e di una reale democrazia”³⁵.

³³ “...la bassissima natalità e l'altissima percentuale degli aborti, favorita dalle politiche sanitarie degli Enti locali, il calo delle nuzialità, la grande incidenza dei consumi voluttuari, la diffusione delle tossicodipendenze e dei suicidi, tutti indicatori ben più elevati della media nazionale”. Così, *Nota pastorale del 20 gennaio 1986* cit., in BDB, 1986, p. 59.

³⁴ “La nostra è una Regione fortemente “amministrata” per la tendenza del potere locale a dilatare sistematicamente gli spazi del proprio intervento nel campo sociale, culturale, educativo ed economico, spesso attraverso la collaborazione con organismi associativi della medesima matrice ideologica (...) Si realizza così una forma di presenza sociale in un certo senso di controllo, che ha anche una indubbia incidenza politica. Di riflesso finiscono per restringersi le possibilità di altre presenze”. Vedi *Nota pastorale* ult. cit., p. 59.

³⁵ Si veda la *Nota pastorale* ult. cit., p. 64.

È nel 1986 che – a un decennio dall’ultimo contatto ufficiale tra esponenti del mondo laico e confessionale emiliano – si registra un nuovo significativo tentativo di dialogo. Si tratta di uno *scambio di Lettere* tra il Presidente della Giunta Regionale dell’epoca, Lanfranco Turci, e l’attivo Arcivescovo bolognese Giacomo Biffi, rappresentante dell’episcopato regionale. L’occasione era offerta dal Convegno di studi da celebrare nel dicembre 1986, a Bologna, in tema di aborto e di mezzi di prevenzione. La Lettera del rappresentante della Regione mostrava incoraggianti aperture al dialogo, nell’auspicio di un “confronto costruttivo” senza “contrapposizioni pregiudiziali” nella convinzione che fosse possibile “individuare sul terreno della prevenzione, momenti di convergenza atti a superare l’attuale disciplina normativa, e che l’apporto della Chiesa e i valori religiosi (fossero da ritenere un elemento di confronto particolarmente importante)”³⁶.

La risposta dell’episcopato non si sarebbe fatta attendere. Il primo dicembre una *Lettera Collettiva della Conferenza Episcopale Emilia-Romagna* avrebbe puntato i riflettori sulla questione ardente rimasta in sospeso per anni, assieme ai principi morali e giuridici ed alle statistiche che segnalavano un “triste e disonorevole primato della Regione” sulla pratica abortiva e sulle responsabilità degli amministratori locali³⁷. I Vescovi, insomma, osservavano che, a fronte della questione dell’aborto, il rinvio ai principi morali chiamava in causa valori etici condivisibili da tutti, anche da non credenti: era in gioco l’etica della *civitas*: su questo medesimo terreno ritenevano possibile una “rilettura” della l.22 maggio 1978, n. 194.

Lo scambio epistolare tra i due interlocutori aveva scosso gli animi e sollecitato la Regione all’iniziativa legislativa coinvolgendo, nello stesso mese di dicembre, tutti i soggetti politici dello schieramento parlamentare regionale.

³⁶ Cfr. *Lettera del Presidente della Regione Emilia-Romagna, L. Turci al cardinale G. Biffi, del 10 novembre 1986*, in BDB, 1987, p. 81.

³⁷ “...Abbiamo ripetutamente espresso, sia singolarmente che collegialmente, il parere che l’altissima percentuale di aborti – triste e disonorevole primato della nostra Regione – sia fenomeno di seria e preoccupata attenzione da parte dei responsabili della nostra vita pubblica (...) ci auguriamo che il preannunciato Convegno segni l’affermazione della reale volontà di affrontare finalmente il gravissimo problema in tutti i suoi aspetti”.

I Vescovi sottolineavano, inoltre, l’errore di prospettiva di volersi ancorare polemicamente a convinzioni etiche, a fronte di oggettivi dati percentuali di rilevamento sulle interruzioni di gravidanza: “... noi non riteniamo affatto che sia necessaria l’adesione ad una particolare convinzione etica, culturale, religiosa o politica, per rendersi conto dell’assoluta urgenza di applicare in modo più corretto, più leale, più attento ai valori, la legge statale n.194 (che pure, noi non cessiamo di riprovare per quel che c’è di incompatibile con i principi della morale cattolica e, anzi, della stessa naturale dignità e intangibilità della vita umana...)”. *Lettera Collettiva di risposta per gli Arcivescovi e Vescovi dell’Emilia-Romagna al dr. L. Turci*, controfirmata dal Presidente della CEE-R, cardinale G. Biffi, Bologna, 1 dicembre 1986, in BDB, 1987, pp. 82-83

Sono di quei giorni le proposte di emendamento della menzionata l.194/78 e la riscoperta del valore del contributo offerto dalle forme associative (Consultori non pubblici e volontariato) di ispirazione cristiana o, per lo meno, di matrice extra-municipale, in ambito di tutela della maternità e di prevenzione dell'aborto³⁸.

Lo scambio epistolare e lo slancio dialogico tra le Parti ebbe, tuttavia, una conclusione formale tanto ineccepibile quanto scarsa di contenuti. Il Presidente della Regione corrispose con rinnovata diplomazia alle dichiarazioni di principio così ben espresse in formule di intento, con una *Lettera del 17 dicembre 1986*, il cui formale apprezzamento dei valori cristiani e del “confronto che noi giudichiamo elevato e positivo” appariva come una pietra tombale al proposito di promuovere nuovi spazi di dialogo³⁹.

I successivi scambi di battute tra le Parti avrebbero confermato la natura puramente formale delle dichiarazioni di intenti contenute in quelle formule di circostanza. E che la disattenzione per temi sulla libertà religiosa fosse – e restasse – di ampio respiro, lo conferma la menzione espressa dei Vescovi emiliani alla questione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole. Il nodo è rimasto immutato: si tratta ancora di assicurare quella libertà e responsabilità di scelta “che trovi da parte della competente autorità adeguata e completa risposta”⁴⁰. I Vescovi lamentavano l'inerzia legislativa, la mancanza di risposte adeguate alla questione sulle scuole elementari e materne, sebbene un fattore emerso sulla scia concordataria avesse fatto ingresso sulla scena e avesse promosso un parametro normativo nuovo – e affatto osservato dal legislatore regionale – qual'era l'Intesa del 14 dicembre 1985 tra l'autorità scolastica e la CEI per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche⁴¹.

³⁸ Un dibattito sulla prevenzione dell'aborto si celebrò nelle aule del Consiglio regionale, nei giorni tra il 9 e 10 dicembre 1986. Al termine dei lavori furono proposte due mozioni (una, siglata dai partiti della sinistra: PCI, PSI, PSDI, PRI e l'altra dalla DC), relative alla applicazione della l.194/78 in Regione. I maggiori punti di convergenza riguardavano gli ambiti organizzativi sul riconoscimento dei Consultori non pubblici e degli organismi di volontariato operanti a livello locale. Cfr. CEE-R, *Corrispondenza con il Presidente della Regione sulla prevenzione dell'aborto*, in BDB, 1987, p. 80.

³⁹ Cfr. *Lettera di riscontro del Presidente Turci, del 17 dicembre 1986*, in BDB, 1987, pp. 83-84. Rivolgendosi all'arcivescovo Biffi, il presidente della Regione affermava l'avveramento di un “clima di reciproca maggior apertura su un tema che nel passato, anche recente, ha visto dure e apparentemente insormontabili contrapposizioni tra cattolici e laici”. La Lettera proseguiva individuando nel clima di dialogo un fattore per “ricercare e perseguire più avanzate strategie di prevenzione dell'aborto” e concludeva su un piano politico di convergenze e di collaborazione tra laici e cattolici senza rinunciare “ciascuno, alle proprie posizioni di fondo nel piano etico e ideale”.

⁴⁰ *C.to sulla riunione CEE-R, del 27 gennaio 1987*, in BDB, 1987, p. 85.

⁴¹ Tale Intesa attuativa dell'art. 9.2 dell'Accordo 18 febbraio 1984 ebbe poi esecuzione con il

La mancanza di collaborazione tra autorità civili e religiose trovava conferma nel richiamo frequente negli atti ufficiali, alla validità “sempre attuale” della *Nota pastorale CEE-R del 20 gennaio 1986*⁴².

Ancora nel Comunicato CEE-R del luglio 1988 se ne fa esplicito richiamo, specialmente nel passaggio relativo all’“impegno della Giunta Regionale a ricercare e a perseguire più avanzate strategie di prevenzione dell’aborto”: entusiastici programmi di compartecipazione, di convergenza di vedute, naufragati di fronte alla ben differente realtà dei fatti, a seguito dei quali “i Vescovi della Regione non hanno potuto fare a meno di rilevare che negli articoli finora licenziati dalla Commissione non sono affiorati quei valori sui quali ci si era impegnati”⁴³.

Medesime osservazioni sarebbero valse per la l.r. sull’aborto, al tempo, in via di approvazione⁴⁴.

Ed è precisamente in tema di aborto che si riaccende il dialogo tra le Parti nella speranza coltivata dai Vescovi di poter evitare il peggio. La *Lettera del cardinale Giacomo Biffi al Presidente della Giunta Regionale, Luciano Guerzoni, sul progetto di legge a tutela della vita nascente, del 25 gennaio 1989*, rappresenta un nuovo importante tassello di questo cammino tortuoso. Il porporato si fa portavoce delle preoccupazioni emerse dalla cognizione del progetto di legge regionale proposto dalla Commissione consiliare “Sicurezza sociale”, il cui testo pare divergere totalmente dai propositi espressi nei carteggi vicendevolmente scambiati in quegli anni e nel dibattito consiliare del 12 dicembre 1986, idealmente lontanissimi, col Presidente Turci. Ora, l’auspicio dei Vescovi emiliani che manifestano una “grande ed amara delusione”, è che il Consiglio regionale “modifichi radicalmente un progetto che così vistosamente smentisce le sue proclamate intenzioni...”⁴⁵.

DPR 16 dicembre 1985, n.751 (in G.U. n. 299, del 20 dicembre 1985), v. *Codice di diritto ecclesiastico* (a cura di P. Moneta), Celt, 2001, p. 116 ss. In proposito, i Vescovi emiliani invitavano “i responsabili interessati ad una sollecita attuazione dell’insegnamento della religione in tutte le scuole materne ed elementari della Regione...”.

⁴² Cfr. CEE-R, *C.to della segreteria sul momento attuale della vita del paese, del 16 maggio 1987*, in BDB, 1987, p. 262.

⁴³ Cfr. CEE-R, *C.to sulla riunione del 9 luglio 1988*, in BDB, 1988, p. 249.

⁴⁴ “...nella nostra Regione – deludendo tutte le nostre speranze – sta per essere approvata una l.r. che continua a scaricare unicamente sulla donna la responsabilità di decidere dell’esistenza di un essere umano; pare ignorare il valore sociale della famiglia...” .Vedi CEE-R, *Messaggio per la giornata della vita 1989* (ai fedeli delle Chiese dell’Emilia-Romagna), 23 gennaio 1989, in BDB, 1989, p. 73.

⁴⁵ Alcuni passaggi espressi nella *Lettera* del 1989 meritano di essere qui richiamati. “Tutta la normativa sembra ispirata al concetto aberrante che un essere umano – fosse anche la madre – possa in qualche caso considerarsi “padrone” di un altro essere umano e possa esercitare su di esso il diritto di vita o di morte”. Ed ancora: “...non si vede in tutta la normativa alcun rispetto di un vero

Le ultime residue speranze dell'episcopato si inabissano con l'entrata in vigore della L.R. 14 agosto 1989, n.27, alla quale si richiama una *Dichiarazione della CEE-R del 23 ottobre 1989*⁴⁶.

La "speranza delusa" si legava alle aspettative di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare per la protezione della maternità e della vita nascente, presentata nella primavera del 1986 agli organi regionali e supportata da un'ampia adesione della cittadinanza con 45.000 firme di sostegno⁴⁷.

Un successivo progetto di legge regionale presentato dalla Giunta regionale, "ispirato a ben diversi principi e prospettive" aveva di fatto spiazzato il primo progetto, imponendo le chiavi di lettura sulle "politiche di sostegno alle scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli" che avrebbero assunto forma compiuta nella menzionata L.R. 27/89. Un impianto normativo che l'episcopato bollava con una "valutazione globale...del tutto negativa"⁴⁸.

I rilievi critici al testo legislativo ripercorrevano, in sintesi, i temi sui quali l'episcopato aveva impostato riflessioni e proposte alternative, fino dagli anni settanta. L'azione dell'episcopato emiliano, i compiti della "nuova evangelizzazione", sulla base delle scelte ed orientamenti legislativi regionali, si sarebbe concentrata sul recupero del valore religioso della vita umana⁴⁹ e sull'affermazione di una necessaria chiarezza e unità anche nelle scelte politiche, da fare osservare ai credenti chiamati a decidere nel segreto della cabina elettorale, in occasione delle consultazioni politiche del 1992⁵⁰. Nel frattem-

pluralismo democratico (...) Ed è evidentissimo a tutti che le istituzioni pubbliche non corrispondano per niente (alle nostre fondamentali ed irrinunciabili convinzioni)".

"Ad una prima impressione, questo progetto di l.r. ci pare addirittura peggiorare ulteriormente la già deprecabile ed infausta legge nazionale". Vedi *Lettera del 25 gennaio 1989* cit., in BDB, 1989, pp. 74-75.

⁴⁶ Vedi BDB, 1989, pp.307-311. La L.R. 14 agosto 1989, n. 27, "Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli" è stata abrogata ex art.64 L.R. 12 marzo 2003, n. 2.

⁴⁷ Si osservi che lo Statuto della Regione Emilia-Romagna (L.R. 22 maggio 1971, n. 342), art.5, co.2, così si esprime: "La Regione riconosce come essenziale nella determinazione delle proprie scelte la partecipazione dei cittadini e la promuove attraverso la consultazione degli enti e associazioni nei quali si esprimono democraticamente gli interessi e le volontà della popolazione".

⁴⁸ Cfr. BDB, 1989 ult. cit., p. 308.

⁴⁹ CEER, *Lettera di presentazione alle comunità cristiane del discorso del Santo Padre in occasione della visita "ad limina"*, 12 maggio 1991, in BDB, 1991, pp. 172-173.

⁵⁰ Sul punto v., *Nota dell'episcopato emiliano-romagnolo sulla prossima scadenza elettorale del 27 gennaio 1992*, in BDB, 1992, pp. 59 ss. "...Le generiche "aperture" al cristianesimo...non sono da considerarsi garanzie sufficienti" al rispetto dei valori cristiani "...un cattolico...cui sta a cuore la libera vita della sua Chiesa...non darà la sua preferenza a quegli uomini e a quei partiti che periodicamente sembrano voler attentare alla libertà di parola del Magistero ecclesiale. Dopo il tramonto del marxismo e la fine dei grandi blocchi contrapposti, stanno venendo alla ribalta le questioni più

po, questioni concordatarie che meno impegnavano le responsabilità della politica, si traducevano in risultati concreti. Così, nel 1998, prendeva forma per i beni culturali di interesse religioso, la figura dell'incaricato diocesano in vista della formazione della competente Consulta regionale individuata negli schemi normativi degli Accordi del 1984 e nella successiva Intesa tra il Ministero per i Beni Culturali e la CEI⁵¹.

La CEE-R approvava, sempre nel 1998, due regolamenti in materia di enti ecclesiastici: uno, relativo alla natura giuridica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Regione Ecclesiastica Emilia-Romagna e l'altro, sulla Commissione mista per la vita consacrata⁵².

I tempi ormai a noi prossimi, registrano la sovrapposizione di nuove a vecchie questioni.

Nel *Comunicato CEE-R del 25 settembre 2000*⁵³ i temi all'ordine del giorno sono: le condizioni circa la riforma della scuola e l'insegnamento della religione cattolica ossia una "autonomia" che si presenta "come uno statalismo decentrato, per una scuola che invade tutta la vita"; i servizi di assistenza e l'insoddisfazione per la prevista legge-quadro il cui testo impone la massima attenzione – anche per le previste deleghe agli Enti locali – circa il trattamento sullo stato delle IPAB, e non minore accortezza circa l'impiego equivoco che si fa del termine "famiglia"⁵⁴.

Con l'emersione delle realtà immigrate, si fa strada la dimensione del confronto interconfessionale. La *Nota pastorale "Islam e Cristianesimo"*, firmata dai prelati dell'Emilia-Romagna il 27 novembre 2000, coglie un argomento pastorale "ineludibile", su una realtà la cui complessità richiede discernimento per apprezzarne gli elementi positivi, ma anche gli elementi di incompatibilità⁵⁵.

radicalmente connesse con la visione stessa dell'uomo (come la vita, la famiglia, la scuola). In questo contesto l'unità dei cattolici appare ancor più necessaria..."

⁵¹ DPR 16 maggio 2000, n. 189. Esecuzione dell'Intesa tra Ministro per i B.e A.C. e il Presidente della CEI, firmata il 18 aprile 2000.

⁵² Vedi *C.to CEE-R, del 30 gennaio 1998*, in BDB 1998, p. 35,

⁵³ *C.to CEE-RR, del 25 settembre 2000*, in BDB, 2000, pp. 299 ss.

⁵⁴ C.to ult. cit., p. 299: "...Purtroppo si mantiene un equivoco nell'usare il termine famiglie e non famiglia, senza fare riferimento all'art. 29 della Costituzione".

⁵⁵ Vedi BDB, 2000, pp. 362 ss.. In particolare: "Ai nostri politici vorremmo ricordare il problema della "diversità" islamica nei confronti del nostro irrinunciabile modo di convivenza civile... Come si pensa di far coesistere il diritto familiare islamico, la concezione della donna, la poligamia, l'identificazione della religione con la politica...con i principi che ispirano e governano la nostra civiltà?".

4. Le scelte perseguite dal legislatore regionale emiliano-romagnolo sulle tematiche "miste", di incidenza laica e confessionale

Una profonda azione di rinnovamento operato dalla Regione tramite abrogazioni⁵⁶ ed altre più tenui trasformazioni normative per via di aggiunte o di coordinamenti tecnici, hanno modificato sostanzialmente il panorama normativo di un trentennio sul quale si appuntavano le riflessioni preoccupate dell'episcopato regionale emiliano. La famiglia, l'aborto, i servizi educativi e assistenziali, la scuola, l'insegnamento della religione: i temi di confronto restavano nella loro essenza immutati, nonostante l'attenta opera di raccordo del legislatore col mutare dei tempi. Anche la LR. 6/83, oggetto delle cure dei prelati, aveva ceduto sotto la falce dell'innovazione sui temi della scuola⁵⁷. Anzi, le varie mutazioni che ebbe a subire il suo tronco normativo, sono indice dell'interesse che l'amministrazione municipale assegnava alla questione del diritto allo studio, non solo per gli addentellati con i principi etici declamati dallo Statuto regionale, ma anche per le cointeressenze – servizi educativi, riconoscimento di enti ed istituzioni di insegnamento, cura verso la prole, qualificazione professionale dei docenti – che vi si intercciavano e che imponevano una opportuna armonizzazione di profili normativi. Così, ben prima di approdare alla vigente LR. 8 agosto 2001, n. 26 "Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita", una sorta di sperimentazione costante sembra aver circondato le norme sul diritto allo studio⁵⁸.

Gli assi portanti della LR.26/2001 stemperano, almeno parzialmente, la validità delle osservazioni svolte, anni addietro, dall'episcopato. Il timore un tempo palesato di relegare le scuole orientate confessionalmente in spazi angusti, l'annullamento del principio di partecipazione (ma la prevalenza del "pubblico" è chiara negli artt. 7-9 che si concentrano solo sugli enti istituzio-

⁵⁶ La LR. 28 gennaio 1980, n. 8: "Norme per la formazione degli operatori sanitari non medici e disposizioni transitorie per la formazione degli operatori sociali" è stata abrogata dalla LR. 2 novembre 1983, n. 39; la LR. 8 aprile 1980, n.25 "Prime norme di attuazione del DPR 24 luglio 1977, n. 616, in materia di assistenza sociale" e la LR. 12 gennaio 1985, n. 2 "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale", abrogate entrambe dall'art.64 della LR. 12 marzo 2003, n. 2.

⁵⁷ LR. 25 gennaio 1983, n. 6 "Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia".

⁵⁸ La menzionata LR.6/83 è stata integrata dalla LR. 24 aprile 1995, n. 52 e successivamente abrogata dalla LR. 25 maggio 1999, n.10 ("Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato"): legge, quest'ultima, abrogata dalla LR. 26/2001, in BUR E-R n. 112, del 9 agosto 2001.

Si veda anche la LR. 10 marzo 2000, n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione".

nali) sembra essere fortemente attenuato, nonostante i limiti d'impiego del vocabolario giuridico⁵⁹, profilo che riemerge, nuovamente, all'art.2.1/a laddove si affronta la questione del "rispetto delle autonomie e delle identità"⁶⁰.

La legge forse più rappresentativa dei rapporti tra Stato e Chiesa in Emilia è la LR. 14 agosto 1989, n.27 ("Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli"), più sopra menzionata⁶¹. L'impianto normativo – sullo sfondo del tema dell'aborto, del diritto alla vita, della tutela delle persone, del valore della famiglia – non lascia spazio al dialogo tra le Parti. In sintesi, manca un profilo confessionale e restano inespressi il rilievo di Consulitori di ispirazione cristiana⁶² e l'idea che la famiglia possa sostenere il ruolo di un soggetto attivo nella scelta procreativa.

Quel testo veniva chiosato puntualmente nelle pagine del Bollettino Diocesano.

Così, veniva contestato il "diritto all'autodeterminazione" (art. 1.1) su cui quella normativa edificava non solo il principio della libera e discrezionale scel-

⁵⁹ L'art. 1.4 enuncia apertamente l'impegno della Regione e degli Enti locali ad assicurare il principio di partecipazione in favore del più ampio ventaglio di soggetti (istituzioni scolastiche statali, degli Enti locali, di formazione professionale, di associazionismo e delle parti sociali) ma preferisce ricondurre il vasto universo del non-pubblico, sotto il termine di "paritario" evitando di menzionare le scuole confessionali e private.

⁶⁰ Ancora una volta viene tralasciato il rinvio esplicito all'identità confessionale. L'art. 2.1/a tutela il "...rispetto delle autonomie, delle identità pedagogiche, didattiche e culturali, della libertà di insegnamento e della libertà di scelta educativa delle famiglie".

⁶¹ La LR.27/89 è stata coordinata da altri testi normativi: LR. 25 gennaio 1993, n. 8 ("Integrazione dell'art. 20, LR. 27/83"): tale legge, di pura modifica, confermava l'assunto del "primato" assegnato alle strutture pubbliche, in quanto estendeva tale tipo di interventi socio-assistenziali "anche ai singoli Comuni nell'ambito della loro attività socio-assistenziale"; LR. 10 gennaio 2000, n. 1, ("Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"); LR. 12 marzo 2003, n. 2 cit.

⁶² Per vero, l'art. 2.2 afferma il principio del riconoscimento da parte della Regione del "ruolo di primario rilievo dei soggetti non istituzionali, privati e del volontariato" i quali "hanno titolo a concorrere" alle finalità perseguite da tale legge. Naturalmente, si tace delle istituzioni confessionali. Il "primato" dell'ente pubblico – USL – emerge chiaro nel caso degli interventi specifici relativi ai giovani (art. 5). Sulla stessa linea, la disciplina sul cd. "percorso di nascita" (art. 8), ossia della tutela della gravidanza e maternità, sul percorso "complesso degli interventi afferenti la gravidanza, la nascita e il puerperio". Qui alle USL è assegnata la facoltà di "prevedere forme di collaborazione e di convenzione con...soggetti non istituzionali (...), gruppi, movimenti ed associazioni". Così, pure, la normativa di sostegno sulla decisione procreativa e di maternità nelle situazioni di cd. "difficoltà sociale" (art. 15) e di "grave difficoltà sociale" (art. 18).

Il disposto che più evidenzia l'espansione del "pubblico" è relativa alla subordinazione e alla pre-vista autorizzazione -che può anche essere sospesa e revocata- previo accertamento del possesso dei requisiti, da parte dell'autorità pubblica, dei servizi consultoriali di soggetti non istituzionali (artt. 22.1, 2 e 3).

ta della donna all'evento della maternità⁶³, ma anche la "priorità" medesima di tale "diritto" (art. 1.2), rispetto all'impegno di prevenzione dell'aborto.

I Vescovi rilevavano come le strutture pubbliche non fossero intese come strumento di supporto effettivo per la donna in stato di gravidanza, sì da offrire un concreto aiuto anche sul piano delle convinzioni etiche durante il "percorso di nascita" (ex art.8) nei momenti di difficoltà: nessun chiaro riferimento, insomma, ai principi di fondo menzionati agli artt. 4 e 5 della l. nazionale 194/78.

La dimenticanza nel testo normativo dei "metodi naturali" di regolazione della fertilità in alternativa alle altre ipotesi contraccettive (art.4.2/b) veniva valutata segno di una "grave mancanza di rispetto delle convinzioni religiose di molti cittadini"⁶⁴ e indice della negazione del contributo offerto dai Consulenti familiari di ispirazione cristiana⁶⁵. Sul punto, i Vescovi lamentavano, nuovamente, i limiti dell'azione del volontariato e dei soggetti non-istituzionali a vantaggio dell'"indebita invasione dell'ente pubblico" in ambiti che dovrebbero coinvolgere la famiglia con una responsabilità primaria⁶⁶.

Effettivamente, la legge si mostrava più attenta nel favorire una corresponsabilità dei genitori all'impegno cui erano chiamati, agli aspetti più "esterni" di "rilevanza personale e sociale", senza significativi approfondimenti nel confronto con i profili etici che le difficoltà della scelta possono comportare⁶⁷.

Un importante recupero del ruolo della famiglia e una significativa comparsa normativa del fattore "religioso" è legato, invece, alla LR. 10 gennaio 2000, n. 1⁶⁸. La legge si propone come un ulteriore sforzo innovativo sul tema

⁶³ Art.1.1, L.R. 27/89, enuncia un "diritto della persona alla scelta libera e responsabile nella sessualità e nella procreazione, quale esercizio di autodeterminazione e ne riconosce l'altissima rilevanza personale e sociale".

⁶⁴ Cfr. BDB, 1989, cit, p. 310.

⁶⁵ L'art. 3.2 afferma un generico principio di collaborazione, che sembra fermarsi all'attività informativa: "La Giunta regionale, avvalendosi della collaborazione dei servizi pubblici e di soggetti non istituzionali operanti sul territorio, predispone opuscoli...contenenti le informazioni sugli interventi pubblici e privati...". Così, pure, art. 21.1/b, sulle attività dei Consulenti familiari.

⁶⁶ I Vescovi osservavano come l'art. 2.2 L.R. 27/89 dichiara formalmente di riconoscere "il ruolo primario di rilievo dei soggetti non istituzionali privati e pubblici e del volontariato" richiamandosi ai principi della L.R. 12 gennaio 1985, n. 2, per poi escluderne in via di fatto l'azione all'interno delle strutture pubbliche (v.art. 23.5, L.R. 27/89), il coinvolgimento in sede di programmazione, ed impostando un sistema di controlli attraverso l'autorizzazione regionale e la vigilanza dei Consulenti privati (art. 22). Cfr. BDB, 1989 cit., p. 310.

⁶⁷ Tuttavia l'art.3.1, circa l'intervento e la consulenza da prestare in ordine alla possibile procreazione responsabile prende come parametro il "rispetto delle convinzioni etiche...delle persone". L'art. 6.1 descrive un profilo esclusivamente sanitario della tutela della procreazione.

⁶⁸ LR. 10 gennaio 2000, n. 1 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia" poi coordinata con la LR. 14 aprile 2004, n. 8 ("Modifiche alla LR. 10 gennaio 2000, n. 1") la quale ultima ha, tuttavia, soppresso il richiamo, davvero essenziale, ai servizi educativi pubblici e privati, fatto

dei servizi educativi rivolto ai bambini di più tenera età, riconosciuti soggetti portatori di “diritti individuali, giuridici, civili e sociali” (art. 1.1). Verso tali soggetti le famiglie concorrono al ruolo educativo, di crescita e formazione “nel rispetto dell’identità individuale, culturale e religiosa” (art.2.1). Il fattore religioso è menzionato ancora nel disposto relativo al diritto di accesso ai servizi educativi (art.6.1) con una attenzione rivolta alle garanzie di non discriminazione⁶⁹.

A denunciare la tendenza al mantenimento della gestione centralizzata in mano pubblica dei servizi educativi -largamente lamentato dalla Chiesa locale- sta il complesso di disposizioni che sanciscono il primato delle strutture degli enti pubblici sui soggetti non-pubblici: privilegio che si sostanzia nell’azione di vigilanza e controllo sui servizi educativi e, maggiormente, nella concessione di autorizzazioni all’attività, rimesse al giudizio insindacabile del Comune (art. 12)⁷⁰.

L’assunto della centralità delle strutture pubbliche permane anche nella LR. 12 marzo 2003, n. 2 (“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”), la quale “detta norme per la promozione della cittadinanza sociale...” (art.1.1), coinvolgendo in un sistema integrato il complesso di enti e associazioni con competenze di settore⁷¹.

Il “sistema integrato” secondo il principio di sussidiarietà promuove l’iniziativa di ogni formazione sociale ed anche il “valore e ruolo delle famiglie”

all’art. 1.2 della LR.1/2000, “nel riconoscimento del pluralismo delle offerte educative e del diritto di scelta dei genitori...” tanto auspicato dall’episcopato emiliano. Il principio di partecipazione è, tuttavia, enunciato all’art. 8.3: “I Comuni garantiscono...e promuovono la partecipazione della famiglia, dei cittadini e delle formazioni sociali organizzate all’elaborazione degli indirizzi e alla verifica degli interventi”.

Applicazione ulteriore della norma è il coinvolgimento delle famiglie ai metodi di lavoro e al coordinamento pedagogico, secondo criteri di collegialità (art. 31).

⁶⁹ Art.6.1: “Nei nidi di infanzia...l’accesso è aperto ai bambini e alle bambine,... senza distinzione di sesso, religione, etnia e gruppo sociale anche se di nazionalità straniera o apolide”. Il che fa riflettere sulla singolare sensibilità del legislatore, attento al portato religioso solo quando esso si imponga come fattore “di impostazione”, funzionale al fenomeno di immigrazione straniera, ma nell’indifferenza per gli eventi locali di una storia di fede plurisecolare.

⁷⁰ Il principio è ribadito agli artt. 16-20, in termini chiarissimi, là dove, nel quadro della “autorizzazione al funzionamento e accreditamento dei nidi di infanzia e dei servizi integrativi gestiti da enti e soggetti pubblici e privati”, la legge impone la ricorrenza di una serie di requisiti.

⁷¹ L’art. 2.2 parla di: “Concorso dei soggetti della cooperazione sociale, dell’associazionismo di promozione sociale e del Volontariato, delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, delle IPAB, delle Fondazioni, degli Enti di patronato...”. Vedi anche gli artt. 15.1, 18 e 19 per la competenza di Comuni, Province e Regione.

Si veda anche la LR. 2 settembre 1996, n. 37 “Nuove norme regionali di attuazione della l. 11 agosto 1991, n. 266. Legge-quadro sul Volontariato. Abrogazione della LR 26/93”.

(art. 2.4/b). La normativa sostiene la creazione di un sistema locale “a rete” dei servizi sociali, composto dai diversi soggetti pubblici e privati, ma nel quale resta la centralità dei Comuni che ne “promuovono e garantiscono” i modi e le forme di azione (art. 5.1)⁷².

Famiglie, donne, minori e adolescenti, emarginati, disabili sono la larga componente di fruitori dei servizi intesi ad ovviare quelle condizioni di disagio sociale che erano tradizionale incombenza dell'assistenzialismo religioso⁷³. La normativa dedica un accenno al tema della famiglie e della procreazione, riconfermando l'impostazione di fondo della LR. 27/89, ispirata a modelli libertari anche se, la responsabilità sulla scelta di essere genitori sembra ora essere riequilibrata paritariamente sulla coppia, a scapito della decisione univoca della donna⁷⁴.

I temi di confronto tra le Parti toccati dalla LR. 2/2003 – enti pubblici, aborto –, sono quelli delle IPAB e del Volontariato o Terzo Settore: materia che catalizza l'attenzione della Chiesa locale per i principi informativi del riordino generale di tali istituti, soggetti a trasformazione ed estinzione⁷⁵. L'importantissimo richiamo della legge alle garanzie della “ispirazione fondativa” dell'istituzione assistenziale assicura l'identità degli organismi di indole cattolica, ma riconferma la scelta politica di privilegiare gli enti pubblici.

Un cenno conclusivo sul panorama legislativo regionale meritano le recenti disposizioni sulla condizione degli immigrati stranieri: la normativa sancisce il paradosso di una sensibilità laica che interroga se stessa sul valore delle forme di fede attraverso parametri laici, e che riscopre la dimensione spirituale solo ed esclusivamente predisponendo le garanzie per le nuove confessionalità. Alla dimenticanza dei valori autoctoni supplisce, evidentemente, la maggiore sensibilità per le religioni “di importazione”.

La LR. 24 marzo 2004, n. 5 innova su precedenti soluzioni disciplinari in materia di immigrazione, ma rappresenta, a suo modo, una ventata di novità anche in rapporto ai criteri ispiratori dello Statuto regionale del 1971, nel quale

⁷² Il principio di collaborazione tra soggetti pubblici e privati per fronteggiare “situazioni di disagio personali o familiari” è richiamato all'art. 5.5, 5.6 e 5.7.

⁷³ L'art. 8.1/b: “...contrastare e prevenire le cause di esclusione sociale...di disagio giovanile, le dipendenze patologiche, le situazioni di povertà estrema, la prostituzione ed altre forme di sfruttamento”.

⁷⁴ Secondo l'art. 9.2/a, la Regione sostiene “...il principio di corresponsabilità dei genitori nei confronti dei figli, sostenendo le scelte libere e responsabili e favorendo aiuti concreti ai genitori affinché possano stabilire liberamente le dimensioni della propria famiglia”.

⁷⁵ Si veda l'art.19.2/f e 19.4. Secondo l'art. 20.1 “La Regione e gli enti locali riconoscono il ruolo e la rilevanza sociale delle...organizzazioni di Volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale”.

mai si fa accenno alla “religione”. Le “identità religiose” sono qui, invece, uno dei principali parametri di riferimento della convivenza istituzionale, utili a conclamare, a fianco delle multiculturalità, del rifiuto del razzismo e della xenofobia, del valore delle identità culturali e linguistiche, l’ispirazione del legislatore verso la dignità giuridica di ogni uomo⁷⁶.

Il richiamo esplicito – e per ricorrenza davvero assai raro, nella legislazione regionale emiliana – al fattore religioso, segna uno stemperamento notevole delle ideologie che avevano contrassegnato pesantemente i passati decenni legislativi e, nel più largo spettro, il complesso di avvenimenti che, dall’età risorgimentale, giungono alle cronache successive al secondo conflitto mondiale. Si tratta di segnali che, a fianco della nuova redazione dello Statuto regionale, indicano un passaggio lentissimo all’età post-ideologica: l’approdo è pienamente laico, si intende, in armonia con le scelte di fondo che, a tutt’oggi, rigettano il dialogo pattizio di attuazione previsto dagli Accordi del 18 febbraio 1984.

5. Il mancato sviluppo dei principi concordatari attraverso lo strumento delle Intese locali. Persistenza ed emancipazione dai recinti ideologici

Non sfuggirà al lettore che metta a confronto i due testi normativi statutari, di quanto l’impianto ideale ispiratore di quei principi sia mutato nel corso di un trentennio di vita regionale. Basti soffermarsi sul differente orizzonte descritto nei rispettivi Preamboli: l’uno, erede di una storia di riscatto civile, ma ripiegato e conchiuso in quell’esperienza; l’altro, rivolto all’avvenire e memore dell’esperienza storica ma, nel contempo, promotore di valori taciuti o riscoperti nella nuova dimensione giuridica europeistica⁷⁷.

Quanto al riconoscimento del Volontariato, l’art. 22.1, nel predisporre il riordino delle IPAB e la trasformazione in “Aziende Pubbliche di Servizio alle persone” afferma che “la Regione valorizza il ruolo delle Aziende, le inserisce a pieno titolo nel sistema integrato di interventi e servizi sociali e ne salvaguarda l’ispirazione fondativa”.

⁷⁶ “...Le politiche della Regione e degli enti locali sono finalizzate...al reciproco riconoscimento ed alla valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche, ispirandosi ai principi di eguaglianza e libertà religiosa, secondo gli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione”. Così, art. 1.4/b della LR 5/2004 (“Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”).

Conformemente a tali finalità, la Regione promuove strumenti e forme adeguate sia di tutela dei diritti che di conoscenza dei doveri sui diritti dell’uomo da parte degli immigrati (art. 1.5/f), insistendo tanto sulle forme di contrasto verso ogni espressione discriminatoria, sia essa “etnica, geografica o religiosa” (art. 1.5/r), quanto sulle forme di assistenza legale e di monitoraggio del fenomeno (art. 9.1).

⁷⁷ “La Regione Emilia-Romagna interprete dei valori democratici del Risorgimento e della Resistenza, del patrimonio ideale dei movimenti popolari di ispirazione laica, socialista e cattolica,

In effetti, il richiamo esplicito alla “religione” – più volte ricorrente nel recente Statuto – a fronte del fugace accenno a quella ispirazione “cattolica” presente nel testo primigenio e quasi soffocata da ben più espansivi ed ingombranti valori laico-socialisti a base della storia locale dei movimenti popolari, rende bene l’idea del coraggioso mutamento di prospettiva operato dal legislatore e amministratore locale. Il grande salto oggi compiuto risulta ancor più chiaro dall’esame dell’art. 3 dello Statuto del 1971 che, nel quadro degli scarni “Principi fondamentali” si proponeva come l’apice del volo ideale raggiunto dal redattore del tempo. Quell’art. 3 – corredato da una visione squisitamente economica, tendenzialmente dirigista – esprimeva appieno la preponderanza schiacciante dei valori partitici su quelli di stampo istituzionale: non può stupire, dunque, il conseguente scarso o inesistente riferimento ai valori etici della “persona” intesa nella dimensione spirituale dell’*homo viator*, il raro impiego dell’accezione tecnica di “cittadino”, alla quale si preferiva largamente quella, ben più propensa ai contenuti ideologici, ma dalle valenze giuridiche assai più flebili e riduttive, di “lavoratore”⁷⁸.

Quand’anche la normativa neo-concordataria si fosse compiuta nel medesimo scenario, è evidente come le impostazioni ideali non preannunciassero “ponti” di dialogo istituzionale tra autorità civili e Chiesa locale.

Lo Statuto del 2004, al contrario, sembrerebbe concedere insperate aperture all’affrancazione – nel rispetto profondo della memoria storica e politica – dalle strettoie ideologiche, nel segno del dialogo, della partecipazione e

consapevole del significato storico e politico che l’istituzione delle regioni a statuto ordinario rappresenta per l’ulteriore progresso democratico e civile del Paese...” (Preambolo allo Statuto della Regione Emilia-Romagna del 1971, LR. 22 maggio 1971, n. 342. In G.U., Suppl. ord. 14 giugno 1971, n. 148).

Secondo il Preambolo del nuovo Statuto regionale Emilia-Romagna del 2004 (Deliberazione legislativa n. 144/2004 del Consiglio regionale Emilia-Romagna), oltre ai valori della Resistenza, del Risorgimento e della Costituzione italiana, oggi intervengono i principi e diritti sanciti dall’Unione Europea, sicché le istituzioni regionali operano “...consapevoli del proprio patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso ed i principi di pluralismo e laicità delle istituzioni...” (Preambolo, 1° cpv.).

Questi valori riconosciuti si pongono come direttive al legislatore regionale per promuovere “la pari dignità sociale della persona, senza alcuna discriminazione per ragioni...di...religione...” (Preambolo, 1°cpv., lett. b).

⁷⁸ Secondo l’art. 3.2, Statuto regionale E-R 1971: “La Regione, in attuazione dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini, promuove riforme dirette a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economiche e sociale del Paese”.

Parametri economici ispirano anche l’art. 4, mentre i principi di decentramento e di partecipazione democratica, enunciati all’art. 5, chiudono il ventaglio delle norme di principio.

dell'effettivo “pluralismo istituzionale”, più volte appellato dal pensiero cattolico⁷⁹.

Sono, a tutt'oggi, i parametri offerti dal legislatore ecclesiastico – gli strumenti pattizi di attuazione degli Accordi del 18 febbraio 1984 – a sollevare la questione sulla misura di tali cambiamenti e sulla concreta affrancazione dagli schematismi dettati dalla prevenzione politica, al di là delle affermazioni di principio desumibili dalla lettera statutaria e dalla legislazione innovativa. La realtà dei fatti registra che la Regione Emilia-Romagna, a vent'anni dalla loro stesura, non ha stipulato alcuna Intesa attuativa dei principi neo-concordatari con la Conferenza Episcopale emiliana. Le incomprensioni che alimentavano l'impossibilità del dialogo sembrano trarre nuova linfa – nonostante il mutare delle sensibilità e delle impostazioni normative da parte degli amministratori – da leggi che negano i riferimenti storici sulla matrice cristiana della cultura locale. Questo stato di cose, che appare la risultante compromessa di un incontro di opposti, che ammette le confessionalità, ma trascura il valore della fede tratta dalle radici della propria terra, parrebbe il sintomo di una stagione di transizione. Si tratta di leggere la destinazione reale di questa dinamica che, dall'affrancazione ideologica, apre gli occhi sulle dimensioni ben più vaste dei diritti umani e della dignità della persona, della famiglia, della vita.

Certamente, l'episcopato emiliano si aspettava ben altro tenore di religiosità nelle righe del nuovo Statuto regionale, rivisto e corretto dopo oltre trent'anni: la *Dichiarazione* del collegio episcopale espressa il 3 luglio 2004, in occasione dell'approvazione in prima lettura del testo statutario, ripercorre le osservazioni di carattere generale delle quali si è dato ampio conto nelle pagine scorse. Si allude al misconoscimento della fede “nella formazione dell'identità regionale” a vantaggio dell'immanenza storica; si lamenta l'approssimazione dello stile espositivo, considerato quanto la genericità possa alimentare l'equivoco e legittimare il dubbio se l'allusione al “patrimonio religioso” vada intesa in senso etico o materiale; si contesta il giudizio di disvalore velatamente attribuito alla “religione”: un fattore opponente la dinamica sociale, tesa sempre più verso l'aggregazione delle etnie e l'armonizzazione delle culture.

I Vescovi osservano così come, sottacendo le radici della fede si dimentica

⁷⁹ Si pensi all'uso del termine “religione” ed ai luoghi statutari nei quali trovava l'esplicito inserimento, già citati in nota n. 76, ed ai quali si possono aggiungere: “La Regione Emilia-Romagna... promuove la democrazia partecipata e il confronto permanente con le organizzazioni della società...” (Preambolo, 2° cpv.), ed ancora: “La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: (...); e il rispetto delle diverse culture, etnie e religioni” (art. 2.1, lett. e).

Quanto poi al pluralismo istituzionale e al riconoscimento delle funzioni delle formazioni sociali, si afferma che proprio attraverso di esse “si esprime e si sviluppa la dignità delle persone e (...) lo specifico ruolo sociale della famiglia” (art. 97b).

e si svaluta quel complesso di diritti che le sono funzionalmente collegati. Così, la famiglia è ridotta a “mera comunità intermedia”, formula alternativa ed equivalente ad altre ipotesi di convivenza, in modo tale da rendere lecito svilirne il primario e tradizionale ruolo educativo sui figli, in una prospettiva a-cristiana e a-costituzionale.

I Vescovi additano la sorte legislativa del principio di “sussidiarietà orizzontale” – espressione rinverdata del più volte menzionato principio di pluralismo istituzionale – sulle cui ceneri poggia, florido e marmoreo, il dogma del primato dell'intervento pubblico nei vari settori del sociale⁸⁰. L'atto conclusivo di questo percorso ricco di approcci al dialogo ma avaro di frutti, è nel Comunicato che i Vescovi emiliani hanno fatto seguire, a quasi tre mesi di distanza, non appena appreso il *placet* definitivo espresso dal Consiglio regionale al nuovo Statuto⁸¹.

La “sconfitta” della Chiesa emiliana è la conseguenza dell'impossibilità oggettiva a fondare ipotesi di convergenza, al riconoscimento dei principi etici d'indole spirituale che restano sulla soglia di uno schema normativo incompiuto, esauriti anzitempo nella retorica dei preamboli ispiratori di Leggi fondamentali.

L'età di transizione cui si accennava, sembra così preludere alla sperimentazione di nuove chiusure perfette, quasi che le soluzioni descritte dalle leggi siano il riflesso di circoli viziosi volti, nelle forme esterne del diritto, alla proclamazione di principi aurei e, nella sfera intima delle intenzioni e degli scopi perseguiti, alla manutenzione silente degli idoli del passato politico, dei fasti di una “religione della politica”, assai poco interessata ad affrontare seriamente nel confronto e nel coinvolgimento – così come attesta la paralisi pattizia tra Stato e Chiesa nella dimensione regionale – le sfide esistenziali legate alla memoria delle “radici cristiane” di un popolo.

⁸⁰ Nel *C.to Stampa. Statuto Regionale: Dichiarazione della CEE-R*, Marola di Reggio Emilia, 3 luglio 2004, C.S.G., Ufficio Stampa Arcidiocesi di Bologna, in www.bologna.chiesacattolica.it/comunicati.

⁸¹ “La Conferenza Episcopale Regionale dell'E-R., che aveva già manifestato sul testo iniziale alcune osservazioni di carattere generale e specifico, prende atto con rammarico che nessuna delle sue osservazioni è stata tenuta in considerazione dal legislatore statutario. Ribadisce che esse erano dettate all'unica preoccupazione di promuovere il bene comune della nostra comunità regionale, seriamente compromesso quando non si vuole riconoscere nelle radici cristiane un riferimento fondamentale della storia della nostra Regione; quando non si afferma tra i diritti fondamentali della persona il diritto alla vita; quando non si tutela sufficientemente l'originale dignità della famiglia”. Vedi *C.to stampa. Statuto Regionale, Dichiarazione CEE-R*, Bologna, 27 settembre 2004, in www.bologna.chiesacattolica.it/comunicati, cit.