

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2021-A
—

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(Relatore: EMILIO COLOMBO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 3 agosto 1984 (Stampato n. 848)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
E MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

« AD INTERIM »

(CRAXI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DELL'INTERNO

(SCALFARO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(MARTINAZZOLI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE

(VISENTINI)

COL MINISTRO DEL TESORO

(GORIA)

COL MINISTRO DELLA DIFESA

(SPADOLINI)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

(FALCUCCI)

E COL MINISTRO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

(GULLOTTI)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 6 agosto 1984*

Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede

Presentata alla Presidenza il 14 marzo 1985

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La firma a Villa Madama dell'accordo di revisione e del protocollo addizionale ha concluso, il 18 febbraio 1984, l'annosa e complessa questione della modifica del concordato tra l'Italia e la Santa Sede sottoscritto nel 1929 e ha rappresentato un ulteriore capitolo di quella storia dei rapporti con la Chiesa Cattolica che è sempre stata, con alti e bassi, il contrappunto della storia dello Stato italiano. Rapporti aperti con la questione romana: vicenda assai complessa e non riconducibile esclusivamente alla nota formula « libera Chiesa in libero Stato » posta da Cavour a fondamento dei suoi famosi discorsi parlamentari per Roma Capitale del 25-27 marzo 1861. Lo stesso Cavour infatti, nelle istruzioni date il mese prima al Passaglia per l'avvio delle prime trattative con Roma poi rivelatesi infruttuose, osservava che « il popolo italiano è profondamente cattolico » e che « la storia dimostra che niun scisma poté mai metter vaste radici in Italia, e il numero

degli acattolici nella penisola è così infimo, che l'articolo 1 dello Statuto che definisce la religione cattolica, apostolica e romana la sola religione dello Stato proclama una verità di fatto ».

La citazione di Cavour qui riportata, come curiosità storica, intende sottolineare che allora come ora i rapporti fra lo Stato e la Chiesa in Italia costituiscono un dato imprescindibile della nostra storia nazionale, indipendentemente dalle diverse soluzioni che nel tempo sono state date al problema, ed è per questo che l'aver riproposto questo rapporto sulla strada della cooperazione, pur in presenza di mutate condizioni nella vita dello Stato italiano e della Chiesa cattolica, rappresenta una scelta conforme agli interessi delle due parti contraenti e quindi dello Stato che da una collaborazione regolata e promossa da una intesa può trarre per i cittadini e per le istituzioni elementi di certezza e rispondenza alle aspirazioni di tanta parte degli italiani.

Lo dimostra anche la rievocazione dei precedenti storici che abbiamo ritenuto utile premettere per una migliore e più equa valutazione delle decisioni sottoposte alla nostra ratifica.

Il conflitto, inaspritosi dopo la morte di Cavour, con il prevalere anche nello ambito della Destra, di esponenti giurisdizionalisti, fu segnato prima dalla legge 15 agosto 1867 per la liquidazione dell'asse ecclesiastico — una soluzione che sopperiva al gravoso *deficit* del bilancio dello Stato — e, dopo l'andata a Roma, dalla legge delle Guarentigie. Con quest'ultima, approvata il 13 maggio 1871, lo Stato italiano, anche nell'intento di rinsaldare la propria posizione internazionale, riconosceva al Sommo Pontefice il rango di sovrano e gli garantiva la libertà delle comunicazioni coi cattolici degli altri Paesi, nonché la libertà delle relazioni diplomatiche con gli altri Stati, assicurandogli una dotazione annua. Venivano abolite le restrizioni al diritto di riunione del clero e il giuramento dei Vescovi al Re, erano abrogati il *placet* e l'*exequatur* regi sulle nomine vescovili; contemporaneamente si demandava ad una nuova legge il riordinamento, la conservazione e l'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche. Il testo della legge, che — soprattutto per merito di Ruggero Bonghi — rappresentò una mediazione tra le esigenze di quanti, come il Ministro degli esteri Visconti Venosta, intendevano concedere la più ampia libertà alla Chiesa e la vecchia tradizione giurisdizionalista, venne anche incontro alle esigenze espresse dal mondo intellettuale, preoccupato che Roma potesse perdere il proprio carattere di città cosmopolita. Si trattava soprattutto di esponenti della cultura tedesca, che scorgevano nella nuova capitale d'Italia la patria comune di tutti i popoli e il punto ideale di incontro tra la storia italiana e quella germanica le quali, dopo i conflitti e le alleanze tra impero e papato nel Medio Evo, avevano dato origine all'Europa moderna. A Roma, sosteneva lo storico tedesco Theodor Mommsen, non si può rimanere senza provare elevati sentimenti. Ma l'influenza

della nuova Germania bismarckiana — che con la vittoria di Sedan contro Napoleone III aveva rimosso, nel 1870, gli ultimi dubbi politici da parte italiana sulla presa di Roma — operò per tutto il decennio 1871-1880 nel senso di accentuare la linea giurisdizionalistica: si pensi alla soppressione delle facoltà di teologia, al controllo statale sui seminari (1872), alla legge Coppino (1877), che abolì l'insegnamento religioso obbligatorio nelle scuole elementari. Mai tuttavia si giunse allo scontro frontale attuale invece nel *Kulturkampf* bismarckiano, ed anzi più volte si operò la ricerca di quei taciti accordi o collusioni sotterranee cui, proprio nel 1929, Gaetano Salvemini avrebbe dedicato un saggio sulle « combinazioni » tra Stato e Chiesa.

Non bisogna inoltre dimenticare le profonde modifiche che in quegli anni si introducevano all'interno dello stesso apparato ecclesiastico e come l'unificazione dello Stato italiano avesse imposto anche alla Chiesa un problema di aggregazione ed unificazione di tutte le Chiese corrispondenti agli Stati preunitari. Né i pronunciamenti dogmatici come il *Sillabo*, la condanna del liberalismo e del socialismo, il Concilio Vaticano I, con la definizione della infallibilità pontificia, debbono accreditare in modo univoco l'immagine di un papato volontariamente prigioniero delle mura leonine se, già nel 1872, Pio IX autorizzava una disputa pubblica tra cattolici e protestanti italiani, da tenersi all'Accademia tiberina sullo scottante tema della presenza o meno dell'Apostolo Pietro a Roma, tema che toccava uno dei fondamenti, religiosi e dottrinali, del soglio papale.

La svolta verificatasi con la successione, nel 1878, di Leone XIII a Pio IX segnò il fiorire degli indirizzi conciliatoristi del Curci, del Bonomelli, del Tosti: quest'ultimo, nel 1887, favorito anche dal comune sentimento di dolore e di patriottismo che aveva accostato autorità religiose e civili dopo il disastro di Dogali, avviò trattative con Crispi, allora Ministro dell'interno. Ma un'interrogazione alla Camera di Giovanni Bovio

che definiva la conciliazione « acqua stagnante, un patto di mutua mediocrit  fra lo Stato e la Chiesa, un Papa mezzo principe, uno Stato mezzo cattolico », fece fallire il tentativo. A ci  corrispose, da una parte, il rafforzamento in campo cattolico dell'ala intransigente, dall'altra una pi  accentuata attivit  anticlericale cui non fu estranea l'influenza esercitata dalla Massoneria di Adriano Lemmi sul Governo Crispi. Cos  le schermaglie si susseguivano: gli incidenti nel corso della traslazione della salma di Pio IX, la destituzione del Sindaco di Roma, Leopoldo Torlonia, le voci su un'imminente partenza del Papa da Roma e, nel 1889, la erezione del monumento a Giordano Bruno in Campo de' Fiori. Tutto ci  ebbe un risvolto, sul piano parlamentare, con la entrata in vigore, nel 1890, delle severe disposizioni del codice Zanardelli contro gli abusi dei ministri del culto — per abuso si intende il dispregio delle istituzioni e delle leggi dello Stato — e, nel 1899, con la riforma delle istituzioni di beneficenza, che vennero laicizzate. Ma proprio Crispi, nel suo ultimo governo, riconobbe la necessit  dell'appoggio dei cattolici allo Stato, minacciato dai crescenti turbamenti dell'ordine sociale e, con il discorso di Napoli del 1894, contenente il famoso appello « con Dio, col Re, per la patria », rianim  speranze conciliatoriste presto destinate ad essere deluse dalle intransigenze delle due parti. D'altronde un vivace dibattito si sviluppava nel mondo cattolico, protagonisti Murri e Meda, in merito alla collaborazione con lo Stato e alla partecipazione alla vita politica.

Nell'et  giolittiana non si assiste ad alcuno dei tentativi di conciliazione messi in atto nel decennio precedente; si pongono tuttavia, con il Patto Gentiloni, le basi per il ritorno dei cattolici alla vita pubblica. Iniziative queste destinate peraltro ad esiti limitati e transitori perch  improntate al sostegno dell'esistente, piuttosto che all'inserimento nella vita sociale e politica del tempo di fermenti innovatori, come poi sarebbe avvenuto attraverso la faticosa elaborazione culturale e poli-

tica, non priva di contrasti e lacerazioni, che condusse alla fondazione del Partito popolare di Luigi Sturzo. Mentre il mondo cattolico era percorso al suo interno dai fremiti recati dal « modernismo » di Buonaiuti, veniva rimessa in discussione, tra il 1907 e il 1908, la legge Coppini che aveva abolito l'insegnamento religioso nella scuola primaria: in questa operazione i cattolici ebbero l'insperato aiuto di Giovanni Gentile, convinto che l'insegnamento della religione avrebbe dato alla scuola uno « spirito unitario ». E la partecipazione cattolica alla vita politica and  ben oltre il sistema giolittiano e procedette negli anni della prima guerra mondiale: si pensi a Filippo Meda, Ministro delle finanze nel Governo Boselli. Ma di l  ad un anno, dopo la nota di Benedetto XV, indirizzata ai capi dei popoli belligeranti perch  cessassero « l'inutile strage », i cattolici sarebbero stati addirittura accusati di scarso spirito patriottico e di disfattismo, nonostante la piena partecipazione e concreta solidariet  da essi manifestate alle vicende nazionali, partecipazione e solidariet  che avevano contribuito non poco alla ricostituzione dell'unit  nazionale ed al superamento delle divisioni nate con la questione romana. La Conferenza della Pace a Parigi, nel 1919, fu l'occasione per un tentativo di un riavvicinamento tra Stato e Chiesa. Ma i colloqui fra Orlando e Monsignor Cerretti, Segretario per gli Affari Ecclesiastici straordinari, oltre che rimanere nel vago intorno all'eventualit  di un Concordato, fallirono, come dimostrato da recenti studi, non per la caduta del Governo, ma per l'opposizione di Vittorio Emanuele III.

Dopo la fallita occupazione delle fabbriche nell'agosto-settembre 1920, Mussolini, con il noto discorso pronunciato alla Camera il 21 giugno 1921, in contrasto con le ascendenze anticlericali del suo movimento, cerc  di risolvere il vecchio dilemma della questione romana facendo dell'universalismo cattolico parte integrante ed essenziale dei valori e della missione nazionali, proprio nell'ambito di quella convergenza tra nazionalismo e fascismo che porter  nel 1923 alla fusione

dei due movimenti. Le trattative per gli accordi del Laterano ebbero inizio nel 1926, ma già nel 1925 il Senatore Carlo Santucci redasse uno schema di progetto per la sistemazione della questione romana: si trattava tuttavia, come nel 1919, di una modifica apportata dallo Stato italiano alla legge delle Guarentigie, per quanto concordata preventivamente con la Santa Sede, e non di un Concordato.

Quando giunse l'accordo del 1929, sia gli esaltatori, sia gli oppositori del Concordato ne misero in evidenza il carattere di rottura nei confronti delle posizioni liberali dell'ottocento e di superamento dei principi che avevano ispirato la legge delle Guarentigie. Don Sturzo ne individuava felicemente la contraddizione che investiva da una parte lo Stato fascista che, seppure diventato confessionale, rimaneva inalterato nei suoi principi e dall'altra la Santa Sede che tentava di ottenere rinnovate garanzie per la sua presenza e per le sue azioni soprattutto nel campo della educazione pastorale dei giovani che con quei principi entravano in conflitto. In questo senso potrebbe essere qui ricordata la tesi dell'Acquarone, che ha individuato nella Chiesa Cattolica l'elemento che ha impedito al fascismo di trasformarsi in un totalitarismo di marca franchista o hitleriana.

Il 12 febbraio 1929, in una lettera a Simone Weber, Alcide De Gasperi osservava che « avrebbe firmato, fosse stato Papa, anche Don Sturzo », rilevando peraltro che « il pericolo piuttosto è nella politica concordataria », qualora quest'ultima non tenga conto delle esigenze dei tempi: « la realtà del secolo XX non tarderà a farsi sentire, le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista perché esse sono la realtà di oggi e di domani ». E sia pure con diversi presupposti, il suo futuro avversario di tante battaglie politiche e parlamentari, Palmiro Togliatti, riconosceva, sempre in quei giorni, l'impossibilità di ridurre la complessità dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia alla semplicistica domanda su chi avesse guadagnato e chi perduto nel patto.

Ed in realtà fu proprio nella politica concordataria, cui si riferivano precipuamente le contraddizioni evocate da Sturzo, e le cui difficoltà di gestione trasparivano con singolare preveggenza dalle dichiarazioni di De Gasperi, che emersero i contrasti che appaiono oggi premonitori i conciliatori di ulteriori sviluppi. Essi fanno comprendere ad occhio più vigile ed attento quanto più solide e più durature possono essere le intese che oggi sono sottoposte alla nostra valutazione. Basti ricordare, tra questi contrasti, solo eufemisticamente definiti tali, lo scioglimento delle associazioni giovanili cattoliche nel 1931 cui Pio XI oppose nella Enciclica « *Non abbiamo bisogno* » la condanna di una « statolatria pagana » inconciliabile con i principi del cristianesimo. Tale contrasto venne superato con il compromesso raggiunto il 2 settembre 1931 con una nuova interpretazione dell'articolo 43 del Concordato, ma lasciò tracce profonde nella coscienza dei cattolici, approfondendo la nostalgia della libertà, ispirando ad essa le speranze e l'azione delle nuove generazioni.

Più tardi, quando l'alleanza non solo politico-militare ma anche ideologica con la Germania si fece più stretta, intervenne l'Enciclica in lingua tedesca « *Mit brennender Sorge* » di Pio XI a condannare il nazismo come ideologia pagana inconciliabile con i principi del Cristianesimo. E questo non poteva non avere, come ebbe, conseguenze sui rapporti tra Stato e Chiesa in Italia e sulla coscienza cattolica, che da queste esperienze veniva traendo non soltanto maggiori impulsi di apostolato religioso, ma motivazioni e concreti orientamenti per una presenza nella società italiana tesa non soltanto a riscattare i valori della libertà, ma a far rivivere in essa più pienamente i valori del Cristianesimo.

Il preambolo al nuovo articolato concordatario richiama espressamente l'articolo 7 della Costituzione repubblicana: ciò pone l'accento sull'opportunità storica, sulla convenienza politica, sulla linearità costituzionale della nuova scelta pattizia. L'articolo 7, richiamandosi ai Patti Late-

ranensi — che constano, come è noto, non soltanto del Concordato, ma anche del Trattato, con cui veniva chiusa la « questione romana » e della Convenzione finanziaria — non ha recepito nella Carta fondamentale dello Stato italiano tutte le clausole del Laterano, con una sorta di « costituzionalizzazione » del Concordato e del Trattato, le cui norme verrebbero così a costituire fonte diretta dell'ordinamento giuridico statale, senza bisogno di leggi di esecuzione. Tale articolo ha inteso piuttosto sancire il principio pattizio quale parametro per la regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica « ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani », indipendenza da interpretare non in senso separatista, ma da tradurre nella forma della collaborazione e dell'intesa. Il richiamo ai Patti Lateranensi serviva dunque non ad inserire nella Costituzione il contenuto di patti internazionali, ma ad impostare rapporti di indubbia portata costituzionale.

Già Giuseppe Dossetti aveva insistito sulla *ratio* politico-giuridica sottesa all'articolo 7, volto ad evitare atti unilaterali dell'uno o dell'altro ordinamento e, quindi, regimi teocratici o regimi giurisdizionalisti.

Ne risulta un articolato sistema pattizio che contempera la sovranità dello Stato, il quale si autolimita con una norma del proprio ordinamento costituzionale, e la parità tra i soggetti. Gli accordi tra Stato e Chiesa cattolica sono di diritto internazionale, stipulati tra entità che sono entrambe membri della Comunità internazionale. Di qui la differenza intrinseca tra gli strumenti contemplati dall'articolo 7 e dall'articolo 8 della Costituzione. Le « intese » menzionate in quest'ultima disposizione sono di diritto interno, nascono tra lo Stato e soggetti che sono appunto « interni » ad esso. Non così gli accordi tra Stato e Chiesa cattolica, che si collocano in un diverso contesto e che sorgono tra soggetti pari ordinati nell'ordinamento internazionale.

Fedeli al dettato dell'articolo 7 della Costituzione e nettamente interpretando le sue linee direttive, come i voti espressi

dal Parlamento, i governi che si sono succeduti, dal 1965 ad oggi, hanno ricercato la revisione del Concordato del 1929 per la via dell'accordo bilaterale, per conservare al regolamento delle questioni che si pongono, nella vita di ogni giorno, allo Stato e alla Chiesa quella natura che la Costituzione stessa prevede. Nel clima delle libertà democratiche che caratterizza la Repubblica italiana, ed innanzi alla disponibilità più volte manifestata dalla Santa Sede, era da considerare normale una revisione consensuale del Concordato. Ci si è mossi, in particolare, su due opposti ordini di revisione: per inserire organicamente nuovi principi costituzionali nel contesto del Concordato, di tanti anni anteriore, e per eliminare ciò che con la Costituzione potesse essere in contrasto. Certo, tra le norme da rivedere, molte ve ne erano troppo evidentemente caduche, molti « rami secchi » — o « foglie secche », per usare la variante di Arturo Carlo Jemolo — riferiti ad una situazione istituzionale e politica italiana non più sussistente.

Nel dibattito politico e culturale sviluppatosi, soprattutto a partire dal 1965, sulla questione della revisione del concordato lateranense, oltre alla convinzione, accettata anche da vasti settori del mondo laico, della necessità di procedere con un accordo bilaterale per evitare di riaprire lo storico steccato guelfo-ghibellino, punto di riferimento costante, per cattolici e non, fu il Concilio Vaticano II. Con quello storico evento, la Chiesa mutava molte cose nella propria organizzazione interna, con il nuovo ruolo attribuito ai Vescovi, alle Conferenze Episcopali nazionali, al laicato. Ma soprattutto ridefiniva, con la costituzione conciliare *Gaudium et spes*, non a caso citata quasi letteralmente nell'Accordo di febbraio, i propri rapporti con gli Stati e le autorità civili:

« La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle

stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo.

Certo le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo, sono strettamente unite, e la Chiesa stessa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constataste che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigesero altre disposizioni ».

Dopo la *Gaudium et spes*, la Chiesa era quindi tanto più aperta ad una revisione dei propri rapporti con gli Stati.

La presentazione, nell'ottobre 1965, del progetto di legge sul divorzio e la conseguente preoccupata nota, inviata il 22 agosto dell'anno successivo, dalla Santa Sede al Governo italiano, riproposero il tema del « Concordato in crisi », come venne definito, cosicché il 4 e il 5 ottobre 1967, la questione concordataria ritornò, dopo vent'anni, nell'aula di Montecitorio.

Nella discussione sulle mozioni presentate, il Presidente del Consiglio, Aldo Moro, ribadì la validità della procedura consensuale di revisione e l'esigenza che al Governo fossero lasciati « congrui margini di determinazione e la scelta di modi acconci per stabilire un utile contatto con la Santa Sede ». Si giunse così, il 1° novembre 1968, alla costituzione di una Commissione di esperti, presieduta dal Ministro di Grazia e Giustizia, Guido Gonella, con il compito di predisporre entro sei mesi il materiale di studio che potesse essere utile al Governo; nel 1969 si registrarono le prime formali disponibilità da parte della Chiesa, attraverso la Conferenza episcopale italiana prima e, quindi, lo stesso Pontefice, in occasione della presentazione delle credenziali del nuovo ambasciatore italiano presso la Santa Sede, Gianfranco

Pompei. Il 7 aprile 1971, la Camera tornò ad occuparsi della revisione concordataria. Al termine del dibattito — in cui particolare rilevanza assunse il delicato argomento del matrimonio concordatario, a quattro mesi dalla promulgazione della legge n. 898 sul divorzio — chiesi, quale Presidente del Consiglio in carica, alla sensibilità del Parlamento ed ottenni che fosse lasciato al Governo di scegliere il modo più opportuno per realizzare i contatti con l'altra parte e diedi ferma assicurazione che avrei informato il Parlamento del significato d'insieme dei risultati del negoziato, prima che definitivi impegni fossero assunti dal Governo. Gli incontri avviati dal Governo con i rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari dal maggio all'agosto di quell'anno tracciano le linee fondamentali per le trattative con la Santa Sede, che furono avviate attraverso lo ambasciatore Pompei.

Il coinvolgimento del Parlamento nelle trattative continua, alla Camera, il 25 novembre 1976, con il dibattito sulle comunicazioni dell'allora Presidente del Consiglio Andreotti cui i negoziatori italiani (Gonella, Jemolo, Ago) avevano rimesso, dopo gli incontri con i rappresentanti designati dalla Santa Sede (Casaroli, Silvestrini, Lener), le proposte di modificazioni del Concordato. Per la prima volta, alla Camera, si discute di « accordo-quadro » — di un accordo cioè, che comprenda norme essenziali — e della possibilità di definire norme concernenti confessioni religiose diverse da quella cattolica. Altro importante momento di verifica cade, nel dicembre 1978, al Senato. I capigruppo del Senato, nell'ottobre precedente, avevano ricevuto ed esaminato la « seconda bozza » (la prima è quella del 1976): alla conclusione del dibattito, il voto riguardava un testo ritoccato (la terza bozza) ma che sostanzialmente ricalcava l'articolo sul quale già si era espresso l'altro ramo del Parlamento. Del gennaio 1979 è la presentazione ai Gruppi parlamentari della « quarta bozza »; la « quinta bozza » viene presentata al Presidente Cossiga, nell'aprile 1980, ed al Presidente Forlani l'anno successivo. Nel frattempo, si modificano le composizioni del-

le delegazioni: per parte italiana, Gismondi e Paolo Rossi subentrano ai deceduti Gonella e Jemolo, per parte vaticana, monsignor Backis sostituisce il cardinale Casaroli, nominato Segretario di Stato, mentre la Presidenza è affidata a monsignor Achille Silvestrini, segretario del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa. Nell'aprile 1983, dopo l'elaborazione di un documento di lavoro da parte della Commissione presieduta dal professor Caianiello — insediata a Palazzo Chigi dal presidente Spadolini per integrare i lavori della Commissione bilaterale — si giunge alla stesura della « sesta bozza », presentata al Presidente del Consiglio Fanfani. Trascorsi sei mesi dall'avvio della nuova legislatura, una ampia maggioranza parlamentare, nelle sedute del 25, 26 e 27 gennaio 1984, imprime finalmente il *placet* del Senato e della Camera con il mandato al Governo di condurre a termine la revisione del Concordato lateranense e delle intese con le altre confessioni religiose. È da ricordare infine che il 23 febbraio 1984 fu insediata la Commissione paritetica, prevista dall'articolo 7 del nuovo testo concordatario, per la definizione della complessa materia degli enti e beni ecclesiastici, sotto la presidenza del professor Francesco Margiotta Broglio e di monsignor Attilio Nicora. Tale Commissione ha presentato una prima relazione, discussa al Senato il 2 agosto, ed ha successivamente predisposto il testo definitivo, sottoscritto dal Presidente del Consiglio e dal Segretario di Stato Vaticano il 15 novembre.

La ratifica di quel protocollo è oggetto del disegno di legge n. 2336, mentre le disposizioni che esso reca in materia di enti ecclesiastici e di sostentamento del clero sono contenute nel disegno di legge n. 2337, entrambi sottoposti oggi all'esame dell'Assemblea.

* * *

I 14 articoli del nuovo testo (il precedente ne contava 45), contengono rilevanti novità. Fulcro dell'intero accordo è la riaffermazione, all'articolo 1, dell'enunciato costituzionale in ordine all'indipendenza e

sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, nel rispettivo ordine, ma con un impegno « al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese »: uno spirito di collaborazione, riecheggiato anche nel corso delle visite ufficiali del Presidente Pertini a Giovanni Paolo II e di quest'ultimo al Quirinale il 22 maggio e il 3 giugno scorso.

Non sarà inutile ricordare in proposito che in questa definizione si fondono due formulazioni che sono ormai parte della storia: da una parte, l'articolo 7 della Costituzione italiana (« Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani »); dall'altra, il paragrafo 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, già ricordato, che definisce la distinzione ed autonomia reciproche della Chiesa e degli Stati, auspicandone la « sana collaborazione ».

L'articolo 1 del testo dell'Accordo va quindi inteso nel senso di una riconferma dei principi che le due Parti hanno da tempo accolto nei propri documenti fondamentali; e contemporaneamente illumina sul significato delle disposizioni che seguiranno: non privilegi (a cui nella medesima *Gaudium et Spes* la Chiesa dichiara di rinunciare), ma strumenti al fine della reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.

In questa chiave va vista la riconferma (articoli 2 e 3) dei diritti costituzionali di libertà nei confronti della Chiesa e delle organizzazioni che ne dipendono. Sono da notare alcuni aspetti di rilievo: la garanzia della libertà di comunicazione e di corrispondenza tra la Santa Sede, la Conferenza Episcopale italiana e le conferenze Episcopali regionali, organi che non esistevano al tempo del Concordato del 1929; la scomparsa nel testo dell'Accordo del divieto per gli ecclesiastici ed i religiosi (contenuto nell'articolo 43, secondo comma, del Concordato lateranense quasi come contrappeso della libertà associativa) di « iscriversi o militare in qualsiasi partito politico »; la scomparsa, altrettanto significativa, di qualsiasi forma di controllo statale sulle nomine ec-

clesiastiche e parallelamente, del giuramento dei vescovi al Capo dello Stato. Si tratta di positivi passi avanti sul piano della libertà della Chiesa e, più in generale, della libertà dei cittadini.

Così come nello stesso senso di riaffermazione di libertà e di separazione degli ordini della Chiesa e dello Stato, va inteso il superamento (articolo 2, ultimo comma) della « sacralità della città di Roma » in favore di un riconoscimento del « particolare significato » che tale città ha per la cattolicità.

L'articolo 4 delinea importanti profili del rapporto tra il clero cattolico e gli organi dello Stato italiano, in ordine al servizio militare ed al segreto su persone o materie di cui gli ecclesiastici siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero. Dal primo punto di vista è da sottolineare che all'automatica esenzione dal servizio militare viene sostituita per i sacerdoti, i diaconi ed i religiosi che hanno emesso i voti la « facoltà di ottenere, a loro richiesta, di essere esonerati dal servizio militare oppure assegnati al servizio civile sostitutivo ». Il che lascia agli interessati la triplice alternativa: non formulare alcuna richiesta e prestare quindi, se idonei fisicamente, il normale servizio militare; richiedere l'esonero; richiedere il servizio civile sostitutivo ed esservi assegnati automaticamente, senza le complesse procedure previste dalla legge 15 dicembre 1972, n. 772.

L'articolo 5 ha per oggetto gli edifici di culto e riprende sostanzialmente le previsioni del concordato Lateranense, con un'importante innovazione al terzo comma, con la nuova previsione che l'autorità civile tenga conto « delle esigenze religiose delle popolazioni » nella costruzione di nuovi edifici di culto. Si tratta di un coerente sviluppo del principio della « reciproca collaborazione » sancito dall'articolo 1.

L'articolo 6, in materia di festività religiose, stabilisce che il loro riconoscimento come giorni festivi sarà determinato d'intesa tra le Parti. Si riconferma cioè il carattere pattizio di questa materia, superando la rigida elencazione contenu-

ta nel Concordato lateranense per evitare difficoltà in caso di mutamenti.

Con l'articolo 7 si affronta il delicato tema degli enti ecclesiastici. Appare in questa norma particolarmente evidente il carattere di « Concordato-quadro » assunto dall'Accordo di revisione. Alla minuta descrittiva del concordato del 1929 si sostituisce infatti una sobria esposizione dei principi fondamentali della materia, completata (sesto comma) dalla previsione di una Commissione paritetica per la formulazione di una normativa specifica.

Il frutto del lavoro di questa Commissione è sottoposto all'esame della Camera dei deputati contestualmente alla ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984. È quindi possibile avere una visione d'insieme dei risultati della complessa trattativa. Ma in questa sede interessa soprattutto sottolineare il metodo che è stato seguito: i « due tempi » della trattativa non sono stati semplicemente un *escamotage* per aggirare alcune difficoltà, come pure si era insinuato al tempo dell'Accordo di febbraio. Ne sono conferma la tempestività ed il rispetto dei tempi nel lavoro della Commissione paritetica.

Si è trattato invece di una scelta precisa: fissazione, da una parte, dei principi fondamentali, destinati come tali ad ispirare per un lungo periodo la normativa sulla materia; regolamentazione specifica, dall'altra parte, delle questioni contingenti, con la possibilità di seguire più da vicino l'evoluzione dei tempi e delle necessità. Gli « aggiustamenti » di talune norme nel corso stesso del procedimento conclusosi con la firma del Protocollo del 15 novembre dimostrano l'opportunità della linea seguita, che permette al complesso degli accordi concordati di essere più dinamico, più prontamente rispondente alla realtà di tempi in continuo mutamento. Ma ciò nei binari dei principi che l'Accordo di revisione del Concordato ha stabilito.

Per gli enti ecclesiastici, viene riaffermato nell'Accordo quanto proclamato dall'articolo 20 della Costituzione circa la non sottoponibilità di una associazione o istituzione a speciali limitazioni o grava-

mi a causa del suo carattere ecclesiastico oppure del fine di religione o di culto. In secondo luogo, nel confermare la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti, viene garantito anche per il futuro il riconoscimento della personalità giuridica da parte della Repubblica (previo assenso dell'autorità ecclesiastica) degli enti ecclesiastici con sede in Italia, costituiti a norma di diritto canonico e con finalità di religione o di culto.

Tali enti sono equiparati agli effetti fiscali a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione, mentre le attività diverse eventualmente svolte dai medesimi enti sono soggetti al regime tributario previsto dalle leggi dello Stato. Viene confermato il regime vigente per gli edifici aperti al culto, e per le pubblicazioni, affissioni e collette ivi effettuate.

In materia di amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici, infine, si stabilisce che i controlli sono quelli previsti dal diritto canonico, precisando però per gli acquisti una competenza concorrente delle autorità preposte dalle leggi italiane ai controlli sugli acquisti delle persone giuridiche.

La specificazione che di questi principi è stata fatta nei lavori della Commissione paritetica e nel Protocollo del 15 novembre è oggetto di altra relazione, allegata ai disegni di legge che specificamente si occupano di tale materia. Ma preme qui sottolineare che dall'insieme della nuova normativa emerge una nuova concezione degli enti ecclesiastici, con l'emergere di nuovi soggetti e con la liquidazione di istituti tradizionali — come i benefici ecclesiastici — che pur avendo una radicata tradizione storica sono apparsi ormai obsoleti. Va in particolare ricordato il nuovo sistema adottato per il sostentamento del clero.

In sostanza, l'articolo 7 dell'Accordo, integrato dai lavori della Commissione paritetica, configura un sistema del tutto nuovo per il nostro Paese che certo incidrà profondamente sul diritto e sul costume. Raramente delle disposizioni di tipo amministrativo hanno avuto una por-

tata così vasta, innovando istituti e consuetudini radicate da secoli.

Profondamente innovativo rispetto alla precedente disciplina è anche l'articolo 8 in materia di matrimonio. Sono a tutti noti i mutamenti verificatisi nella legislazione italiana e nella stessa giurisprudenza costituzionale, soprattutto in seguito alle importanti sentenze del 1982.

Va preliminarmente osservato che la nuova disciplina della materia matrimoniale non può considerarsi esaurita dall'articolo 8 (che pure contiene disposizioni riprese dalla legge ordinaria di applicazione), ma deve essere integrata con le importanti precisazioni contenute nel protocollo addizionale e con una futura legge di applicazione, secondo quanto auspicato dalla relazione governativa al disegno di legge di ratifica presentato al Senato.

Nella norma dell'accordo, tuttavia, vengono tracciate le linee fondamentali della disciplina, che possono così riassumersi: riconoscimento degli effetti civili del matrimonio canonico a condizione che gli sposi rispondano ai requisiti previsti dalla legge civile per quanto riguarda l'età (come è noto, i limiti di età fissati dal diritto di famiglia italiano non coincidono con quelli contemplati dall'ordinamento canonico) e l'insussistenza di impedimenti inderogabili (chiaramente definiti dal protocollo aggiuntivo) e che l'atto di matrimonio sia debitamente trascritto. A questo proposito, viene modificata la disciplina delle trascrizioni « tardive », consentendole solo su richiesta di entrambi i coniugi o di uno di essi con la conoscenza e senza l'opposizione dell'altro. Ciò presuppone che entrambi i coniugi siano in grado di esprimere un valido consenso al momento della trascrizione dell'atto.

Quanto alla disciplina dello scioglimento del vincolo, va osservato che l'Accordo parla soltanto di « sentenze di nullità di matrimonio », escludendo quindi la previsione di efficacia per provvedimenti di altra natura ed in particolare per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Le sentenze di nullità pronunciate

dai tribunali ecclesiastici sono dichiarate efficaci nella Repubblica italiana con sentenza della Corte d'appello previo accertamento della competenza del giudice ecclesiastico, del riconoscimento alle parti nel procedimento avanti ai tribunali ecclesiastici del diritto di agire e di resistere in modo non difforme dai principi fondamentali dell'ordinamento italiano, dell'esistenza delle altre condizioni richieste per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere. Sarebbe inesatto dire che le sentenze dei tribunali ecclesiastici siano in tutto parificate alle sentenze straniere; il protocollo addizionale detta infatti alcune disposizioni interpretative, escludendo tra l'altro ogni riesame del merito. Esso è invece ammesso, in determinati casi, per le sentenze straniere dell'articolo 798 del codice di procedura civile.

Non vi è dubbio che il sistema qui delineato costituisca un superamento del principio di esclusiva giurisdizione ecclesiastica riconosciuto dalla precedente normativa pattizia. E in questo senso ben si comprende la dichiarazione della Santa Sede contenuta nel terzo comma dell'articolo 8 che, in presenza del nuovo regolamento della materia, riafferma « il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società ».

Altro tema delicato è quello della scuola, affrontato nell'articolo 9. Il primo comma sancisce il diritto della Chiesa cattolica di istituire scuole di ogni ordine e grado, come previsto dall'articolo 33 della Costituzione, da cui è ripresa letteralmente la garanzia della libertà delle scuole che chiedono la parità e l'equipollenza del trattamento scolastico dei relativi alunni.

Con il secondo comma la Repubblica riconosce il valore della cultura religiosa e il fatto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano. Questa formula sostituisce la dizione « fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica », che era contenuta nel vecchio Concordato. In base

a questo nuovo riconoscimento del valore della cultura religiosa, la Repubblica italiana continuerà ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche diverse dall'università. Il protocollo aggiuntivo precisa che gli insegnanti devono essere riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, mentre programmi, modalità organizzative, criteri per i libri di testo e la qualificazione degli insegnanti saranno stabiliti d'intesa tra le autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale italiana.

Cade così il principio dell'insegnamento della religione « diffuso » in tutti i programmi di studio. Viene invece riconfermato e garantito per il futuro l'insegnamento della religione cattolica, esplicitamente definito nel contenuto e nella qualificazione degli insegnanti.

Si tratta di una disciplina diversa da quella generica « conoscenza dei fatti religiosi » di cui si parla nella relazione della Commissione ministeriale per i nuovi programmi della scuola elementare e che è pure al centro del dibattito sulla riforma della secondaria. E quindi da escludere che l'insegnamento della religione cattolica previsto dall'Accordo di revisione del Concordato possa essere surrogato o sostituito da questa eventuale nuova materia.

Per quanto riguarda l'insegnamento della religione cattolica, il rispetto della libertà di coscienza è assicurato con il riconoscimento del diritto di avvalersene o di non avvalersene.

Risolviendo un'annosa questione, viene stabilito che sia l'autorità scolastica, all'atto dell'iscrizione, a richiedere agli studenti e alle loro famiglie se intendono o meno avvalersi di tale insegnamento. È altresì garantito che questa scelta non può dar luogo ad alcuna forma di discriminazione.

Attinente al mondo dell'educazione è anche l'articolo 10, dove però non si registrano sostanziali innovazioni rispetto alla disciplina precedente per quanto riguarda gli istituti di studio delle discipline ecclesiastiche, i titoli da essi rilasciati, le nomine dei docenti dell'Univer-

sità Cattolica di Milano. A proposito di quest'ultima è da notare che nel protocollo aggiuntivo la Repubblica italiana, nel confermare che l'Accordo non innova sul punto rispetto al Concordato del 1929, precisa che si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte costituzionale. Come si ricorderà, tale sentenza aveva confermato la piena validità della normativa allora vigente in quanto rispondente ai principi della libertà della scuola e della libertà religiosa.

Neppure l'articolo 11 innova sostanzialmente rispetto al regime vigente per l'assistenza spirituale nelle forze armate, negli istituti di cura e in quelli di prevenzione e di pena.

Il Concordato del 1929 prevedeva soltanto l'esistenza di cappellani militari; successive (e recenti) leggi dello Stato hanno garantito una regolare assistenza religiosa negli ospedali e nelle carceri. Ora anche questa materia rientra tra quelle per cui, nel quadro dei principi stabiliti dall'Accordo, le modalità esecutive saranno fissate d'intesa tra le autorità italiane ed ecclesiastiche competenti.

Non pare pertanto dubbio che la futura normativa, stabilita di comune accordo tra le parti interessate, risponderà in pieno alle esigenze di assistenza spirituale. Né mancherà la possibilità per il Parlamento di esprimere i propri orientamenti alle autorità italiane competenti.

Nuova è invece la materia dell'articolo 12, relativo alla collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico. Molte polemiche, anche ingenerose, sono state sollevate su questa norma. Essa in realtà si limita a prevedere che si terrà conto, nella tutela e fruizione da parte della collettività dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche, della destinazione a fini religiosi e di culto di tali beni. Un atteggiamento diverso, che considerasse solo il valore artistico e venale del bene, senza valutare il significato che esso ha per i credenti, apparirebbe assurdo e sicuramente illiberale; e la formula secondo cui le due parti « concorderanno opportune disposizioni per la salvaguar-

dia, la valorizzazione ed il godimento » di tali beni appare idonea a fornire tutte le possibili garanzie.

Mentre d'altra parte, la disposizione, secondo cui la consultazione degli archivi e delle biblioteche appartenenti agli enti ecclesiastici sarà favorita ed agevolata sulla base di intese tra le parti, consentirà di « aprire » agli studiosi un vastissimo patrimonio culturale con la prospettiva di sicuri e positivi sviluppi della cultura nazionale.

Per quanto riguarda le catacombe (secondo comma dell'articolo 12) viene confermata alla Santa Sede la disponibilità delle catacombe cristiane, con espressa rinuncia a quelle non cristiane, per le quali (si pensi in particolare a quelle ebraiche) si dovrà provvedere con diverso strumento legislativo.

Sin qui la parte direttamente normativa dell'articolato. Non si può non sottolineare ancora una volta il carattere di accordo di principi che il testo sottoposto alla nostra approvazione riveste. Ciò è reso evidente dal confronto con il Concordato del 1929, da cui risulta la grande quantità di norme che non sono riprodotte nel nuovo Accordo. Resta l'essenziale; e resta soprattutto il principio di una positiva e leale collaborazione tra la Chiesa e lo Stato democratico italiano, collaborazione che è destinata a proseguire anche in futuro.

Per questo si è giustamente parlato di « impostazione dinamica » dell'Accordo di febbraio, che negli articoli finali (13 e 14) prevede « nuovi accordi » tra le due Parti, « intese » tra le autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale italiana, una Commissione paritetica per risolvere le eventuali difficoltà di interpretazione. Vi è tutta una graduazione di strumenti per mantenere aperto, ad ogni livello, il dialogo che il 18 febbraio scorso ha trovato la sua più alta realizzazione.

Dalla normativa prevista dall'Accordo emerge un soggetto nuovo, che sarà determinante nel dialogo futuro: si tratta della Conferenza Episcopale Italiana, designata come controparte dello Stato per

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

una parte rilevante del lavoro da svolgere. È una grossa novità: per la Chiesa si tratta di una responsabilizzazione dell'organo che rappresenta concretamente la realtà ecclesiale italiana; per lo Stato, la CEI è un interlocutore in qualche modo più immediato e con cui mantenere un rapporto continuo. E ciò è importante se si pensa che nell'ambito del nuovo « Concordato dinamico », come è stato definito, è probabile che vi sarà sempre qualche tavolo di trattativa aperto tra organi statali ed organi ecclesiastici.

Il momento della ratifica di un Accordo di tipo concordatario è un momento solenne: non tanto perché chiude un periodo, ma perché ne apre uno, forse più laborioso e movimentato per la necessità di raggiungere più frequentemente nuovi accordi o intese, certo di più fattiva collaborazione fra entità diverse ma meno incomunicabili che in passato.

Nel dare applicazione alle intese raggiunte con il Concordato, ora presentato alla ratifica del Parlamento, il Governo curerà che essi dispieghino la loro efficacia nel modo più completo, senza che a ciò possano portare, come è ovvio, pregiudizio eventuali intese con terze parti.

La Camera dei deputati vorrà concludere con il suo voto favorevole un iter lungo sì, ma positivamente compiuto, che torna a meriti di quanti nella lunga storia della revisione concordataria hanno operato fino al Governo in carica e al suo Presidente onorevole Craxi per il suo personale impegno nell'ultima fase della trattativa.

Al termine del lungo cammino ripercorso, vorrei chiudere con una citazione tratta da uno degli ultimi scritti di Guido Gonella, che fu tra i più qualificati ed appassionati padri della annosa e non facile opera di riforma: « Da una parte lo Stato democratico che pone innanzi ad ogni valore la difesa delle libertà, e, prima fra tutte, della libertà di coscienza e di fede. E dall'altra parte la Chiesa cattolica, la quale, accettando la proposta del Governo italiano di iniziare un lavoro comune per la revisione del testo lateranense, ha più volte ribadito il suo proposito di fedeltà alla sua dottrina, ai principi specificamente affermati dal Concilio Ecumenico Vaticano II in materia di riconoscimento per tutti, delle libertà religiose e civili ».

EMILIO COLOMBO, *Relatore.*

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI COSTITUZIONALI)

La Commissione affari costituzionali,

ritenuto che la procedura seguita per le modificazioni da apportare al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 tra lo Stato e la Santa Sede è pienamente conforme alle disposizioni di cui all'articolo 7 della Costituzione;

ritenuto che il contenuto dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, è conforme ai principi costituzionali ed in particolare a quelli espressi dai primi articoli della Costituzione e da quelli relativi ai diritti e doveri dei cittadini,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE
(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE — PARTECIPAZIONI STATALI)

PARERE FAVOREVOLE

TESTO

DEL DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

ART. 2.

Piena e intera esecuzione è data all'accordo con protocollo addizionale di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 13, n. 1, dell'accordo stesso.

TESTO

DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.