

## L'ACCORDO DI MODIFICAZIONI DEL CONCORDATO LATERANENSE TRA LA REPUBBLICA ITALIANA E LA S. SEDE DEL 8 FEBBRAIO 1984

### SOMMARIO

1. Rilievi critici preliminari.—2. Riaffermazione dello strumento concordatario. I. riferimenti alle norme costituzionali. Le norme generali.—3. Il regime degli enti e le 'norme circa enti e beni ecclesiastici in Italia' del 15 novembre 1984.—4. Il matrimonio.—5. L'istruzione religiosa, la scuola e l'insegnamento.—6. L'assistenza spirituale e la tutela del patrimonio storico e artistico. Le norme di chiusura.—7. Sul protocollo addizionale.—8. Valutazione complessiva dell'accordo.

1. L'accordo di modificazioni del concordato lateranense del 18 febbraio 1984, definisce una questione che, apertasi ufficialmente nel 1967, con la nomina della commissione Gonella, e protrattasi attraverso ben sei bozze di revisione per tutti questi anni, avrebbe, in effetti, dovuto essere affrontata molto prima, al momento dell'avvento della nuova costituzione repubblicana, o risolta in modo differente<sup>1</sup>. Dei Patti del 1929 restano in vigore il trattato e i quattro allegati, come ha tenuto a sottolineare la S. Sede<sup>2</sup>, ivi comprese quelle norme del trattato che hanno natura concordataria, per cui l'esame attuale si limita ai quattordici articoli dell'accordo, al protocollo addizionale e, incidentalmente, alle ben più ampie disposizioni sugli enti. Se un giudizio può subito avanzarsi, si deve dire che il panorama della politica ecclesiastica e della conseguente legislazione in Italia appare solo parzialmente modificato.

Allorquando si aprì il dibattito politico e dottrinale sull'opportunità di un riesame del concordato —che pure era rimasto in vigore con la costituzione repubblicana che ai Patti lateranensi aveva fatto esplicito rinvio (art. 2) e con l'avvento della Corte Costituzionale, che ha salvaguardato la globale intangibilità dei Patti, al punto da non dichiarare mai l'incostituzionalità di nessuna delle loro norme— le posizioni erano sostanzialmente due: una abrogazionista del principio concordatario, espressione del c. d. sistema costantiniano, privilegiario e quindi poco conforme allo spirito dello Stato democratico e della Chiesa post-conciliare<sup>3</sup>; e una revisionista, tendente a conservare il sistema, e volta ad eli-

1 Cf., relativamente ai lavori della commissione Gonella e alle prime quattro bozze, i testi in appendice al volume di C. Carda, *La riforma del concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato* (Torino 1980), pp. 245 ss.

2 Cf. su *L'Osservatore romano* (19 febbraio 1984), la dichiarazione della Presidenza della Conferenza Episcopale italiana sul nuovo accordo.

3 Cf. P. A. D'Avack, 'Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato Lateranense',

minarne le aporie che il passare del tempo aveva indubbiamente evidenziato<sup>4</sup>. Ma c'era, in realtà una terza posizione, forse la più saggia, che risaliva allo Jemolo, tendente a conservare il concordato così com'era facendone cadere le foglie secche, quelle norme cioè assolutamente inattuabili<sup>5</sup>. La tesi vincente fu quella revisionista, ma con ciò da un lato si perse un'opportunità storica che, partendo dall'Italia, avrebbe avuto poi notevoli conseguenze, del non ricorso all'istituto concordatario come atto pattizio bilaterale per la regolamentazione delle c. d. *res mixtae*, facendogli riassumere, come vedremo, una configurazione, che storicamente non gli era estranea, di atto unilaterale difensivo della Chiesa o di *lex sui generis* dello Stato, presupposto di fatto della sua legislazione speciale<sup>6</sup>. D'altra parte, l'adesione alle posizioni revisioniste imponeva un tale impegno al ripensamento di tutta la politica ecclesiastica che, alla luce dei risultati conseguiti, è stato quasi del tutto eluso. Anche sotto questo riguardo si è persa un'opportunità storica, e cioè di rendere operanti quelle indicazioni che, elaborate in oltre cinquant'anni dalla dottrina ecclesiasticistica italiana relativamente al sistema concordatario del '29, anche se in parte disattese dalla giurisprudenza, avrebbero dovuto concretizzarsi in qualcosa di più di questi quattordici articoli che non solo risolvono pochi dei problemi più rilevanti aperti dal dibattito dottrinale ma soprattutto non riescono a delineare con chiarezza quale tipo di rapporto tra Stato e Chiesa si sia instaurato in Italia dopo il febbraio del 1984.

Se questo costituisce un primo giudizio storico-politico, da un punto di vista tecnico non posso che ribadire l'opinione che ebbi ad esprimere poco dopo la firma dell'accordo, e cioè che esso 'è espressione dell'incultura giuridica dei nostri tempi, il frutto di leggerezze che non avevano alcuna ragione di essere dopo oltre quindici anni di trattative —cui hanno partecipato ecclesiasticisti

in *Studi per la revisione del Concordato* (Padova 1970), pp. 3 ss.; Id., 'La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare', in *La Chiesa dopo il Concilio*, vol. I, Roma, 14-19 gennaio 1970 (Milano 1972), pp. 351 ss., e in *Dir. eccl.* (1971), I, pp. 21 ss.; Id., 'Il nodo del Concordato', in *Nuova Antologia*, fasc. 2081 (maggio 1974), pp. 3 ss.; P. Collella, 'Il superamento del regime concordatario quale espressione peculiare di una Chiesa che sceglie la libertà', in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico, Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico*, Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972 (Milano 1973), pp. 879 ss.; L. Spinelli, 'Sistema concordatario e costume democratico', *ivi*, pp. 1075 ss.; S. Lariccia, *Lezioni di diritto ecclesiastico. I Principi costituzionali* (Padova 1974), pp. 113 ss.

4 Cf. O. Giacchi, 'Posizione della Chiesa cattolica e sistema concordatario', in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, cit., pp. 179 ss.; G. Di Mattia, 'Perennità e caducità dei Concordati', *ivi*, pp. 905 ss.; G. Catalano, 'Attualità e anacronismo dei Concordati', *ivi*, pp. 859 ss.; E. Graziani, 'La riforma del Concordato Lateranense, Problemi e prospettive', in *Temi rom.* (1969), pp. 620 ss.

5 Cf. A. C. Jemolo, 'La Chiesa post-conciliare e lo Stato', in *I problemi di Ulisse*, fasc. LXVI (1969), pp. 230 ss.; Id., 'Il nodo del Concordato', in *Nuova antologia*, fasc. 2084 (agosto 1974), pp. 469 ss. Cf. inoltre: 'Materiali per una bibliografia sulla revisione del Concordato (1967-1977)', nel vol. *La politica concordataria dell'ultimo ventennio: il caso italiano. Interventi ed atti di un convegno* (Napoli 1977), pp. 293 ss.; E. Scavo, 'Revisione o abrogazione del concordato? Analisi di un dibattito', in *Dir. eccl.* (1977), I, pp. 571 ss.

6 Cf. P. Bellini, 'Il concordato ecclesiastico nella realtà politica', nel vol. *Le due sponde, morte e resurrezione dei concordati* (Milano 1984), pp. 19 ss.

come Jemolo e Gismondi— il peggiore concordato che sia stato sottoscritto da uno Stato in quest'ultimo dopoguerra, che non rende giustizia a nessuna delle parti in causa ma soprattutto allo Stato repubblicano, laico e separatista, quale si dichiara tutt'oggi il nostro'. Pur trattandosi di un atto bilaterale, il problema non è di capire chi sia risultato vincente e attraverso quali mezzi 'ma se le soluzioni adottate siano congrue al sistema giuridico in vigore o conformi alle indicazioni dottrinali e giurisprudenziali precedenti'<sup>7</sup>.

E' noto che nel momento in cui la materia concordataria è stata riguardata nell'ambito del diritto internazionale, i concordati sono stati considerati atti giuridici internazionali ed equiparati ai trattati tra Stati nei cui confronti è applicabile il principio *rebus sic stantibus* come condizione di caducità, di recesso o di revisione, in base alla volontà delle parti contraenti. E' questo un principio di adeguamento dei sistemi concordatari alle mutate circostanze, che opera *ipso facto*, per cui le possibili trattative bilaterali che l'accordo ora prevede —oltre venti— non avrebbero alcuna ragione d'essere se ci si fosse ricordati che compito del giurista è quello di rilevare 'l'esistenza di un insieme di principi-limiti costantemente osservati (o la cui violazione sia giudicata illecita) che consentano di integrare il principio di per se insufficiente di *stare pactis*, rendendo di conseguenza possibili valutazioni dei comportamenti da un punto di vista non soltanto politico o etico bensì strettamente giuridico'<sup>8</sup>. Secondo tale opinione, infatti, la vincolatività dei concordati deriverebbe dalla naturale forza espansiva di comuni ed elementari principi giuridici piuttosto che dalla sottoposizione dei soggetti contraenti all'ordinamento giuridico internazionale e dalla loro personalità *iuris gentium*. Nulla di tutto ciò si è verificato nei confronti del nuovo accordo per cui il giudizio storico politico ha finito con il prevalere su quello giuridico. E se, sotto il primo profilo, non si riesce ancora chiaramente a vedere quale configurazione possano assumere la politica ecclesiastica e i rapporti tra Stato e Chiesa in Italia in un prossimo futuro, i rilievi giuridici non possono che provenire da un esame necessariamente ancora poco approfondito per la mancanza a tutt'oggi di un'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale riguardo le singole norme dell'accordo.

2. Tutti i commenti immediatamente successivi all'accordo<sup>9</sup>, nell'evidenziare l'inattualità del concordato del '29 e la necessità delle modifiche per meglio conformare i rapporti tra Stato e Chiesa alle norme costituzionali, alle sentenze della Suprema Corte e ai principi del Vaticano II, sottolineavano i risultati più rilevanti che si erano conseguiti: abolizione della religione di Stato, maggiori poteri delle Corti d'appello nell'esecutività delle sentenze canoniche di nullità, facoltatività dell'istruzione religiosa, un maggiore pluralismo e una diversa con-

7 Cf. M. Tedeschi, 'Prime impressioni sul nuovo accordo', in *Dir. eccl.* (1984), I, pp. 685 ss.

8 G. Catalano, *Problematica giuridica dei concordati* (Milano 1963), p. V.

9 Oltre i commenti sulla stampa, dopo la sottoscrizione dell'accordo si sono tenuti in Italia diversi convegni, a Parma, a Bari, e di recente ad Arezzo, i cui atti sono in corso di pubblicazione; la rivista *Il diritto ecclesiastico*, I, fasc. 3 (1984), inoltre ha dedicato al commento dell'accordo un intero fascicolo.

figurazione dello strumento pattizio. Sono questi dei punti d'arrivo talmente importanti da soddisfare le aspettative sorte al momento in cui si decise di rivedere il concordato, o si poteva fare di più e di meglio?

Innanzitutto si riafferma la necessità dello strumento concordatario e degli incontri bilaterali, limitando così di molto la possibilità per lo Stato di legiferare unilateralmente in materia ecclesiastica. E ciò in 'modo subdolo, stabilendo nei primi articoli dell'accordo principi generali che appaiono costituzionali e che da un inopportuno inserimento in un atto bilaterale, vengono ad essere indubbiamente indeboliti<sup>10</sup>. I riferimenti, già nel preambolo, da parte dello Stato, 'ai principi sanciti dalla sua Costituzione' e da parte della S. Sede alle 'dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica, nonché alla nuova codificazione del diritto canonico'; e così l'impegno, di cui all'art. 1, di entrambe le parti a garantire, ciascuno nel proprio ordine, la reciproca indipendenza e sovranità, ribadendo la formula poco felice di cui all'art. 7 com. 1 Cost. —dimenticandosi da parte dello Stato che nel proprio ordine nessun'altra entità può essere sovrana e che, in un sistema democratico, la sovranità deriva la propria legittimazione dalla volontà popolare— appaiono poco producenti e, tutt'al più, avrebbero meritato una diversa definizione. Se il preambolo molto opportunamente si riferisce all'art. 7 com. 2 Cost. in base al quale le modifiche dei Patti bilateralmente accettate non hanno bisogno di procedimento di revisione costituzionale, fatto questo che induce a ritenere anche il presente accordo sottoposto alla copertura costituzionale, che senso ha impegnarsi nell'art. 1 'alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese', o riconoscere alla Chiesa cattolica la *potestas ordinis, magisterii e iurisdictionis* (art. 2 n. 1), e ai cattolici quei principi di libertà religiosa (art. 2 n. 3) che la costituzione pone a garanzia di tutti i cittadini, o richiamare, nell'art. 7, l'art. 20 Cost., che per altro riguarda anche gli enti acattolici? Un concordato non è la sede più opportuna per avanzare dichiarazioni di principi, specialmente se questi sono presupposti in precetti costituzionali, e uno Stato laico, che vuole assumersi il merito di aver abolito —proprio in questo accordo— il principio confessionale e il carattere sacro di Roma, 'non dà giudizi di valore sull'ordine spirituale della Chiesa, nè pone in discussione il principio generale della *kompetenz-kompetenz*, nè discrimina... tra i propri cittadini (art. 2 n. 3), nè può riconoscere «come giorni festivi tutte le domeniche e le altre festività religiose determinate d'intesa tra le Parti» (art. 6), imponendoli a chi cattolico non è'<sup>11</sup>. Il principio della religione di Stato era venuto meno con la nuova costituzione che non lo aveva in alcun modo previsto. Il carattere sacro di Roma non assume più nella forma tale significato ma è sostanzialmente rimasto in vigore poichè l'art. 2 n. 4 stabilisce che 'la Repubblica italiana, riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità', con una dizione che appare molto più consona alla sostanza

10 Cf. M. Tedeschi, op. cit., p. 687 .

11 Cf. M. Tedeschi, op. cit., p. 688.

delle cose. Non si vede quindi cosa sia venuto meno e quali le novità da evidenziare.

Una novità, e di gran rilievo, è invece quella dell'art. 3 n. 2, in base al quale lo Stato non deve dare alcun gradimento alla nomina degli Arcivescovi e Vescovi diocesani come dei parroci e dei titolari degli altri uffici ecclesiastici, lasciando così totalmente libera l'autorità ecclesiastica che dà solo una comunicazione, non preventiva, dell'avvenuta nomina alle autorità civili, le quali così rinunziano, anche con notevoli implicazioni pratiche poichè in alcuni casi i titolari degli uffici sono anche ufficiali dello stato civile, a una delle più classiche attribuzioni di controllo giurisdizionaliste che la S. Sede ha di recente concesso ad altri Stati, come il Principato di Monaco<sup>12</sup>, per cui è chiaro che la Repubblica italiana o non l'ha richiesta o ha volontariamente rinunciato. L'art. 3 prende anche in considerazione al n. 1, nel rispetto dell'integrità territoriale dello Stato, la determinazione delle circoscrizioni vescovili e parrocchiali che è di totale competenza dell'autorità ecclesiastica, e l'impegno, di cui al n. 3, 'salvo che per la diocesi di Roma e per quelle suburbicarie', di nominare ecclesiastici di cittadinanza italiana.

Norma a carattere privilegiario è quella dell'art. 4 che, a richiesta, esonera dal servizio militare o assegna al servizio civile sostitutivo 'i sacerdoti, i diaconi ed i religiosi che hanno emesso i voti'; ne prevede l'utilizzazione in caso di mobilitazione generale (si veda però quanto si dirà a proposito del protocollo addizionale); equipara, ai fini del rinvio del servizio militare, gli studenti di teologia e degli istituti di vita consacrata a quelli delle università statali; ed esenta gli ecclesiastici dal 'dare a magistrati o ad altra autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero'. Disposizione, quest'ultima, che conferma quella dell'art. 351 c. p. p. sul diritto di astenersi dal testimoniare determinato dal segreto professionale per 'i ministri della religione cattolica o di un culto ammesso nello Stato' come per gli avvocati, i notai, i medici, i farmacisti e gli esercenti una professione sanitaria. La natura privilegiaria è limitata quindi ai primi due paragrafi dell'art. 4.

Si riferisce agli edifici aperti al culto l'art. 5 che conferma, in via generale, il precedente divieto di requisizione, occupazione, espropriazione e demolizione e impedisce l'ingresso della forza pubblica che non abbia 'dato previo avviso all'autorità ecclesiastica'. E ciò a tutela di quelle esigenze religiose della popolazione che informano anche l'ultimo paragrafo dell'art. 5 sulla costruzione di nuovi edifici di culto e relative pertinenze<sup>13</sup>. In effetti, questa norma avrebbe trovato una migliore collocazione dopo quella dell'art. 7 che introduce la regolamentazione del regime degli enti.

12 Cf. *Dir. eccl.* (1982), I, pp. 570 ss.; l'accordo, del 25 luglio 1981, è stato ratificato ed è entrato in vigore il 30 luglio 1981.

13 Cf. G. Leziroli, *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, vol. I, *Linee di sviluppo* (Ferrara 1984); G. Casuscelli, *Edifici ed edilizia di culto*, I, *Problemi generali* (Milano 1979).

3. Si è già accennato all'inopportunità del richiamo del primo comma dell'art. 7 all'art. 20 Cost., sia perchè una norma della costituzione non ha alcun bisogno di essere riaffermata in un atto pattizio, fatto questo che ne sminuisce e di certo non ne ascesce la portata, ma soprattutto perchè l'art. 20 non si riferisce soltanto agli enti ecclesiastici cattolici ma a qualsiasi associazione o istituzione avente carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto e quindi anche a quelle acattoliche<sup>14</sup>. Nè è pensabile che lo Stato, nel momento in cui addiuviene a un accordo bilaterale, possa rinunciare o derogare a una preesistente norma della propria costituzione, per altro di grado superiore, per cui, sotto ogni punto di vista, tale disposizione appare assolutamente inutile e pleonastica, e vincolante anche rispetto al lavoro della Commissione —la quale infatti non ne ha tenuto conto— poichè vieta allo Stato la soppressione di enti ecclesiastici.

Concerne invece il riconoscimento degli enti ecclesiastici il secondo paragrafo dell'art. 7 che conferma la personalità giuridica degli enti preesistenti e impegna lo Stato al riconoscimento di nuovi enti con fine di religione e di culto e con sede in Italia, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, sempre che siano stati eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico. Com'è facile constatare, nessun mutamento rispetto al regime precedente —ed anzi molto opportuna appare la riaffermazione che la personalità giuridica trae il suo fondamento solo da un atto statutale— e così per quel che riguarda l'equiparazione, ai fini tributari, degli enti ecclesiastici con fine di religione e di culto a quelli aventi fini di beneficenza e di istruzione, sottoponendo invece alle leggi e al relativo regime tributario dello Stato tutte le attività diverse da queste ultime (art. 7 n. 3).

Il quarto paragrafo dell'art. 7, che conferma il regime riguardante le pubblicazioni di atti, le affissioni e le collette negli edifici aperti al culto, avrebbe dovuto essere ricompreso nell'art. 5. Comunque, anche in questo caso, nessun mutamento rispetto alle precedenti disposizioni. E così per l'amministrazione dei beni degli enti ecclesiastici soggetta ai controlli canonici e per gli acquisti sottoposti al doppio controllo, canonico e civile (art. 7 n. 5).

In realtà, tutte queste norme appaiono estremamente generiche, senza per altro assurgere a dichiarazioni di principio di carattere generale, come sarebbe stato preferibile, dal momento che, con l'ultimo paragrafo dell'art. 7, si istituiva una Commissione paritetica 'per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici'. A prescindere da un rilievo meramente generale, sull'opportunità o meno dell'inserimento di una norma transitoria di tal natura nel testo definitivo dell'accordo piuttosto che nel protocollo addizionale, si può constatare con compiaci-

14 Cf. G. Catalano, 'Osservazioni sull'art. 20 della Costituzione', in *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II (Milano 1966), pp. 122 ss., e in *Dir. eccl.* (1964), I, pp. 353 ss.; P. G. Caron, 'Libertà ed uguaglianza religiosa nell'art. 20 della Costituzione', in *Riv. dir. matrim.* (1967), pp. 381 ss.; F. Finocchiaro, 'Art. 20', in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Art. 13-20, *Rapporti civili* (Bologna-Roma 1977), pp. 302 ss.

mento che la Commissione ha proceduto, nei termini prefissati, prima alla stesura di una Relazione sui principi approvata da entrambe le parti nell'agosto del 1984<sup>15</sup> e poi a quella delle 'norme circa enti e beni ecclesiastici in Italia', ufficialmente sottoscritta a Villa Madama dal card. A. Casaroli per la S. Sede e dall'on. B. Craxi per la Repubblica italiana, il 15 novembre 1984<sup>16</sup>.

Già la Relazione sui principi, discussa in parlamento ed approvata quasi ad unanimità, appariva di rilevante interesse soprattutto là dove prevedeva —uniformandosi alle modifiche del *c. i. c.*— l'abolizione del sistema beneficiale da sostituirsi con istituti per il sostentamento del clero. La Relazione partiva dalla constatazione del mancato impegno in passato a provvedere al riassetto della proprietà ecclesiastica e delle difficoltà cui si sarebbe andati incontro. E ciò anche nelle varie bozze di revisione del concordato lateranense che, per superare tali difficoltà, accoglievano il principio del rinvio a trattative separate per consentire una maggiore possibilità di revisione della materia 'stante lo spirito che ha presieduto agli accordi del 18 febbraio 1984, che hanno recuperato la funzione di «*legislatio libertatis*» delle norme di diritto ecclesiastico italiano e disolto le preesistenti situazioni privilegiate'<sup>17</sup>. Si stabilivano così i principi generali che avrebbero informato la futura normativa.

Questa ora —nel sostituire gli artt. 17 com. 3, 18, 27, 29 e 30 del concordato lateranense che erano rimasti in vigore in via transitoria (art. 7 n. 6 cpv.) sino alla stipulazione attuale— appare in forma definitiva in settantacinque articoli sussunti sotto quattro titoli: il primo riguarda gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti; il secondo i beni ecclesiastici e il sostentamento del clero; il terzo il fondo edifici di culto; e il quarto le disposizioni finali<sup>18</sup>. Un'analisi approfondita delle norme non appare in questa sede assolutamente possibile. Si possono solo indicare le novità più rilevanti e anticipare un giudizio in linea di massima positivo sul lavoro svolto, poichè le norme, anche da un punto di vista tecnico, appaiono migliori di quelle dell'accordo del 18 febbraio, tutte per altro di identico valore formale.

Si esplicitano i principi sul riconoscimento di cui all'art. 7 n. 2 e n. 3 dell'accordo, con riferimento ai vari tipi di enti, tentando di uniformare il regime, pur nella salvaguardia delle caratteristiche originarie, a quello del diritto comune.

Mutano radicalmente gli impegni finanziari dello Stato nei confronti della Chiesa e le competenze degli organi dell'amministrazione statale in materia, adeguando la normativa alla riforma dell'ordinamento canonico sui benefici, e facendo così venir meno le integrazioni statuali attraverso gli assegni e i supplementi di congrua. In conformità al can. 1274 *c. i. c.*, si stabilisce pertanto di

15 Cf. *Il Regno, documenti* (1984), n. 514, pp. 577 ss.

16 Cf. *Il Regno, documenti* (1984), n. 518, pp. 650 ss.; L. Renzoni Governatori, 'Enti e beni ecclesiastici: la vera novità del Concordato', in *Il Regno, attualità* (1984), n. 519, pp. 551 ss.

17 Cf. *Il Regno, documenti* (1984), n. 514, p. 572.

18 Cf. *Il Regno, documenti* (1984), n. 518, pp. 650 ss.

istituire, entro il 30 settembre 1986, presso ogni diocesi —ma anche tra più diocesi— gli istituti per il sostentamento del clero, in modo da raccogliere beni ed obbligazioni dei fedeli, oltre a un Istituto centrale, eretto dalla Conferenza episcopale italiana, con il fine di integrare le risorse dei singoli istituti, che acquistano tutti personalità giuridica civile. Sono gli istituti quindi che stabiliranno l'entità dell'integrazione da corrispondere a ciascun sacerdote, conglobando tutti i beni delle mense e dei benefici ormai estinti e assolvendo anche funzioni previdenziali. Ne consegue che i soggetti sono sottoposti esclusivamente all'autorità ecclesiastica con implicazioni non del tutto positive.

Gli articoli che seguono riguardano gli acquisti e le vendite degli istituti e dell'Istituto centrale. E' estremamente interessante rilevare il ruolo determinante che, anche in questo ambito, viene ad assumere la Conferenza Episcopale italiana. Fin qui l'impegno economico dello Stato sembrerebbe diminuito. Senonchè una serie di disposizioni danno luogo a qualche ripensamento. L'art. 16 stabilisce che: 'a decorrere dal periodo d'imposta 1989 le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana', somme queste sottratte, con un sistema imitativo di quello statunitense, all'imposizione fiscale dello Stato. E l'art. 47 com. 2 prevede che: 'a decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica'. Tali destinazioni 'vengono stabilite sulla base di scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi' (art. 47 com. 3). La Chiesa quindi gestisce parte di tali somme anche se si impegna sulla loro destinazione (art. 48). I rilievi su tali disposizioni sarebbero molti. Ci si limita da alcuni. Non è troppo aleatorio far dipendere dai contributi dei fedeli le somme gestite dall'Istituto centrale, senza sapere a quanto ammonteranno; non è poco saggio legare il sistema all'Irpef e ad aliquote mutevoli; perchè gravare solo i redditi delle persone fisiche e non anche di quelle giuridiche; e siamo poi sicuri che tutto ciò verrà a costare allo Stato di meno?

Altra novità di gran rilievo —anche se apparente— è la soppressione, dal 1 gennaio 1987, del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e religione della città di Roma e delle aziende speciali di culto gestite dalle singole prefetture (art. 54), e la creazione del Fondo edifici di culto. La sua amministrazione 'è affidata al Ministero dell'interno che la esercita a mezzo della direzione generale degli affari dei culti e, nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti' (art. 57).

Importanti anche le disposizioni finali, sia che riguardino il clero palatino o che concernano il regime delle confraternite o delle fabbricerie.

Queste le novità più rilevanti in materia di enti. Anche se alcune innovazioni destano perplessità ed altre lo sono solo da un punto di vista nominale,



lo sforzo di adeguamento alle mutate esigenze religiose della popolazione appare notevole. E' nell'applicazione pratica che tali norme verificano la loro portata per cui ogni giudizio è prematuro ma è certo che quest'opera di aggiornamento andava compiuta e che la Commissione ha proceduto in maniera non solo più celere ma certamente migliore di quella che ha dato vita agli accordi del 18 febbraio, su una materia estremamente delicata, vero banco di prova di ogni concordato.

4. Egualmente importanti le disposizioni sul matrimonio. L'art. 8 n. 1 riconosce 'gli effetti civili ai matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico, a condizione che l'atto relativo sia trascritto nei registri dello stato civile, previa pubblicazioni nella casa comunale'. Non vi sono più le doppie pubblicazioni nè la trascrizione ritardata; l'atto di matrimonio consente l'inserimento delle dichiarazioni dei coniugi, in conformità a quanto il nuovo diritto di famiglia prevede, ad esempio, per la scelta del regime patrimoniale; il parroco dà lettura degli articoli del codice civile riguardanti i diritti e i doveri dei coniugi e redige l'atto di matrimonio in duplice originale. E' pressocchè inalterata la configurazione della trascrizione tempestiva, entro cinque giorni, e tardiva, finalmente sottoposta alla volontà esclusiva delle parti, fermo restando che 'il matrimonio ha effetti civili dal momento della celebrazione'. Qualche imperfezione si riscontra nelle ipotesi di intrascrivibilità in cui si incorre 'quando gli sposi non rispondano ai requisiti della legge civile circa l'età richiesta per la celebrazione' e quando sussiste tra di loro un impedimento inderogabile secondo la legge civile. L'articolo, infatti, stabilisce che 'la trascrizione è tuttavia ammessa quando, secondo la legge civile, l'azione di nullità o di annullamento non potrebbe essere più proposta'. E' chiaro, infatti, che ciò vale solo per la trascrizione tardiva, poichè nessuna nullità può chiedersi, secondo la legge civile, per un matrimonio non ancora trascritto e in cinque giorni nessuna azione di nullità può prescriversi. Il protocollo addizionale, inoltre, specifica che 'si intendono come impedimenti inderogabili dalla legge civile: 1) l'essere uno dei contraenti interdetto per infermità di mente; 2) la sussistenza tra gli sposi di altro matrimonio valido agli effetti civili; 3) gli impedimenti derivanti da delitto o da affinità in linea retta'. Se quest'ultima previsione costituisce una novità<sup>19</sup>, ci si è dimenticati che, molto opportunamente, la Corte Costituzionale aveva equiparato alla posizione dell'interdetto quella dell'incapace naturale<sup>20</sup> e che l'impedimento si configura anche quando uno solo degli sposi ha contratto matri-

19 Ai casi di intrascrivibilità previsti dall'art. 12 l. 27 maggio 1929, n. 847, si sono aggiunti, come si è visto, gli impedimenti derivanti da delitto e da affinità in linea retta. Con sentenza n. 31/71 la Corte Costituzionale (cf. *Dir. eccl.*, 1971, II, pp. 30 ss.) aveva stabilito l'improponibilità dell'opposizione al matrimonio tra affini in linea retta di primo grado poichè non si sarebbe creata una disparità di trattamento tra coloro che contraevano matrimonio civile e matrimonio 'concordatario', trattandosi di istituti diversi. La tendenza attuale è quella di equiparare i due tipi di matrimonio, con riferimento all'età e alla dispensa da alcuni impedimenti, termine questo ripreso dopo che lo si era volutamente evitato nella riforma del diritto di famiglia. Cf. R. Baccari, 'Omissioni intenzionali o sviste nel nuovo accordo sui c. d. «privilegi» degli «ecclesiastici», in *Dir. eccl.* (1984), I, pp. 255 ss.

20 Cf. 'Corte Cost.', 1.º marzo 1971, n. 32', in *Dir. eccl.* (1971), II, p. 31.

monio valido agli effetti civili. Occorre attendere ora una nuova pronunzia della Corte o procedere a un'interpretazione estensiva del nuovo dettato della legge? In ogni caso, le imperfezioni, facilmente evitabili, rimangono evidenti.

L'art. 8 n. 2 riguarda l'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio canonico. Aspetto questo fondamentale e molto dibattuto in dottrina poichè concerne il problema della riserva di giurisdizione nelle cause matrimoniali e della natura del provvedimento della Corte d'appello. Quest'ultimo punto appare ormai chiaro poichè l'atto giurisdizionale è formalmente e sostanzialmente una sentenza e la Corte d'appello viene ad assumere poteri molto più ampi che in passato, relativi: all'accertamento della competenza del giudice ecclesiastico; ai diritti delle parti di agire e resistere nel giudizio canonico 'in modo non difforme dai principi fondamentali dell'ordinamento italiano'; alla ricerca di una maggiore conformità con i principi che regolano, per l'ordinamento italiano, 'la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere'. Una novità certamente positiva è data anche dalla possibilità conferita alla Corte di integrare la sentenza canonica con misure economiche provvisorie a favore di uno dei coniugi, rinviando la parte al giudice competente. Tutto ciò sarebbe da condividere se il protocollo addizionale non chiarisse che, ai fini dell'applicazione degli artt. 796 e 797 c. p. c., 'si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale' e 'che in ogni caso non si procederà al riesame del merito'. Ciò limita i poteri della Corte d'appello e sancisce la concorrenza giurisdizionale ecclesiastica con quella dello Stato, in violazione al principio costituzionale dell'unità di giurisdizione, di cui all'art. 102 Cost., 'nonostante il fatto che la dottrina ecclesiasticista più accorta, dal Magni in poi, aveva chiaramente dimostrato fosse stata questa la cessione più rilevante da parte dello Stato nel concordato del '29, assolutamente inaccettabile dopo l'avvento della costituzione del '48'<sup>21</sup>. Bene, questo aspetto, che doveva costituire uno dei punti fondamentali delle trattative, non è stato nemmeno discusso e si è dato per scontato il permanere dello *status quo*.

Nel ricordare infine le altisonanti parole con le quali aveva inizio l'art. 34 del concordato lateranense: 'Lo Stato italiano, volendo ridonare all'istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili' —ma dimenticandosi che tale dichiarazione era storicamente necessaria poichè poneva fine al regime del doppio binario —civile e religioso— in materia matrimoniale, nell'accordo del 18 febbraio, all'art. 8 n. 3, si fa una dichiarazione non richiesta allorchè si dice che: 'la S. Sede sente l'esigenza di riaffermare il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società'. E' chiaro, infatti, che nell'addivenire a un concordato, non ci si sveste del proprio patrimonio ideologico e che non è un atto bilaterale la sede per riaffermare unilaterali concezioni delle parti contraenti.

21 Cf. M. Tedeschi, op. cit., p. 690; C. Magni, *Gli effetti civili del matrimonio canonico* (Padova 1968).

Se lo Stato inoltre non considera più il matrimonio un sacramento, come ha rilevato in Parlamento l'on. Andreotti, per non complicare con concetti teologici una legge civile, non si comprende perchè esso debba essere sottoposto alla giurisdizione ecclesiastica, sostanzialmente diversa dalle giurisdizioni degli Stati esteri, per cui il riferimento agli artt. 796 e 797 c. p. c. non integra un vero e proprio procedimento di deliberazione.

Poche quindi le novità in materia matrimoniale e non sempre positive<sup>22</sup>.

5. Molto maggiori, invece, i mutamenti relativi all'istruzione. Non tanto per quel che riguarda la scuola privata poichè si continua a garantire —andando anche oltre le disposizioni costituzionali— 'alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione' parificati a quelli dello Stato, quanto per quel che concerne l'insegnamento della religione che da obbligatorio è diventato opzionale. Dopo aver affermato infatti, ancora una volta poco opportunamente per uno Stato che si professa laico, che 'i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano', verità storica questa per altro indiscutibile, l'art. 9 n. 2 lascia liberi gli studenti o i loro genitori di avvalersi o meno di tale insegnamento 'su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione'. Si deve subito dire che se l'insegnamento della religione si fosse tenuto in modo diverso e non a livello catechistico —consentendo tutta una serie di abusi che il protocollo addizionale non elimina, poichè è sempre l'autorità ecclesiastica a dover confermare l'idoneità dei docenti e la Conferenza Episcopale a dover determinare, in successive intese con le autorità scolastiche, non bene determinate, i programmi, le modalità di insegnamento, i testi e 'i profili della qualificazione professionale degli insegnanti' (oltre 22.000, senza un preciso *status* giuridico e con il rischio di perdere il posto di lavoro)— senza soddisfare la pressante richiesta di cultura religiosa, a ciò non si sarebbe arrivati. Nè l'opzionalità costituisce una novità di gran rilievo poichè si attua ora, con decenni di ritardo, quel sistema che negli Stati Uniti ha assunto il nome di *released time* e che la Corte Suprema ha dovuto temperare poichè troppo favoritivo delle scuole parrocchiali cattoliche<sup>23</sup>. Nè si comprende perchè lo Stato debba rinunciare ad uno dei suoi compiti specifici, quello dell'educazione, anche religiosa, e della formazione e nomina esclusiva degli insegnanti di religione<sup>24</sup>.

L'art. 10 nn. 1 e 2 conferma inoltre la dipendenza, unicamente dall'autorità ecclesiastica, degli istituti universitari, dei seminari, accademie, collegi, ed altri istituti religiosi e riconosce il valore dei titoli accademici per lo Stato. Una conferma, per altro mortificante, è anche quella dell'articolo 10 n. 3 sulla

22 Cf. L. De Luca, 'Il riconoscimento del matrimonio canonico', in *Dir. eccl.* (1984), I, pp. 417 ss.; M. Petroncelli, 'Osservazioni sul collegamento tra celebrazione religiosa del matrimonio e suoi effetti civili', in *Studi in onore di Pietro Gismondi* (in corso di pubblicazione).

23 Cf. M. Tedeschi, 'Alle radici del separatismo americano', in *Dir. eccl.* (1984), I, pp. 83 ss.

24 Cf. G. Catalano, 'La scuola', relazione in corso di pubblicazione al Convegno di Bari-Bisceglia (4-7 giugno 1984), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*.

nomina dei docenti dell'Università cattolica del Sacro Cuore che rimane subordinata 'al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica', sia perchè non chiarisce se tale gradimento occorra anche quando si decide di rescindere il rapporto e non solo allorchè si assume un docente —in violazione di quella libertà religiosa più volte richiamata nell'accordo— ma soprattutto perchè si dimentica che il docente, vincitore di un pubblico concorso, verrebbe ad essere trattato, per motivi religiosi, in modo diverso dai colleghi che insegnano in una Università dello Stato, poichè questi ultimi sono inamovibili. Viene violata così quella libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento garantita dall'art. 33 Cost. e richiamata nell'art. 3 dell'accordo<sup>25</sup>. Ma v'è di più poichè, in modo davvero inaudito, il protocollo addizionale chiarisce, certamente su esplicita richiesta della S. Sede, che 'la Repubblica italiana, nell'interpretazione dell'art. 3 —che non innova l'art. 38 del Concordato dell'11 febbraio 1929— si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte Costituzionale relativa al medesimo articolo', quasi che la Corte non possa mutare giurisprudenza e che una sentenza giudiziale costituisca, nel nostro sistema giuridico, fonte di diritto<sup>26</sup>.

6. Con riferimento all'assistenza spirituale, l'art. 11 n. 1 amplia le disposizioni degli artt. 13, 14 e 15 del Concordato lateranense che prendevano in considerazione solo le forze armate (non sembra più prevista l'istituzione di un vicariato castrense) e non anche le strutture sanitarie e l'ordinamento penitenziario, stabilendo il principio che l'esercizio della libertà religiosa e l'adempimento delle pratiche di culto dei cattolici, non possono venire impediti dall'appartenenza a tali istituzioni. L'art. 11 si conforma così ai mutamenti legislativi in materia e ciò appare positivo. Ma ancora una volta si cade in errore poichè ciò che si deve garantire non è il diritto di libertà religiosa, principio costituzionale valido *erga omnes* e in tutte le circostanze, quanto la mera assistenza spirituale. L'art. 11 n. 2, infatti, non prevede, così come fanno gli artt. 5-8 dell'intesa con i valdesi<sup>27</sup>, di non 'addossare alla spesa pubblica il costo di attività non afferenti ai suoi fini istituzionali', ma consente che le autorità ecclesiastiche, d'intesa con quelle italiane cui spetta la facoltà di nomina, designino gli ecclesiastici preposti a tal fine, intervenendo così nell'organizzazione del servizio e in rapporti di pubblico impiego di competenza esclusiva dello Stato, con conseguenti oneri finanziari che risultano alla fine lesivi della *par condicio* tra i cittadini, poichè la tutela degli interessi religiosi dei cattolici finisce con il gravare su tutta la comunità<sup>28</sup>.

La Santa Sede e la Repubblica italiana, infine, si impegnano a collaborare 'per la tutela del patrimonio storico ed artistico' la cui valorizzazione e salva-

25 Cf. M. Tedeschi, 'Scuola confessionale e libertà di insegnamento', in *Temi* (1973), pp. 349 ss.; G. Calogero, 'La scuola, la scienza, e le arti', in *Commentario alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi (Firenze 1950), pp. 323 ss.

26 Cf. M. Condorelli, '«Scherz und Ernst» sual nuovo Concordato', in *Dir. eccl.* (1984), I, pp. 363 ss.

27 Cf. *Il Regno, documenti* (1984), n. 504, pp. 251 ss.

28 Cf. V. Tozzi, *Riforma amministrativa e interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza* (Napoli 1983), pp. 257 ss.

guardia è rinviata ad ulteriori intese, allo stesso modo che 'la conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche'. L'intervento della S. Sede in questo settore costituisce una novità e una concessione da parte dello Stato.

Questo principio del rinvio a successivi accordi e a continue consultazioni bilaterali che, come si è visto, è una costante di tale concordato, da taluni considerato come un accordo quadro<sup>29</sup>, è ribadito nelle norme finali. L'art. 13 n. 2, infatti, stabilisce che: 'ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato possono essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale italiana', novità quest'ultima estremamente interessante perchè, nell'ampliare la possibilità di partecipazione delle parti, non attribuisce solo alla, S. Sede la titolarità esclusiva dei rapporti di diritto esterno. Preoccupa invece la dizione 'ulteriori materie' che andrebbe meglio determinata, come il valore formale degli accordi a venire, rispetto a questo del 18 febbraio, sia sul piano del diritto internazionale che del diritto interno. Spirito identico anima la norma di chiusura dell'art. 14 secondo la quale: 'Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata'.

7. In calce all'accordo v'è un protocollo addizionale<sup>30</sup>, cui si è fatto spesso riferimento perchè integrativo delle norme dell'accordo e dello stesso loro valore formale, con il fine di assicurare 'la migliore applicazione dei Patti lateranensi e delle convenute modificazioni, e di evitare ogni difficoltà di interpretazione'. A prescindere dalla considerazione che per queste c'è la norma dell'art. 14, le norme del protocollo hanno vera e propria natura concordataria per cui sarebbe stato preferibile inserirle nel testo definitivo dell'accordo, impedendo loro così di mutarne la portata. Infatti, se si esclude il carattere applicativo o interpretativo, l'impressione che se ne trae è che si siano volute inserire all'ultimo momento, in modo surrettizio e alquanto discutibile, norme che non avevano trovato facile accoglimento nel testo definitivo dell'accordo o, peggio, che ne travisavano il significato.

L'abolizione 'della religione cattolica come sola [sic] religione dello Stato italiano', infatti, non appare opportuna perchè lo Stato non aveva alcun bisogno dell'assenso della S. Sede, e se proprio si voleva inserirla occorreva farlo nel testo definitivo dell'accordo e non in un protocollo addizionale.

In relazione poi all'art. 4 dell'accordo, nel protocollo si precisa che: 'si considerano con cura d'anime gli Ordinari, i parroci, i vicari parrocchiali, i rettori di Chiese aperte al culto ed i sacerdoti stabilmente addetti ai servizi di assistenza spirituale di cui all'art. 11', e cioè forze armate, istituti sanitari e istituti di pre-

29 Cf. C. Cardia, 'Profili di libertà', relazione in corso di pubblicazione al citato convegno di Bari-Bisceglie; F. Margiotta Broglio, 'Il negoziato per la riforma del Concordato tra Governo e Parlamento', in *Concordato e Costituzione*, a cura de Sievs Ferrari, Bologna, 1985.

30 Cf. R. Baccari, op. cit., pp. 255 ss.

venzione e di pena. L'art. 4 n. 2 stabilisce che: 'in caso di mobilitazione generale gli ecclesiastici non assegnati alla cura d'anime sono chiamati ad esercitare il ministero religioso fra le truppe, oppure, subordinatamente, assegnati ai servizi 'sanitari'. V'è un chiaro contrasto tra le norme, per cui è lecito chiedersi cosa avviene per gli ecclesiastici con cura d'anime. Il concordato del '29, all'art. 3 com. 3, stabiliva che essi erano dispensati dal presentarsi alla chiamata alle armi anche in caso di mobilitazione generale. Bastava lasciare in vita tale disposizione senza dover ricorrere a un'interpretazione estensiva dell'art. 4 n. 1 che, a richiesta, esonera i sacerdoti dal servizio militare, ma nulla dice in caso di mobilitazione generale<sup>31</sup>.

Lo Stato inoltre si impegna a dare 'comunicazione all'autorità ecclesiastica competente per territorio dei procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici', dizione questa giustamente sintetica poichè in materia valgono le norme del diritto comune.

Opportuna appare la precisazione da parte della S. Sede relativamente all'interpretazione dell'art. 23 com. 2 del Trattato lateranense, 'secondo la quale gli effetti delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche... vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani'<sup>32</sup>.

Per quel che riguarda il matrimonio, l'istruzione religiosa e l'assunzione dei docenti dell'Università cattolica, valgono le osservazioni critiche sopra avanzate sui singoli punti.

Anche nella norma di chiusura del Protocollo si riafferma che: 'le Parti procederanno ad opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente Accordo' di cui il Protocollo addizionale fa parte integrante, rinviando, ancora una volta, a successive intese.

8. Così come l'*iter* per la revisione e lo svolgimento della fase finale delle trattative non sono esenti da critiche, non lo è nemmeno la valutazione complessiva sul nuovo accordo che sostanzialmente, nonostante la dizione e il rinvio esplicito alle norme del '29 e al Trattato lateranense, deve considerarsi un nuovo concordato.

La revisione inizia con un atto unilaterale dello Stato, quello della nomina della commissione Gonella che, proprio per non essere stato concordato con la S. Sede, non poteva sortire altro effetto che quello di iniziare lo studio del progetto e di presentarlo all'opinione pubblica. Allorchè si decide di nominare una commissione mista non le si attribuiscono pieni poteri nè le si consente di lavorare in tempi brevi (troppo pochi e anche troppo anziani alcuni dei suoi pur autorevoli rappresentanti; estremamente esiguo il numero degli specialisti e i supporti cui ciascuna commissione ha potuto far capo). Sei bozze —una peggiore dell'altra— sono l'indice di questo disagio. Alcuni membri della commissione —penso in questo momento allo Jemolo— non riescono a far passare nemmeno

31 Cf. R. Baccari, op. cit., pp. 255 ss.

32 Cf. contra R. Baccari, op. cit., pp. 255 ss.

le opinioni che per decenni avevano portato avanti sul piano dottrinale. Si ha l'impressione che gli aspetti politici prevalgano su quegli tecnici. Si ammanta la revisione di un ingiustificato alone di segretezza (dobbiamo all'iniziativa del sen. Spadolini la pubblicazione della quinta bozza<sup>33</sup> e a tutt'oggi sconosciuta è la sesta bozza) non si comprende bene se per il pudore degli sbagli commessi o per essere liberi nel programmarne altri. A nulla valgono gli avvertimenti che i cultori di diritto ecclesiastico e di diritto pubblico avanzano a più riprese in convegni, su riviste, nei giornali<sup>34</sup>. Il testo finale dell'accordo, così come lo si è qui commentato —pieno di errori e incerto nelle linee di fondo— non è che la logica conseguenza di queste premesse.

Nè può condividersi il modo stesso in cui la fase finale delle trattative si è svolta, con la richiesta al Parlamento di un mandato in bianco per la sottoscrizione dell'accordo che taluni ritengono vincolante ai fini della ratifica, senza che nessuno ne conoscesse il testo finale, nè quello della sesta bozza. Il Parlamento, che dovrebbe invece vederlo e riconoscerlo tale diritto<sup>35</sup>, non ha che formalmente partecipato all'azione dell'esecutivo. La ratifica, in mancanza di serie opposizioni, appare scontata; ma bisogna essere molto attenti in quella sede a valutare cosa si è veramente sottoscritto e quanto l'accordo sia conforme all'ideologia dello Stato repubblicano e laico, poichè, al di là delle abili manovre politiche e delle alchimie parlamentari, il merito non consiste nel sottoscrivere un qualsiasi accordo o nel riuscire là dove i precedenti governi non avevano avuto successo, ma nello stipulare un buon accordo e questo sicuramente non lo è<sup>36</sup>.

Nè vengono ora a delinarsi due carenze che sono state evidenti negli ultimi decenni in Italia: l'inesistenza di una linea di politica ecclesiastica<sup>37</sup> e l'individuazione del tipo di rapporto tra lo Stato e la Chiesa. Il nuovo accordo non ha coperto tali vuoti nè chiarito alcunchè. La politica ecclesiastica che si profila non è certamente laica. Queste continue consultazioni bilaterali, infatti, limitano la piena sovranità dello Stato e consentono ingerenze alla Chiesa ancora superiori di quelle del '29. Vincolano cioè proprio il diritto dello Stato a una legislazione unilaterale in materia. L'accordo quindi, sotto questo aspetto, è doppiamente criticabile, perchè riafferma il principio concordatario e impegna in futuro a una legislazione bilaterale.

Come si possa sostenere —quando si è concesso che la S. Sede desse il benessere al venir meno della religione di Stato e che si garantisse bilateralmente ciò che ai cittadini garantiva già la Costituzione— che questo accordo abbia configurato una vittoria dello Stato laico e separatista<sup>38</sup>, non si riesce a capire. Il fatto poi che la sottoscrizione si sia avuta in presenza di un governo laico

33 Cf. *Nuova Antologia*, fasc. 2149 (1984), pp. 376 ss.

34 Cf. E iniziative di cui alle note nn. 24 e 29.

35 Cf. F. Margiotta Broglio, 'Dalla Costituente al nuovo Concordato', in *Mondoperaio*, n. 3 (marzo 1984), pp. 101 ss.

36 Cf. M. Tedeschi, 'Prime impressioni', cit., p. 692.

37 Cf. S. Lariccia, 'La politica ecclesiastica italiana nel secondo dopoguerra', in *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. II (Milano 1976), pp. 815 ss.

38 Cf. E. Margiotta Broglio, 'Dalla Costituente', cit., pp. 101 ss.

è ancora più grave perchè o non si comprende il significato di laicità e di separatismo o si è in malafede.

Qui non si è sottoscritta una nuova conciliazione tra Stato e Chiesa —sia perchè se c'erano divisioni queste erano state definite nel '29 che per la sopravvivenza del Trattato lateranense e dei relativi allegati— ma si sono stabilite soltanto delle norme su *res mixtae*, che debbono avere una durata nel tempo e soprattutto definire problemi aperti. Bene, non solo non si è nemmeno individuata, escludendo la soluzione di talune questioni o rinviandole, con esattezza la materia concordataria —perchè nell'accordo vi sono norme che andrebbero poste nel protocollo o nelle leggi di applicazione e di esecuzione e nel protocollo disposizioni che troverebbero una migliore collocazione nell'accordo ma non ha nemmeno trovato precisa configurazione quell'accordo quadro che, fin dalla prima bozza, si voleva delineare, poichè in questo ci si sarebbe dovuti limitare a individuare i principi generali rinviando magari, se lo si voleva, a successive intese sui singoli punti che, pur vincolanti, potrebbero costituire una novità, senza confondere ciò che è principio da ciò che invece è norma concordataria. Nè convincente appare il continuo riferimento alla libertà religiosa, per la diversa accezione che ne ha lo Stato rispetto alla Chiesa, e perchè principio costituzionale incongruo a delineare i rapporti tra Stato e Chiesa.

Se però l'impostazione generale di quanto è stato fatto e alcune delle soluzioni adottate sono, come si è visto, notevolmente criticabili, qualche merito a questi accordi deve pur riconoscersi: il venir meno del principio dell'inscindibilità dei Patti lateranensi<sup>39</sup>, della tesi dell'intangibilità e del primato delle norme concordatarie<sup>40</sup>, il richiamo, non senza significato sotto questo aspetto, alle norme costituzionali con l'implicita sottoposizione di quelle concordatarie, alcune soluzioni in materia matrimoniale<sup>41</sup>, quasi tutta la normativa sugli enti. Ed è proprio il lavoro di questa commissione a far ben sperare, poichè solo procedendo in questo senso si potranno integrare i vuoti o chiarire gli aspetti più discutibili di quelle norme dell'accordo che si sono qui esaminate, nell'auspicio che l'applicazione della legge sia migliore della legge stessa<sup>42</sup>.

MARIO TEDESCHI

Prof. ord. nell'Università di Napoli

39 Cf. M. Tedeschi, 'Revisione del Concordato e inscindibilità dei Patti lateranensi', in *Studi in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III (Milano 1976), pp. 1365 ss., e in *Dir. eccl.* (1975), I, pp. 230 ss.

40 Cf. G. Catalano, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo alla interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione* (Milano 1976); F. Finochiaro, 'Art. 7', in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca* (Bologna-Roma 1975), pp. 321 ss.

41 Cf. M. Tedeschi, 'La volontà degli effetti civili nel regime della trascrizione del matrimonio canonico', in *Dir. eccl.* (1978), II, pp. 36 ss.

42 Cf. E. Vitali, 'La nuova disciplina del matrimonio', in *Concordato e costituzione*, cit.