

GLI ACCORDI DI VILLA MADAMA E LA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Stato e confessioni religiose. — 2. Un nuovo modello concordatario? — 3. Tra vecchio e nuovo. — 4. La disciplina del matrimonio. — 5. L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. — 6. L'assistenza religiosa. — 7. La copertura costituzionale degli accordi di Villa Madama.

1. *Stato e confessioni religiose*

Dopo che i principi ispiratori della Carta costituzionale del 1948 erano stati recepiti (per la verità con un travaglio non breve) dalla società civile e dopo che gli insegnamenti del Concilio Vaticano II (1962-1965) avevano lasciato la propria impronta in vasti strati della società religiosa, trovando accoglienza — larga, se non piena — anche nel nuovo Codice di diritto canonico (1983), la sorte del Concordato del 1929 era ormai segnata: già troppo a lungo esso era sopravvissuto al chiudersi dell'epoca in cui aveva visto la luce ed all'esaurirsi della sua funzione storica, cosicché i caratteri pre-costituzionali e pre-conciliari che lo marcavano vistosamente erano divenuti evidenti e sempre più ingombranti in una prospettiva di adeguamento delle strutture giuridiche sia della Chiesa che dello Stato alle profonde trasformazioni di cultura, di costume, di mentalità intervenute nella società italiana a partire dagli anni '60.

Nonostante fosse a tutti chiara la necessità di impostare su diverse basi le relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica, molteplici ragioni — tra cui l'inadeguatezza del quadro di riferimento della politica ecclesiastica, i contrasti insorti attorno all'approvazione delle leggi su divorzio e aborto (acuiti ulteriormente dallo svolgimento dei referendum abrogativi) e più in generale l'instabilità che ha caratterizzato il sistema politico italiano per tutti gli anni '70 — hanno fatto sì che l'opera di revisione procedesse tra esitazioni, ritardi e lentezze, giungendo al termine soltanto il 18 febbraio 1984 con la firma degli Accordi di Villa Madama: in tal modo, quando i negoziatori hanno posto mano alle fasi finali e decisive della trattativa le radicali istanze libertarie ed egualitarie che avevano segnato una lunga stagione della cultura politica italiana si erano ormai stemperate in una sintesi più equilibrata (o, a giudizio di altri, eccessivamente edulcorata) mentre la polemica an-

ti-concordataria che aveva caratterizzato tanta parte del « dissenso » cattolico era venuta circoscrivendosi a gruppi sempre meno rappresentativi e comunque ai margini della strategia ecclesiale del pontificato di Giovanni Paolo II. Di queste trasformazioni, che hanno segnato il passaggio dagli anni '70 agli anni '80 è possibile rintracciare gli effetti sia nel vasto consenso politico e dottrinale coagulatosi attorno all'ipotesi di riformare (anziché abrogare) il Concordato del 1929 sia nelle soluzioni adottate per taluni dei problemi di maggior rilievo affrontati dai negoziatori.

Tre giorni dopo la conclusione degli Accordi di Villa Madama è stata stipulata, il 21 febbraio 1984, l'Intesa con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese ⁽¹⁾. Si è in tal modo avviato un processo volto a rimediare all'anacronismo della legislazione sui « culti ammessi » (coeva a quella concordataria e viziata da analoghe « incompatibilità » con il dettato costituzionale) ⁽²⁾ ed a dare attuazione — sia pur tardivamente — all'art 8, 3° comma della Costituzione, secondo cui i rapporti con lo Stato italiano delle confessioni religiose diverse da quella cattolica « sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze ».

La conclusione degli Accordi di Villa Madama e, quasi contemporaneamente, dell'Intesa valdo-metodista — insieme all'apertura delle trattative per la stipulazione di analoghe intese con altre confessioni religiose ⁽³⁾ — risponde al disegno (più volte enunciato dagli uomini politici succedutisi a capo del governo italiano) di impostare in base a nuovi criteri i rapporti con tutti i gruppi religiosi presenti nel Paese, dando finalmente piena attuazione al principio della bilateralità pattizia nella produzione della legislazione ecclesiastica ed espungendo da quest'ultima le norme contrarie — o, ancor meglio, non pienamente rispondenti — al dettato costituzionale ⁽⁴⁾. Poiché gli Accordi di Villa Madama non possono essere estrapolati — senza pregiudicarne un'esatta comprensione — dal più ampio disegno riformatore in cui si inseriscono, ad esso (o almeno al suo profilo che esige maggiore attenzione) va preliminarmente dedicata qualche rapida riflessione.

Non vi è dubbio che la conclusione degli Accordi di Villa Madama e dell'Intesa valdo-metodista si inserisce « nell'alveo di un sistema di partecipazione dei gruppi all'elaborazione della disciplina normativa

(1) Su di essa si vedano gli scritti indicati nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*/1984, p. 244; cfr. inoltre G. CASUSCELLI, *L'Intesa con la Tavola Valdese, in Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e S. Sede*, a cura di S. Ferrari Bologna 1985, pp. 213-48.

(2) Si veda da ultimo la sentenza 239/84 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731 (per il testo della sentenza cfr. *Quaderni cit.*, pp. 342-60).

(3) Per alcune notizie e riflessioni sulle trattative in corso con l'Unione delle Comunità israelitiche italiane cfr. R. BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, pp. 321-62; G. SACERDOTI, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte costituzionale e le prospettive di intesa*, in *Quaderni, cit.*, pp. 109-32.

(4) La distinzione tra « non contrarietà » e « piena rispondenza » ai valori costituzionali è suggerita e utilizzata da P. BELLINI, *Prime note critiche sullo schema del nuovo Concordato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1977, p. I, p. 33.

nelle specifiche materie che li riguardano » ⁽⁵⁾. Lo sviluppo di tale sistema, che interessa molteplici campi della vita associata al punto che in esso è stato ravvisato uno dei tratti caratterizzanti dell'odierno « Stato sociale » ⁽⁶⁾, condurrà presumibilmente ad una moltiplicazione di intese e di accordi, diversificati tanto per natura che per contenuto giuridico.

È possibile che questo processo si risolva nella fruizione di un maggior grado di libertà per ciascuna confessione religiosa (e quindi per i cittadini che ad esse aderiscono), la quale potrà assumere l'organizzazione normativa ritenuta più adeguata alle proprie esigenze e non sarà invece costretta all'interno di una disciplina legislativa che, concepita per tutte le confessioni, non si adatti perfettamente a nessuna di esse. Tuttavia, se è vero che, come ricordava Kelsen, l'ordinato progresso della società deriva da una giusta combinazione di libertà e di uguaglianza, non è infondato il timore che un'indiscriminata differenziazione delle leggi relative ai vari gruppi religiosi, frutto di un esasperato « contrattualismo », porti ad inaccettabili discriminazioni: l'essere da non molto tempo usciti da un lungo periodo di marcato egualitarismo non deve indurre a cadere nell'eccesso opposto, consentendo il nascere di un « neocorporativismo » ⁽⁷⁾ in cui ciascun gruppo confessionale si senta autorizzato a richiedere per sé — se appena ha la forza di farlo — la concessione di uno « ius singulare » che si collochi al di fuori o addirittura contro gli interessi generali della collettività.

La « negoziazione legislativa » tra Stato e confessioni religiose in vista della conclusione di accordi ed intese dovrà pertanto svolgersi nel rigoroso rispetto dei limiti deducibili dai principi e dalle norme costituzionali. Tra di essi vanno ricordati in primo luogo — oltre alla partecipazione del Parlamento allo svolgimento dei negoziati ed al divieto di ingiustificate esclusioni di confessioni religiose interessate a definire su base pattizia i loro rapporti con lo Stato ⁽⁸⁾ — le garanzie di uguaglianza poste dall'art. 3, 1° comma e 8, 1° comma della Costituzione, le quali potrebbero risultare vanificate da un'eccessiva diversificazione del contenuto degli accordi e delle intese concluse — pur in seguito ad una trattativa intercorsa tra le parti — dallo Stato con le confessioni religiose: timore in certo modo acuito dalla scomparsa, nel primo articolo degli Accordi di Villa Madama, di quel richiamo all'uguale libertà di tutte le confessioni religiose ricorrente nelle precedenti bozze di revisione del Concordato.

Per ovviare agli inconvenienti ora indicati — e stante l'improbabilità che i principi di uguaglianza sanciti nella Carta costituzionale possano costituire, per la loro natura di norme generali, una barriera

(5) C. MIRABELLI, in *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. Tozzi, Napoli 1984, p. 45.

(6) Si veda, con diretto riferimento alla produzione normativa in materia ecclesiastica, P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1984.

(7) Questo pericolo è stato recentemente ribadito da N. COLAIANNI, *Neocorporativismo e neocorporativismo*, in *Il Tetto*, 1984, pp. 180-89.

(8) Tali limiti sono segnalati da S. LARICCIA, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, p. 1, pp. 467-94.

sufficientemente salda al rinascere di spinte corporative e disegualitarie — è lecito chiedersi fin d'ora se, nel contesto dei progetti di riforma istituzionale dello Stato, non sia opportuno delimitare con maggior rigore e precisione l'area entro cui debbono collocarsi tutti gli accordi tra Stato e confessioni religiose, codificando — con norme anch'esse di carattere generale ma più specifiche ed articolate di quelle costituzionali — un minimo comun denominatore che dovrà essere rispettato in ciascuno di essi, a salvaguardia innanzitutto di quei valori di uguaglianza a cui l'ordinamento giuridico dello Stato non può rinunciare (9).

2. Un nuovo modello concordatario?

In occasione dello scambio delle ratifiche, avvenuto il 4 giugno 1985, l'*Osservatore Romano* ha pubblicato, fra gli altri, un articolo in cui Francesco D'Agostino pone in termini radicali la domanda sul significato del nuovo Accordo, chiedendosi se in esso vada « letta la registrazione, o meglio la *positivizzazione* di un insieme di principi universali del nostro tempo, incentrati sulla dinamica della secolarizzazione e grazie ai quali sarebbe possibile dedurre da questo testo molto più di quanto normalmente non emerga da un accordo internazionale: il nuovo Accordo apparterrebbe al novero dei segni dei tempi e meriterebbe l'attenzione e il rispetto che questi richiedono » (10). Tradotto in altri termini, questo problema si risolve nella domanda: gli Accordi di Villa Madama delineano un nuovo modello concordatario, che recepisce — nel bene e nel male: le opinioni sono divise — le trasformazioni intervenute nell'arco di oltre cinquant'anni all'interno della società civile e religiosa italiana?

Nonostante l'autorità dei suoi sostenitori, ritengo difficile condividere la tesi che individua negli Accordi di Villa Madama « una riproposizione ammodernata — a tutto vantaggio della Chiesa — della stessa sostanza normativa del Concordato del 1929 » (11). Quest'ultimo accordo infatti ripeteva, con i necessari aggiustamenti, il modello concordatario della Restaurazione accogliendone — oltre ad alcune soluzioni tecniche (per esempio in materia di matrimonio) (12) — i criteri ispiratori di fondo e in particolare l'affermazione della confessionalità dello Stato (ribadita esplicitamente nell'art. 1 del Trattato lateranense), la quale giustificava da un lato la disciplina privilegiaria assicurata alla

(9) Ed anche per una migliore (anche se ancora incompleta) tutela delle confessioni religiose che non vogliono o non possono stipulare intese con lo Stato italiano. Su questo problema — uno dei più rilevanti aperti dalla scelta di regolare pattiziamente i rapporti tra Stato e confessioni religiose — non è possibile soffermarsi in questa sede: per alcune indicazioni cfr. G. PEYROT, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, pp. 619-58.

(10) F. D'AGOSTINO, *Interpretazione del Concordato e autointerpretazione della Chiesa*, in *L'Osservatore Romano*, 4 giugno 1985.

(11) P. BELLINI, in *Il Sole-24 Ore*, 21 febbraio 1984; in senso analogo A. L. RAVÀ, *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, in *Il Tetto*, maggio-giugno 1985, p. 314.

(12) Cfr. L. SPINELLI, *Le legislazioni matrimoniali degli Stati italiani preunitari con riferimento al sistema concordatario*, Milano 1952.

Chiesa cattolica e dall'altro il sistema di controlli statuali a cui essa era sottoposta. Ponendo a confronto i Patti Lateranensi con l'ultimo dei concordati della Restaurazione, Jemolo sottolineava esattamente questa continuità: « il Concordato austriaco del '56 [...] è stato a ben guardare il modello del Concordato nostro » ⁽¹³⁾.

Gli Accordi di Villa Madama invece si distaccano da questo modello e, sia pur con talune incoerenze e cedimenti, paiono muovere da altre premesse, che è opportuno illustrare brevemente.

a) *il principio di distinzione tra ordine civile e ordine religioso*. La pietra angolare su cui poggiava l'intera costruzione concordataria del '29 viene ora meno con la caduta del principio confessionistico, sancita al n. 1 del Protocollo addizionale (« Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano ») ⁽¹⁴⁾. Il suo posto viene preso, negli Accordi di Villa Madama, dall'affermazione che « lo stato e la chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani » (art. 1), formula che è direttamente tratta dall'art. 7 della Costituzione ma che affonda consistenti radici anche nei documenti conciliari e in particolare nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*, dove si dichiara che « la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonomi l'una dall'altra nel proprio campo » (n. 76): l'affermazione dell'indipendenza e sovranità di Stato e Chiesa toglie ogni giustificazione alle ingerenze che l'una « potestas » volesse esercitare negli « interna corporis » dell'altra, enunciando il principio della distinzione tra ordine spirituale e temporale.

Coerentemente con questo principio vengono eliminati, negli Accordi di Villa Madama, gli spunti giurisdizionalistici e confessionistici contenuti nei Patti lateranensi, come si può rilevare attraverso un rapido esame della normativa che riguarda lo *status* degli ecclesiastici. In questa materia cadono, da un lato, l'art. 20, che esigeva dai vescovi il giuramento di fedeltà allo Stato, l'art. 43 che vietava agli ecclesiastici di iscriversi e militare in partiti politici e l'art. 12 che, combinando elementi giurisdizionalistici con spunti confessionistici, imponeva di elevare preghiere per la prosperità della Nazione, mentre vengono riformulati gli art. 19 e 21 relativi alle nomine dei vescovi e dei titolari dei benefici parrocchiali (l'art. 3 degli Accordi di Villa Madama prevede ora che tali nomine siano liberamente effettuate dall'autorità ecclesiastica, che ha il solo obbligo di darne comunicazione ai competenti organi dello Stato); dall'altro scompaiono le norme che, « tendenzialmente ricalcate sul modello dei « privilegia clericorum » previsti dall'ordinamento della Chiesa » ⁽¹⁵⁾, stabilivano a favore degli ecclesiastici l'esenzione dall'ufficio di giurato (art. 4), la parziale impignorabilità di stipendi e assegni

(13) A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1955, p. 728.

(14) Cadono di conseguenza le formule di apertura del Trattato e Concordato (« In nome della Santissima Trinità ») nonché i riferimenti di sapore confessionista contenuti all'inizio degli artt. 34 e 36 del Concordato.

(15) P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso 1976² p. 251.

(art. 6), un trattamento di speciale riguardo in caso di arresto e detenzione (art. 8, co. 2° e 3°) e punivano con pene particolarmente severe l'uso dell'abito ecclesiastico da parte di soggetti a cui fosse stato interdetto (art. 29, lett. i). Lungo questa stessa linea si collocano inoltre la soppressione dell'art. 5 che precludeva ai sacerdoti apostati ed irretiti da censura e agli ecclesiastici privi del nulla osta dell'Ordinario diocesano l'accesso ai pubblici uffici e le modificazioni apportate all'interpretazione dell'art. 23 del Trattato, in seguito alle quali non potranno essere riconosciuti effetti civili alle sentenze ed ai provvedimenti dell'autorità ecclesiastica che fossero contrastanti « con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani » ⁽¹⁶⁾.

L'opera di demolizione condotta in questo campo appare quindi rispondere, in primo luogo, all'esigenza di delimitare più nettamente gli ambiti in cui lo Stato e la Chiesa svolgono la propria attività eliminando ingerenze ormai anacronistiche e sopprimendo, al tempo stesso, privilegi — favorevoli o sfavorevoli — che (oltre ad essere in taluni casi in evidente contrasto con i principi di uguaglianza e libertà sanciti dalla Carta costituzionale) non apparivano giustificabili in maniera convincente dalla necessità di consentire l'espletamento delle funzioni religiose di cui gli ecclesiastici sono investiti: ne consegue un ampliamento dell'area del diritto comune ed un rafforzamento della « tendenza a considerare il ministro di culto in una posizione giuridica depauperata da quella di ogni altro cittadino », attribuendogli « più che una particolare e formale "auctoritas" derivante dalla sua qualifica, una condizione tale da garantirgli con pienezza l'esplorazione dei diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione » ⁽¹⁷⁾.

b) *il principio di collaborazione.* All'affermazione dell'indipendenza e sovranità di Stato e Chiesa va ricollegato, per determinarne esattamente portata e confini, l'impegno « alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese » assunto nell'ultima parte dell'art. 1 degli Accordi di Villa Madama.

Questo impegno alla collaborazione (anch'esso già contenuto nella *Gaudium et Spes*) sta in primo luogo a fondamento del processo di « dilatazione concordataria » che ha attratto nell'orbita del nuovo Accordo materie fino ad ora disciplinate unilateralmente dallo Stato italiano (così la garanzia del pluralismo scolastico: art. 9; l'assistenza spirituale nelle istituzioni ospedaliere e penitenziarie: art. 11; la tutela

(16) Per un esame più approfondito di queste tematiche si rimanda a S. FERRARI, *Le persone fisiche, in Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, atti del convegno svoltosi a Bari-Bisceglie il 4-7 giugno 1984 (in corso di stampa). Non attengono alla condizione giuridica degli ecclesiastici ma rispondono alla stessa logica, volta ad eliminare le disposizioni di sapore giurisdizionalistico e confessionaristico, la soppressione dell'art. 43 (che introduceva alcune limitazioni all'attività dell'Azione cattolica) e la modificazione dell'art. 16 del Concordato relativo alla determinazione delle circoscrizioni diocesane (in base all'art. 3 degli Accordi di Villa Madama essa è ora operata in piena autonomia dall'autorità ecclesiastica, senza alcun impegno di ricercare una corrispondenza con le circoscrizioni provinciali).

(17) R. BRUNO, *Ministri di culto e reati elettorali*, in *Archivio Giuridico « Filippo Serafini »*, v. CCIII, 1983, p. 369.

del patrimonio storico e artistico: art. 12) e che ha esteso la disciplina bilaterale a nuovi profili di materie già regolate nei Patti lateranensi, come nel caso del matrimonio, dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e degli enti ecclesiastici.

Alla valorizzazione del principio di collaborazione può poi essere ricondotto lo stesso modello formale degli Accordi fondato sulla previsione di molteplici intese — per esempio in materia di enti e beni ecclesiastici (art. 7), assistenza spirituale (art. 11), tutela del patrimonio storico e artistico (art. 12), insegnamento della religione (n. 5 del Protocollo addizionale) — a cui viene rinviata la definizione di aspetti particolari (e talvolta assai rilevanti) della disciplina pattizia, intenzionalmente mantenuta negli Accordi al livello di definizione dei principi direttivi che debbono ispirare i rapporti tra società civile e religiosa. A prescindere dalla maggior capacità e rapidità di adeguamento alle trasformazioni sociali che un tale modello dovrebbe assicurare, il fatto che la controparte ecclesiastica di queste intese sia stata prevalentemente individuata nella Conferenza Episcopale Italiana costituisce un passaggio di fondamentale importanza nell'opera di decentralizzazione da tempo in atto nella Chiesa cattolica, marcando un'inversione di tendenza (rilevabile anche nel recente Codice di diritto canonico) rispetto alla pluri-secolare diffidenza con cui la S. Sede considerava il rafforzamento delle Chiese nazionali ed avviando un'ormai indilazionabile assunzione di responsabilità da parte dell'episcopato italiano. Mostrando di aver recepito le trasformazioni intervenute nella dislocazione dei poteri all'interno dell'istituzione statale (con l'attuazione dei principi di decentramento e autonomia previsti dall'art. 5 Cost. e l'attribuzione alle Regioni di rilevanti competenze in settori che toccano da vicino gli interessi religiosi dei cittadini) e ecclesiastica (in seguito alla valorizzazione di istituti di esercizio congiunto del ministero episcopale come le Conferenze episcopali nazionali e le loro espressioni regionali), i nuovi Accordi prefigurano un modello di relazioni articolato su più livelli, in cui la S. Sede conserva la funzione di fissare i principi direttivi e la Conferenza Episcopale Italiana acquista quella di precisarne le concrete modalità di attuazione, senza escludere la possibilità di ulteriori sviluppi che coinvolgano sul fronte sia della Chiesa che dello Stato autorità dotate di competenze più specifiche o territorialmente più circoscritte.

Sotto il profilo dei contenuti, l'impegno « alla reciproca collaborazione » sancito all'art. 1 trova espressione non soltanto nelle singole intese previste negli Accordi ma anche in una norma « aperta » la quale, provvedendo per il futuro, stabilisce che « ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana » (art. 13): quali siano le « ulteriori materie » suscettibili di essere disciplinate in via pattizia non è agevole dire, trattandosi in sostanza di definire quell'area di « *res mixtae* » che connette l'ordine della Chiesa con quello dello Stato e di individuare in

conseguenza le materie che l'ordinamento canonico e statale consentono di disciplinare attraverso una regolamentazione bilaterale ⁽¹⁸⁾. Una dichiarazione resa nota dalla Conferenza Episcopale Italiana lo stesso giorno della firma degli Accordi di Villa Madama ha auspicato che l'impegno di collaborazione espresso dall'art. 1 si estenda ad « aree significative di problemi nuovi e urgenti, quali la promozione della vita e della famiglia, l'educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi della comunicazione sociale, la promozione del volontariato interno e internazionale, l'impegno per il terzo mondo e per la pace, la valorizzazione del territorio e della sua cultura ». Queste affermazioni dell'episcopato italiano — che lasciano intravedere l'eventualità di dare una disciplina convenzionale a materie che « rientrano nella competenza normativa statale » ⁽¹⁹⁾ — non hanno però trovato eco nelle dichiarazioni delle autorità italiane e hanno suscitato critiche e riserve: traendo spunto da esse alcuni hanno affermato che gli Accordi di Villa Madama aprono la strada verso la « "concordizzazione" strisciante » della società italiana ⁽²⁰⁾, mentre altri hanno manifestato il timore che una prassi diffusa di intese tra autorità ecclesiastiche e civili in materia di promozione umana comprima eccessivamente la legittima autonomia dei fedeli laici, appanni la coscienza della radicale diversità che nella comunità politica e religiosa assume la nozione di « promozione umana » o indebolisca, nel mondo cattolico, l'impegno a ricercare tale promozione avvalendosi delle garanzie costituzionalmente previste per tutti i cittadini anziché di specifici presidi giuridici confessionali ⁽²¹⁾.

Non è il caso, nell'economia di questo scritto, di soffermarsi a valutare il fondamento di tali preoccupazioni (alcune delle quali sicuramente meritevoli di attenzione), che potranno essere approfonditamente riconsiderate se e quando si addiverà a questi ulteriori accordi: è però opportuno, in questa sede, precisare la natura dell'impegno di collaborazione assunto da Stato e Chiesa, per evitare che esso apra nuovamente la strada a quella confusione e sovrapposizione di compiti che ha caratterizzato i concordati del passato. Rispetto a questi, infatti, appare indispensabile tener conto che è intervenuto un decisivo elemento di novità, consistente nella maturazione — all'interno della società civile e religiosa — di una coscienza di libertà « dotata di spessori prima sconosciuti » ⁽²²⁾ e consolidata in precise norme di diritto.

(18) Cfr. su questo punto G. CASUSCELLI, *I rapporti tra lo Stato repubblicano e le confessioni religiose nel 1984: i « nuovi accordi »*, in *Quaderni*, cit., pp. 195-97.

(19) P. GISMONDI, *Appendice alle lezioni di diritto ecclesiastico. Le modificazioni del Concordato lateranense*, Milano 1984, p. 12.

(20) G. ALBERIGO, *L'asse Craxi-Casaroli insidia l'egemonia dc*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 1984.

(21) Manifestano queste preoccupazioni, fra gli altri, G. Lo CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, pp. 507-68; S. BERLINGÒ, in *Concordato: opinioni a confronto*, cit., pp. 72-80.

(22) G. ALBERIGO, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello svilup-*

c) *la libertà religiosa*. La Costituzione repubblicana delinea, agli artt. 2, 3, 19 e 21, un ampio ed articolato sistema di diritti che la persona può far valere a tutela della libertà (ed uguaglianza) in materia religiosa « sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità »: queste norme impongono di leggere « tutta la disciplina del fenomeno religioso come disciplina afferente al diritto pubblico soggettivo di libertà religiosa » e di riconsiderare « tutto il diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis* » ⁽²³⁾.

D'altro canto la dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae*, affrontando il problema della libertà religiosa nelle relazioni tra Chiesa e ordinamenti civili, afferma senza incertezze che « la persona umana ha il diritto alla libertà religiosa », precisando che esso consiste nell'immunità da qualsiasi costrizione che impedisca di agire in conformità alla propria coscienza ed estendendo « il diritto a tale immunità » anche a coloro « che non soddisfano all'obbligo di cercare la verità e di aderire ad essa ». Pur con le dovute cautele sembra corretto dedurre da queste affermazioni la conseguenza che le rivendicazioni (contenute in altri passi dei documenti conciliari) all'indipendenza e autonomia della Chiesa e della comunità politica nei propri campi, alla reciproca collaborazione ed alla stessa piena tutela della « *libertas Ecclesiae* » non possano giustificare una produzione normativa — concordataria o dettata unilateralmente dallo Stato — da cui risulti in alcun modo compresso il « diritto della persona umana alla libertà religiosa » che, conclude la *Dignitatis humanae*, « deve essere riconosciuto e sancito come diritto civile nell'ordinamento giuridico della società » ⁽²⁴⁾.

In base ai principi desumibili sia dalla Costituzione che dai documenti conciliari, pertanto, l'impegno alla collaborazione assunto da Chiesa e Stato nell'art. 1 degli Accordi di Villa Madama appare funzionale alla valorizzazione della libertà religiosa, cioè del diritto spettante a ciascun individuo di operare liberamente e consapevolmente le proprie scelte in materia religiosa: se così non fosse, se cioè tale collaborazione pregiudicasse in qualsiasi maniera il diritto di libertà religiosa, risulterebbe compromessa quella stessa « promozione dell'uomo » a cui essa è preordinata (quale « promozione dell'uomo » e, di conseguenza, quale « bene del paese » si può immaginare se non nella promozione dei diritti di libertà?).

Da questa conclusione è possibile ricavare alcuni corollari. Si è esattamente osservato che, mentre per secoli era stato « il sistema politico-giuridico a concretizzare i lineamenti del principio di libertà, il nostro tempo vede l'attuazione del diritto di libertà religiosa affidata alla personale scelta del singolo » ⁽²⁵⁾. Nel contesto di questa evoluzione la collaborazione tra Stato e Chiesa non può più tendere alla predi-

po della vita democratica della Repubblica italiana, in AA. VV., *La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato*, Bologna 3-5 febbraio 1977, Bologna 1977, p. 36.

(23) A. L. RAVÀ, *Quel pasticciaccio*, cit., pp. 290-91.

(24) *Dignitatis humanae*, n. 2.

(25) O. FUMAGALLI CARULLI, *La funzione spirituale del Concordato lateranense*, in *L'Osservatore Romano*, 4 giugno 1985.

sposizione di discipline legislative autoritativamente imposte alla generalità dei consociati (quale era, per esempio, il sistema di finanziamento del clero cattolico, posto a carico dell'intera collettività attraverso gli assegni supplementari di congrua): il rispetto della libertà religiosa esige che l'utilizzazione degli strumenti apprestati, con la collaborazione dello Stato, a favore di una confessione religiosa sia lasciata alla discrezionalità dei cittadini, valorizzando la volontarietà dei comportamenti individuali a cui deve essere restituito il ruolo determinante di verificare dinamicamente l'effettiva corrispondenza con le esigenze della società civile e religiosa delle soluzioni offerte dal legislatore ai problemi che insorgono sul terreno dei rapporti tra Stato e Chiesa. Lungo questa linea si colloca la normativa concernente l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, il cui futuro — in seguito all'integrale affermazione del diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di esso — si giocherà sull'esistenza di una consistente e permanente domanda di istruzione religiosa da parte degli studenti e sulla capacità di offrire, da parte dei docenti, contenuti validi e autentici ⁽²⁶⁾; la disciplina prevista per l'esonero degli ecclesiastici dall'obbligo del servizio militare, anche se a questo proposito sarebbe stato più corretto consentire l'esercizio di una scelta tra l'adempimento del servizio militare e l'assegnazione al servizio civile sostitutivo, aprendo in tal modo la strada ad una diversa impostazione dello stesso problema dell'assistenza spirituale nelle forze armate ⁽²⁷⁾; le soluzioni adottate in materia di impegni finanziari dello Stato ove l'arcaico sistema dei supplementi di congrua (destinato a divenire inagibile in seguito alle innovazioni apportate dal nuovo Codice di diritto canonico alla materia beneficiaria) verrà sostituito da un meccanismo che — pur prevedendo sotto molteplici forme l'intervento incentivante degli apparati statali — è fondamentalmente basato sulla volontà dei fedeli di contribuire liberamente al sostentamento economico della propria Chiesa.

In tutte queste ipotesi, aree che nella normativa del 1929 erano concordatarialemente protette in termini autoritativi, che non contemplavano la possibilità di opzioni alternative, vengono esposte ai rischi di un confronto decisivo con la libertà della persona, a cui spetterà in ultima analisi di operare una scelta tra le diverse soluzioni proposte, segnando il prevalere dell'una o dell'altra.

3. *Tra vecchio e nuovo*

Se gli elementi ora richiamati vanno segnati all'attivo del nuovo testo pattizio, non mancano aspetti di esso che possono suscitare perplessità poiché non sembrano esprimere adeguatamente gli elementi di novità, indicati nel paragrafo precedente, che distinguono gli Accordi di Villa Madama dai Patti Lateranensi: rilievo con cui non si intende porre in questione la compatibilità con la normativa costituzionale delle soluzioni adottate negli Accordi, bensì la loro opportunità alla luce

(26) Cfr. più ampiamente, *infra*, par. n. 5.

(27) Si veda *infra*, par. n. 6.

dell'evoluzione avvenuta all'interno della società civile e religiosa nei quasi quarant'anni che ci separano dalla Costituzione.

Queste osservazioni sono suggerite, in primo luogo, da quella che sembra essere una linea di tendenza emergente, soprattutto, dall'esame della disciplina prevista per l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche e per l'assistenza spirituale nelle forze armate, case di cura ed istituti di prevenzione e di pena ⁽²⁸⁾.

In questi settori appare prevalente un orientamento rivolto ad assicurare la presenza della Chiesa cattolica attraverso forme fortemente istituzionalizzate, caratterizzate da una tendenziale « immissione nel pubblico impiego di personale addetto al soddisfacimento di esigenze religiose » ⁽²⁹⁾. È innegabile che sia l'art. 9 che il n. 1 dell'art. 11 inseriscono l'insegnamento religioso e l'assistenza spirituale all'interno di un quadro di valori ben diverso da quello che ispirava non soltanto il Concordato del 1929 ma anche la bozza di revisione del 1976 ed è vero che, rinviando entrambe le norme a successive intese, sarà necessario attendere queste ultime per formulare un giudizio definitivo: tuttavia il fatto che sia mantenuto un sistema fondato sulla nomina e retribuzione statale degli ecclesiastici che prestano la propria attività nei settori sopra indicati pare rivelare una persistente difficoltà a tradurre la novità del sistema di valori a cui si fa riferimento in forme che non ricalchino modelli forse più omogenei ai principi ispiratori del Concordato del 1929 che a quelli degli Accordi del 1984. La semplice lettura delle norme dedicate all'istruzione religiosa e all'assistenza spirituale, del resto, conferma l'esistenza di un certo scarto tra l'enunciazione dei principi e la loro applicazione: infatti, mentre l'art. 9 e il n. 1 dell'art. 11 parlano il linguaggio della libertà, il n. 5 del Protocollo addizionale e il n. 2 dell'art. 11 ricorrono — attraverso parole come *stato giuridico, organico, organizzazione, qualifica professionale* — al linguaggio della burocrazia (dicotomia che invece non traspare da una analisi terminologica delle corrispondenti norme dell'Intesa valdo-metodista).

Complessivamente non pare che, nella riforma della normativa concernente sia l'assistenza che l'istruzione religiosa, si sia tenuto adeguatamente conto dei risultati cui erano pervenuti quegli studiosi che, attraverso diversificate ed articolate proposte, avevano indicato la possibilità di contemperare l'esigenza di una stabile e permanente presenza ecclesiastica all'interno di taluni settori dell'organizzazione statale con l'opportunità di mantenere il più possibile distinti gli apparati istituzionali ecclesiastici e civili, evitando sovrapposizioni e compenetrazioni difficilmente compatibili con il principio di aconfessionalità dello Stato ⁽³⁰⁾.

(28) Per più analitiche osservazioni in tema di assistenza e istruzione religiosa cfr. *infra*, par. n. 5 e 6.

(29) A. VITALE, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico*, Milano 1981², p. 135.

(30) Per una panoramica delle opinioni emerse in dottrina a proposito dell'assistenza e dell'istruzione religiosa si possono utilmente consultare AA. VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno naziona-

Analoghe perplessità sono suscitate dall'art. 10, 3° comma degli Accordi e dal n. 6 del Protocollo addizionale, non perché essi prevedono che le nomine dei docenti dell'Università cattolica del S. Cuore siano « subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica » né perché, facendo riferimento alla sentenza 195/1972 della Corte costituzionale, abbracciano la tesi che « la libertà dei cattolici sarebbe gravemente compromessa ove l'Università Cattolica non potesse recedere dal rapporto con un docente che più non ne condivida le fondamentali e caratterizzanti finalità »⁽³¹⁾ ma per il motivo che tale diritto di recesso è stato previsto in termini incondizionati, trascurando di prendere in considerazione un problema già autorevolmente segnalato dalla dottrina: « i limiti dei poteri che è dato riconoscere ad un gruppo, ad una "società particolare" perché non le sia possibile restringere o negare diritti del singolo appartenente oltre un certo limite, non troppo diverso da quello che lo Stato si pone con le sue leggi »⁽³²⁾.

Occasioni perdute, dunque, che evidenziano una certa differenza di ispirazione tra le diverse parti degli Accordi di Villa Madama: la tradizionale struttura di patto interordinamentale volto alla definizione delle reciproche competenze di Stato e Chiesa a cui sono soggetti cittadini e fedeli (struttura ancora visibile in alcuni tratti degli Accordi) non appare infatti più omogenea — ed è quindi destinata a scontrarsi — con le norme maggiormente originali di essi, ispirate al principio della tutela e valorizzazione della libertà religiosa.

La normativa concernente il matrimonio, l'insegnamento della religione e l'assistenza spirituale⁽³³⁾ — a cui è opportuno dedicare alcuni cenni più analitici — conferma nella sostanza questo giudizio.

4. La disciplina del matrimonio

Pienamente coerente con le osservazioni svolte nelle pagine precedenti appare il mantenimento di un sistema fondato sul doppio regime matrimoniale, che consente ai cittadini di scegliere tra matrimonio civile e matrimonio canonico con effetti civili (art. 8).

Messo a punto nel Concordato del 1929 e lungamente collaudato durante il mezzo secolo in cui esso è rimasto in vigore, questo sistema presentava il grave inconveniente di non rispettare adeguatamente il principio di uguaglianza dei cittadini consentendo che, mediante la trascrizione, un matrimonio canonico potesse acquistare effetti civili anche nel caso in cui non sarebbe stato possibile celebrare un matrimonio civile per l'esistenza di un impedimento inderogabile nel diritto dello Stato

le di Diritto ecclesiastico, Siena 27-29 novembre 1980, Milano 1981; Città & Regione, luglio 1977 (numero speciale dedicato a Religione e scuola).

(31) In tal senso si esprime la sentenza sopra citata (cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 5-6, p. 2200).

(32) A. C. JEMOLO, *Perplessità su una sentenza*, in *Il foro italiano*, 1973, p. 7.

(33) In questo scritto non viene presa in considerazione la disciplina relativa ad enti ecclesiastici e sostentamento del clero, oggetto di un altro contributo raccolto nel presente volume.

italiano. Poiché tale inconveniente non derivava dal sistema in sé ma dai suoi meccanismi di attuazione, l'impegno dei negoziatori è stato rivolto a modificare l'istituto della trascrizione — ovvero l'istituto attraverso cui il matrimonio canonico acquista effetti civili — stabilendo che essa « non potrà avere luogo: a) quando gli sposi non rispondano ai requisiti della legge civile circa l'età richiesta per la celebrazione; b) quando sussiste fra gli sposi un impedimento che la legge civile considera inderogabile ». Gli impedimenti inderogabili vengono precisati al n. 4 del Protocollo addizionale, che elenca l'interdizione per infermità di mente, la sussistenza di un altro matrimonio valido agli effetti civili⁽³⁴⁾ e gli impedimenti derivanti da delitto o affinità in linea retta. Non è compresa in questo elenco l'incapacità naturale, oggetto della sentenza n. 32/1971 della Corte costituzionale (che aveva dichiarato illegittimo l'art. 16 della legge 27 maggio 1929, n. 847, nella parte in cui escludeva la possibilità di impugnare la trascrizione del matrimonio per l'incapacità naturale di uno dei nubendi) e nulla è previsto per l'ipotesi in cui il legislatore civile introduca altri impedimenti inderogabili: spetterà a dottrina e giurisprudenza stabilire in tal caso se questo elenco sia tassativo o puramente indicativo (come appare probabile, visto l'intento dei negoziatori di ricondurre il sistema matrimoniale al rispetto del principio di uguaglianza).

Analoghi problemi si presentano in materia di giurisdizione. L'art. 34 del Concordato lateranense riservava ai tribunali ecclesiastici la competenza per le cause di nullità matrimoniale ed i procedimenti di dispensa dal matrimonio rato e non consumato⁽³⁵⁾, attribuendo effetti civili alle sentenze e provvedimenti canonici in questa materia al termine di un esame alquanto sommario svolto dalla Corte d'Appello competente per territorio: poiché sia le cause di nullità canoniche che il procedimento per farle valere dinanzi ai tribunali ecclesiastici sono disciplinati da norme assai diverse da quelle che regolano le cause di nullità civile ed il procedimento dinanzi ai tribunali dello Stato, accadeva che acquistassero efficacia nell'ordinamento italiano sentenze di nullità pronunciate per cause che non avevano riscontro nel codice civile o al termine di procedimenti assai difformi (specie sotto il profilo della tutela dei diritti delle parti) da quelli che si svolgevano avanti i tribunali dello Stato, con la conseguenza (più volte denunciata dalla Corte costituzionale) di introdurre disparità di trattamento tra i cittadini che ricorrevano alla giurisdizione dei tribunali ecclesiastici e quelli che non erano in posizione di farlo.

(34) Il n. 4 richiama « la sussistenza tra gli sposi di altro matrimonio valido agli effetti civili », ma si deve ritenere che in questa previsione rientri anche il matrimonio civilmente efficace celebrato da uno o entrambi gli sposi con un terzo.

(35) La sentenza 18/1882 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma che consentiva alla Corte d'Appello di rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico di dispensa dal matrimonio rato e non consumato, rilevando che tale provvedimento veniva dato al termine « di un procedimento, il cui svolgimento e la cui conclusione trovano dichiaratamente collocazione nell'ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale non vengono quindi garantiti alle parti un giudice ed un giudizio in senso proprio ».

L'art. 8, n. 2 degli Accordi di Villa Madama mira a correggere questa situazione, attribuendo alla Corte d'Appello il potere di controllare — prima di rendere efficace nell'ordinamento civile la sentenza canonica di nullità — la competenza del giudice ecclesiastico, il rispetto del diritto delle parti di agire e resistere nel corso del procedimento canonico e la sussistenza delle « altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere »: in tal modo la sentenza canonica di nullità non potrà divenire efficace nell'ordinamento civile se « contiene disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano » (art. 797, 7° comma, cod. proc. civ.), vale a dire se è pronunciata per motivi che urtano contro le « regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società » ⁽³⁶⁾.

La necessità, per attribuire effetti civili alle sentenze canoniche di nullità matrimoniale, di verificare l'esistenza delle « altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere » apre un delicato problema. Tra queste condizioni, elencate all'art. 797 cod. proc. civ., ve ne sono infatti alcune che presuppongono la competenza del giudice italiano nella materia in cui è stata pronunciata la sentenza straniera ⁽³⁷⁾: ciò significa che la riserva di giurisdizione in materia matrimoniale a favore dei tribunali ecclesiastici è caduta e che la giurisdizione ecclesiastica è divenuta in questo campo concorrente con quella statale cosicché il cittadino che ha celebrato matrimonio concordatario potrà indifferentemente adire — per farne pronunciare la nullità — i tribunali della Chiesa o dello Stato? A differenza di alcune bozze di revisione, che avevano optato con sufficiente chiarezza per quest'ultima soluzione, il testo definitivo dell'Accordo appare reticente e ambiguo: mentre infatti il richiamo degli art. 796 e 797 cod. proc. civ. si muove nella direzione della concorrenza tra le due giurisdizioni, le affermazioni relative alla necessità di tener conto, nell'applicazione di queste due norme, della « specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine » e soprattutto il divieto di riesame del merito della sentenza canonica (n. 4 del Protocollo addizionale) sembrano andare nella direzione opposta e riaffermare l'esclusività della giurisdizione ecclesiastica. La dottrina si è già divisa, schierandosi a favore dell'una o dell'altra ipotesi ⁽³⁸⁾, e non pare agevole pervenire ad una soddisfacente so-

(36) Corte Costituzionale, 2 febbraio 1982, n. 18, in *Il diritto ecclesiastico*, 1982, p. II, p. 118.

(37) Si tratta in particolare dei nn. 5 e 6 dell'art. 797 cod. proc. civ., che attribuiscono alla Corte d'Appello il compito di accertare che la sentenza straniera non sia « contraria ad altra sentenza pronunciata da un giudice italiano » e che non sia « pendente davanti a un giudice italiano un giudizio per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, istituito prima del passaggio in giudicato della sentenza straniera ».

(38) A favore del mantenimento della riserva di giurisdizione cfr. S. GHERRO, « Accordo di modificazioni del Concordato Lateranense » e *giurisdizione dei Tribunali ecclesiastici (Considerazioni a prima lettura)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, pp. 449-66; per la concorrenza di giurisdizione ecclesiasti-

luzione per via interpretativa posta l'oggettiva mancanza di chiarezza della norma.

Va infine sottolineato — per riprendere le osservazioni sul tema della libertà religiosa svolte nel paragrafo precedente — il rilievo conferito dall'art. 8 degli Accordi di Villa Madama alla volontà delle parti in ordine all'attribuzione degli effetti civili sia al matrimonio canonico (in caso di trascrizione tardiva; sarebbe stato opportuno ribadire lo stesso concetto anche per il caso di trascrizione ordinaria) ⁽³⁹⁾ sia alla sentenza canonica dichiarativa di nullità: nell'uno e nell'altro caso la richiesta di effetti civili deve provenire dalle parti o almeno da una di esse (con la conoscenza e senza l'opposizione dell'altra in caso di trascrizione tardiva). Viene in tal modo riconosciuta ai nubendi da un lato la libertà di optare tra matrimonio civile e matrimonio canonico senza esporsi al pericolo, in quest'ultimo caso, di « subire » un'attribuzione di effetti civili non voluta ma determinata dall'intervento di un terzo e dall'altro il diritto di chiedere l'accertamento della nullità del proprio matrimonio senza che la relativa sentenza divenga immediatamente esecutiva nell'ordinamento civile.

5. *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*

È questo il settore dove è possibile ravvisare con maggiore chiarezza i lineamenti che caratterizzano il modello concordatario introdotto con gli Accordi di Villa Madama.

Cade innanzitutto la giustificazione (di sapore confessionistico) dell'insegnamento della religione contenuta nell'art. 36 del Concordato lateranense (« L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica ») ed al suo posto viene introdotta una formula di impronta assai più « laica », qualificata dal riferimento a due elementi difficilmente contestabili sul terreno dei valori culturali accettati dalla generalità dei cittadini (il riconoscimento del « valore della cultura religiosa ») e della storia del nostro Paese (l'affermazione che « i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano »).

Permane, su questa nuova base, l'impegno di collaborazione tra Stato e Chiesa (« La Repubblica italiana [...] continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado »)

ca e statale si veda E. VITALI, *La nuova disciplina del matrimonio*, in AA. VV., *Concordato e Costituzione*, cit., pp. 81-87; P. MORETA, *Il matrimonio nel nuovo Concordato con la S. Sede*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1984, p. 1205 ss. (che non si nasconde gli inconvenienti pratici a cui darà luogo questa soluzione); F. FINOCCHIARO, *Sentenze ecclesiastiche e giurisdizione statale sul matrimonio nell'accordo 18 febbraio 1984 tra Italia e S. Sede*, in *Rivista di diritto processuale*, 1984, p. 401 ss.

(39) Su questo punto insistono L. DE LUCA, *Il riconoscimento del matrimonio canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, p. 417 ss. ed E. G. VITALI, *Prime considerazioni sull'art. 8 del nuovo Concordato: la trascrizione del matrimonio*, *ibid.*, p. 695 ss.

e trova adeguata espressione (assai più che nel precedente sistema, fondato sull'obbligatorietà dell'insegnamento religioso temperata dalla possibilità dell'esonero) la libertà degli alunni e dei genitori di scegliere se avvalersi o meno delle opportunità aperte dalla collaborazione tra Stato e Chiesa (« Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento »).

Il riconoscimento agli alunni — o, se minorenni, ai loro genitori (ma a quale età fissare lo spartiacque?) — del diritto di scegliere se frequentare l'insegnamento della religione è stato accolto negli ambienti cattolici con qualche perplessità. Da un lato si teme l'emarginazione dell'insegnamento religioso, qualora esso sia frequentato da una minoranza di studenti: ma a questa preoccupazione è stato replicato puntualizzando « il mutato valore qualitativo, di significato e sostanza, assunto da un insegnamento finalmente prestato a classi omogenee di studenti, che sono stati messi in condizione di sceglierlo spontaneamente e responsabilmente » ⁽⁴⁰⁾; dall'altro si manifesta allarme per la situazione di ignoranza religiosa in cui sarebbero abbandonati coloro che scegliessero di non avvalersi dell'insegnamento religioso, senza però considerare che tale stato di ignoranza è già tanto diffuso che, da tempo, esso avrebbe dovuto indurre a ricercare nuovi e più efficaci strumenti e luoghi di evangelizzazione piuttosto che ad insistere su un insegnamento obbligatorio della religione nelle scuole pubbliche la cui scarsa efficacia è sotto gli occhi di tutti.

In sostanza la nuova normativa espone l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche ai rischi della libertà, poiché il suo futuro sarà in larga misura dipendente dalla validità dei metodi e dei contenuti con cui esso sarà impartito ⁽⁴¹⁾: a tal fine potrebbe risultare proficuo (sempre nella medesima prospettiva dei rischi, ma anche dei vantaggi della libertà) il fatto che l'insegnamento della religione cattolica debba, in un certo senso, « misurarsi » con quello di altre religioni che già hanno acquistato ⁽⁴²⁾ o che in tempi non lontani acquisteranno diritto di cittadinanza nella scuola pubblica.

Ad una successiva intesa tra la Conferenza Episcopale Italiana e le autorità competenti dello Stato è rinviata la definizione, oltre che dei programmi di insegnamento e dei criteri per la scelta dei libri di testo, di due delicati problemi: i profili di qualificazione professionale degli

(40) R. BERTOLINO, *Laicità della scuola e insegnamento della religione nella società civile italiana dopo gli Accordi di Villa Madama*, in *Quaderni cit.*, p. 25. Su questo tema cfr. anche i contributi di Cardia, Cimbalo e Zannotti in AA. VV., *Concordato e Costituzione cit.*, p. 161 ss.; per ulteriori riferimenti si veda la bibliografia raccolta in *Quaderni cit.*, pp. 244-48.

(41) I criteri a cui ispirarsi per il rinnovamento di metodo e contenuti sono indicati nel documento su *L'insegnamento della religione nella scuola* presentato alla XXV Assemblea generale della Conferenza Episcopale Italiana (cfr. *Il Regno-documenti*, 1° luglio 1985, pp. 392-96).

(42) L'art. 10 dell'Intesa valdo-metodista « assicura alle chiese rappresentate dalla Tavola valdese il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni ».

insegnanti e le modalità di organizzazione dell'insegnamento. Nel primo caso si tratta di definire criteri che garantiscano agli insegnanti di religione il possesso di una sicura competenza in campo teologico e pedagogico ⁽⁴³⁾; nel secondo — che appare di più difficile soluzione — è questione soprattutto di collocare l'insegnamento di religione in orari che non risultino discriminanti per coloro che intendono (o all'opposto, che non intendono) frequentarlo e senza pregiudicare la possibilità di seguire anche l'insegnamento delle altre religioni che, eventualmente, fosse impartito nella scuola.

6. *L'assistenza religiosa*

L'art. 11 degli Accordi di Villa Madama assicura che all'interno delle forze armate, delle istituzioni penitenziarie, delle case di cura e di ricovero non sia frapposto « alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto dei cattolici »: in tal modo la problematica dell'assistenza spirituale viene correttamente collegata a quella della libertà religiosa che, nell'ambito di istituzioni « chiuse » come quelle militari, carcerarie e ospedaliere, può esigere forme di tutela più specifiche di quelle generali garantite dagli artt. 2, 8 e 19 della Costituzione. Si intende che queste particolari forme di tutela — pur essendo caduto nella redazione definitiva della norma il richiamo (contenuto nelle precedenti formulazioni di essa) al « pieno rispetto della libertà di coscienza di ciascuno » ed ai « diritti degli appartenenti ad altre religioni » — dovranno essere apprestate in assoluta conformità ai principi di libertà ed uguaglianza che le norme costituzionali sopra richiamate assicurano a tutti in materia religiosa.

Il secondo comma dell'art. 11, confermando la normativa vigente ma estendendo la copertura concordataria all'assistenza religiosa prestata negli istituti penitenziari e ospedalieri (ignorata nel Concordato del '29 e assicurata soltanto in virtù della legislazione ordinaria dello Stato), stabilisce che l'assistenza spirituale sia prestata da « ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabiliti d'intesa fra tali autorità » ⁽⁴⁴⁾. Tale sistema — che offre sicuramente il vantaggio di una presenza stabile e continua degli ecclesiastici all'interno delle istituzioni ove prestano la loro opera — comporta « l'inserimento organico dei ministri di culto nelle istituzioni militari e penitenziarie » ⁽⁴⁵⁾ (e, in termini poco differenti, ospedaliere): come già rilevato in precedenza, tra gli studiosi si discute se non sia possibile assicurare l'assistenza religiosa al di fuori della « logica del pubblico im-

(43) Cfr., per alcune indicazioni su questo problema, il documento citato alla n. 41.

(44) Una diversa soluzione al problema dell'assistenza spirituale è prevista nell'Intesa valdo-metodista, dove si garantisce ai ministri di culto il diritto di accedere liberamente alle istituzioni militari, penitenziarie e ospedaliere e di prestarvi la propria opera di assistenza spirituale senza oneri finanziari a carico dello Stato (art. 5-8).

(45) P. MONETA, *Stato sociale* cit., p. 151.

piego » che aveva « una sua congruità nell'epoca in cui il cappellano era chiamato a perseguire finalità immediate dello Stato » ⁽⁴⁶⁾ ma non appare oggi pienamente coerente con il principio dell'aconfessionalità delle istituzioni pubbliche.

Il dibattito è particolarmente vivo in tema di assistenza religiosa nelle forze armate e coinvolge la questione relativa all'esonero degli ecclesiastici dal servizio militare.

L'art. 4 degli Accordi di Villa Madama stabilisce che « i sacerdoti, i diaconi ed i religiosi che hanno emesso i voti hanno facoltà di ottenere, a loro richiesta, di essere esonerati dal servizio militare oppure assegnati al servizio civile sostitutivo ». Questa norma segna un innegabile progresso rispetto alla normativa previgente, soprattutto perché rimanda alla libertà della persona la scelta tra le diverse ipotesi previste dal legislatore (esonero dal servizio militare, assegnazione al servizio civile, adempimento dell'obbligo militare qualora non sia stata avanzata alcuna richiesta): sarebbe stato tuttavia preferibile consentire l'esercizio di una scelta tra l'adempimento del servizio militare e l'assegnazione al servizio civile sostitutivo ⁽⁴⁷⁾, avviando in tal modo ad una diversa soluzione lo stesso problema dell'assistenza spirituale nelle forze armate. Questa, nell'ipotesi ora considerata, avrebbe potuto essere prestata dagli stessi ecclesiastici in servizio di leva, prevedendo a favore di essi il diritto di svolgere attività di assistenza spirituale verso i propri commilitoni. Una soluzione di questo tipo, pur sottraendo per un breve periodo di tempo alcuni ecclesiastici alla cura d'anime parrocchiale, avrebbe potuto assicurare una più efficace presenza religiosa nelle forze armate, in conformità con gli insegnamenti conciliari che — come è stato notato ⁽⁴⁸⁾ — suggeriscono ai sacerdoti di « operare come uomini tra gli uomini » e di « agire nella società e di sovvenire alle esigenze degli uomini là dove essi realmente si trovano, alle prese con le loro occupazioni e con i loro problemi quotidiani ».

7. La copertura costituzionale degli Accordi di Villa Madama

Dalle osservazioni svolte nelle pagine precedenti riceve soluzione anche un altro problema concernente gli Accordi di Villa Madama: quello della loro copertura costituzionale.

È noto che l'art. 7 della Costituzione prevede che i rapporti tra Stato e Chiesa siano regolati dai Patti lateranensi e che le modificazioni di questi ultimi, se accettate da entrambe le parti, non richiedano procedimento di revisione costituzionale: da questa norma la maggior parte della dottrina ha evinto che le modificazioni ai Patti lateranensi godano il medesimo grado di copertura costituzionale dei Patti stessi.

Con l'intento di pervenire a questo risultato, l'art. 13 degli Accor-

(46) V. TOZZI, *L'assistenza spirituale fra libertà religiosa e principio partecipativo*, in AA. VV., *Nuove prospettive* cit., p. 1302.

(47) In tal senso cfr. L. MUSSELLI, *Il nuovo accordo tra Stato e Chiesa*, in *Vita e Pensiero*, marzo 1984, p. 6; S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, in AA. VV., *Concordato e Costituzione* cit., p. 256.

(48) S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova 1982², p. 158.

di di Villa Madama afferma che le disposizioni contenute negli articoli precedenti « costituiscono modificazioni del Concordato lateranense accettate dalle due parti » ⁽⁴⁹⁾; ma alcuni studiosi hanno obiettato che gli Accordi rappresentano, sia per lo spirito che li informa sia per i contenuti che li sostanziano, un nuovo concordato tra Stato e Chiesa, essenzialmente diverso da quello del 1929 ⁽⁵⁰⁾. Si pone pertanto « il problema se debba ritenersi sufficiente la concorde volontà delle parti contraenti, ad assicurare al nuovo accordo quella stessa copertura costituzionale, della quale indiscutibilmente fruivano i Patti lateranensi, e della quale certo continua a fruire la parte superstite di essi, ossia il trattato » ⁽⁵¹⁾.

Ad un primo esame, i contenuti degli Accordi e le dichiarazioni delle parti contraenti — nonché i lavori preparatori della Costituzione, utili per chiarire il significato dell'art. 7 — inducono a propendere per la soluzione che esclude la copertura costituzionale degli Accordi di Villa Madama ex art. 7, essenzialmente per la ragione — ampiamente illustrata nei paragrafi precedenti e riconosciuta dagli stessi sostenitori della tesi avversa — che « nonostante si parli di modificazioni del concordato del 1929, in verità ci si trova sostanzialmente di fronte ad un nuovo concordato » ⁽⁵²⁾.

Ugualmente dubbia appare la tesi che gli Accordi possano ricevere copertura dall'art. 10 della Costituzione, secondo cui « l'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute » ⁽⁵³⁾: la Corte costituzionale, con il consenso della prevalente dottrina internazionalistica, si è infatti pronunciata più volte nel senso che l'art. 10 « si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti in campo internazionale dallo Stato » ⁽⁵⁴⁾.

25 settembre 1985

SILVIO FERRARI

via I Maggio 12 - Busto Arsizio (VA)

(49) Nel preambolo sia dell'Accordo che del Protocollo addizionale si ribadisce che la nuova normativa ha natura di modificazione consensuale del Concordato lateranense.

(50) Cfr. in tal senso N. COLAIANNI, *Prime note su Concordato e Intesa*, in *Il Foro italiano*, marzo 1984, c. 115; L. M. DE BERNARDIS, *Copertura costituzionale dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, p. I, pp. 407-16.

(51) L. M. DE BERNARDIS, *op. cit.*, p. 409.

(52) P. GISMONDI, *Appendice cit.*, p. 9.

(53) A favore di questa tesi cfr. F. FINOCCHIARO, *Il fenomeno religioso. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. I culti non cattolici*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984, p. 1080. Si noti che a giudizio di Finocchiaro, quando anche si attribuisse agli Accordi di Villa Madama il valore di semplici modificazioni dei Patti lateranensi, non potrebbe essere invocato l'art. 7 Cost., che « copre » solo « la legge di esecuzione dei Patti del 1929, ma non le modifiche che fossero approvate » (*ibid.*).

(54) Così la sentenza 18 maggio 1960 n. 32, richiamata in M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale. I. La società internazionale e il diritto*, Milano 1983, pp. 634-35, dove il problema viene estesamente trattato.