

Giorgio Feliciani

## LA LIBERTÀ RELIGIOSA NELL'ATTUALE PRASSI ECCLESIALE IN ITALIA

SOMMARIO: I. UN NUOVO MODELLO DI CONCORDATO – II. L'ACCORDO CHE APPORTA MODIFICAZIONI AL CONCORDATO LATERANENSE: 1. *La distinzione degli ordini*; 2. *La reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Il caso dei beni culturali*; 3. *Il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*; 4. *Il finanziamento della Chiesa affidato alle libere scelte dei contribuenti*; 5. *Il superamento di una impostazione verticistica* – III. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

### I. UN NUOVO MODELLO DI CONCORDATO

Negli anni immediatamente successivi al Vaticano II si è da più parti sostenuto che gli insegnamenti conciliari costituissero un ripudio o, per lo meno, un radicale cambiamento della dottrina tradizionale della Chiesa in tema di rapporti con gli Stati. In particolare si è ritenuto che l'esplicito riconoscimento della «legittima autonomia» delle istituzioni politiche<sup>1</sup> e la contestuale valorizzazione della responsabilità dei laici nell'ordine temporale<sup>2</sup> comportassero, come logica conseguenza, non solo un assoluto privilegio per i «rapporti di base», ma anche il deciso ripudio di qualunque forma di «rapporto di vertice»<sup>3</sup>. E si è quindi giunti a riconoscere nel Concilio la tomba dei concordati.

<sup>1</sup> Decreto *Apostolicam actuositatem*, n. 7 e Costituzione *Gaudium et spes*, n. 36.

<sup>2</sup> A tale riguardo è opportuno ricordare che la costituzione *Gaudium et spes*, n. 76, sottolinea la necessità che «si faccia una chiara distinzione tra le azioni che i fedeli, individualmente o in gruppo, compiono in proprio nome come cittadini, guidati dalla coscienza cristiana, e le azioni che essi compiono in nome della Chiesa in comunione con i loro pastori».

<sup>3</sup> Per una esposizione e una critica di tale tesi vedi G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Vita e Pensiero, Milano 1974, 82 ss. e M. TEDESCHI, «Le attuali relazioni tra Chiesa e Stato», in ID., *Saggi di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Torino 1987, 136 ss.

Attualmente è fin troppo facile obiettare non solo che questa previsione si è rivelata alla prova dei fatti del tutto infondata, ma che l'istituzione concordataria dopo il Vaticano II ha conosciuto e sta conoscendo un'epoca di ampia diffusione e singolare sviluppo<sup>4</sup>.

Non mancherà sicuramente chi consideri tutto questo non già una smentita delle proprie tesi, ma un vero e proprio tradimento degli insegnamenti conciliari. Ma, in realtà, sia le costituzioni *Lumen gentium* e *Gaudium et spes* sia la dichiarazione *Dignitatis humanae*, pur non mancando di significativi apporti di indiscutibile novità e originalità, ribadiscono con assoluta chiarezza i principi essenziali del precedente magistero in materia. Basti qui ricordare come la costituzione *Gaudium et spes* affermi l'indipendenza della Chiesa nei confronti degli Stati in termini non dissimili da quelli adottati da Leone XIII nell'enciclica *Immortale Dei*, quale prerogativa irrinunciabile che le autorità ecclesiastiche hanno sempre vigorosamente rivendicato nell'ambito della società<sup>5</sup>.

Per quanto poi specificamente concerne i concordati, quanti li avvertivano hanno creduto di trovare chiara conferma ai loro orientamenti nel noto passo della costituzione *Gaudium et spes* in cui si afferma che la Chiesa «non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile», anzi «rinuncerà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatati che il loro uso possa far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigano altre disposizioni»<sup>6</sup>.

Ma, a ben guardare, il testo in questione, mentre riafferma la dottrina assolutamente pacifica e del tutto tradizionale che la Chiesa può riporre la propria speranza solo nella «potenza del Signore risorto»<sup>7</sup>, non nega minimamente che essa possa legittimamente acquisire privilegi dall'autorità civile e liberamente servirsene. Avverte soltanto che la Chiesa rinuncerà autonomamente al loro esercizio qualora risultassero di obiettivo ostacolo alla propria missione o non rispondessero più alle sue esigenze a causa delle mutate circostanze storiche.

D'altro canto, secondo la stessa costituzione conciliare, sia la Chiesa sia la comunità politica sono, sia pure «a titolo diverso», «a servizio della

<sup>4</sup> Vedi da ultimo R. MINNERATH, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire 1801-2010*, Cerf, Paris 2012, in particolare 77-117.

<sup>5</sup> Dichiarazione *Dignitatis humanae*, n. 13.

<sup>6</sup> Costituzione *Gaudium et spes*, n. 76.

<sup>7</sup> Cf Costituzione *Lumen gentium*, n. 8.

vocazione personale e sociale delle stesse persone umane» e «svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro»<sup>8</sup>. Una collaborazione, dunque, da realizzare non solo tra i singoli fedeli e gli altri cittadini<sup>9</sup>, ma anche tra lo Stato e la Chiesa in quanto tali, «secondo modalità adeguate alle circostanze di luogo e di tempo»<sup>10</sup>, che potrebbero anche richiedere specifiche intese tra le rispettive autorità ai fini della statuizione di una normativa, non necessariamente privilegiaria, di carattere speciale nell'ordinamento civile, e particolare in quello canonico.

Da un punto di vista più generale va poi osservato che, nel loro complesso, gli insegnamenti conciliari circa le relazioni della Chiesa con le comunità politiche legittimano una valutazione dello strumento concordatario ben più positiva di quella emergente dalle precedenti dottrine di *ius publicum ecclesiasticum externum*. A tale riguardo basti ricordare come, secondo un autorevole trattato riedito dalla Tipografia Poliglotta Vaticana ancora nell'imminenza del Vaticano II, i concordati avessero come «ultima ratio seu [...] causa radicalis» il venire meno dell'ossequio delle nazioni verso la religione sì che le loro disposizioni recavano lo «stigma» delle relazioni «imperfectae» che si potevano stabilire «cum societate laicismi, liberalismi, statolatriae principiis devicta»<sup>11</sup>. Un giudizio indubbiamente severo, ma perfettamente coerente con la convinzione che, in forza della «indirecta subordinatio potestatis temporalis ad potestatem spiritualem»<sup>12</sup>, lo Stato, in caso di conflitto, dovesse «per se» attenersi «omnino» al giudizio autoritativo della Chiesa<sup>13</sup>.

Il Concilio, riconoscendo la legittima autonomia degli Stati e rinunciando a rivendicare quella *potestas indirecta in temporalibus* che ormai sopravviveva solo nei manuali canonistici<sup>14</sup>, supera decisamente questa

<sup>8</sup> Costituzione *Gaudium et spes*, n. 76.

<sup>9</sup> Sulla necessità e l'importanza di tale collaborazione vedi il decreto *Apostolicam actuositatem*, nn. 7 e 14.

<sup>10</sup> Costituzione *Gaudium et spes*, n. 76.

<sup>11</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, adiuvante I. Damizia, vol. II, Città del Vaticano 1960, 259.

<sup>12</sup> Cf A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, 136 ss.

<sup>13</sup> Cf F.M. CAPPELLO, *Summa iuris publici ecclesiastici*, Roma 1954, 252.

<sup>14</sup> Vedi in questo senso G. CATALANO, «Cenni sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea», in ID., *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Messina 1992, 41.

impostazione: dal momento che la Chiesa non pretende più di regolare autoritativamente le controversie con gli Stati, i concordati non possono più considerarsi solo come una dolorosa necessità o un male minore, ma divengono uno dei modi, per così dire, «normali» per prevenire e comporre gli eventuali conflitti di competenza e stabilire rapporti di «sana cooperatio»<sup>15</sup>.

Peraltro la tesi che considera il Vaticano II come la tomba dei concordati contiene un aspetto di verità in quanto gli insegnamenti conciliari prospettano in questa materia orientamenti che comportano una profonda revisione dei «modelli» pattizi precedentemente adottati<sup>16</sup>.

Innanzitutto la Chiesa non potrà in nessun caso né cercare né accettare, per se stessa e per i propri fedeli, condizioni di «privilegio» che comportino una limitazione della libertà religiosa degli altri cittadini e delle altre confessioni. A tale riguardo la dichiarazione *Dignitatis humanae* è assolutamente esplicita, esigendo che là dove, «considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuito ad una comunità religiosa uno speciale riconoscimento civile», sia riconosciuto e rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa di tutti i cittadini e di tutte le comunità<sup>17</sup>.

E mentre si delimita rigorosamente l'ampiezza dei «privilegi» che si possono legittimamente ottenere, si auspica anche una notevole riduzione della portata delle tradizionali concessioni a favore dell'autorità civile nelle nomine episcopali, come meglio si mostrerà in seguito<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Infatti i concordati «contengono in sé il principio della sana cooperazione» e dunque possono realizzare quella «collaborazione» e «azione convergente tra la Chiesa e la comunità politica» per la quale il Concilio prospetta «tipi non univoci», M. MACCARONE, «I concordati nella storia della Chiesa», *Iustitia* 28 (1975) 338; cf J. DE SALAZAR ABRISQUIETA, «El Concilio Vaticano II y los Concordatos», in AA.VV., *La institución concordataria en la actualidad*, CSIC - Instituto San Raimundo de Peñafort, Salamanca 1971, 101-102.

<sup>16</sup> Per tali modelli vedi F. MARGIOTTA BROGLIO, «L'istituzione concordataria nella Chiesa del Vaticano II», *Il Mulino* 28 (1979) 122-127, dove peraltro si rileva che negli accordi stipulati tra il 1966 e il 1977 non è dato ancora riscontrare un significativo adeguamento ai principi conciliari (129).

<sup>17</sup> Dichiarazione *Dignitatis humanae*, n. 6.

<sup>18</sup> Decreto *Christus Dominus*, n. 20, cf per le nomine dei parroci n. 31.

## II. L'ACCORDO CHE APPORTA MODIFICAZIONI AL CONCORDATO LATERANENSE

### *1. La distinzione degli ordini*

L'esempio più significativo del nuovo modello pattizio, a cui si sono in larga misura ispirate le successive *conventiones*, è indubbiamente costituito dall'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, intercorso tra la Repubblica italiana e la Santa Sede nel 1984 e ratificato l'anno successivo. Il presente studio non si propone di ricordarne tutte le disposizioni. Intende più semplicemente metterne in luce alcuni aspetti che documentino in modo evidente quella novità di impostazione che già emerge nella enunciazione degli stessi principi ispiratori.

L'Accordo li identifica, da un lato, nei principi sanciti dalla Costituzione italiana e, dall'altro, nelle dichiarazioni conciliari circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica. Due diverse fonti che convergono nella formula adottata nell'art. 1 dove, innanzitutto, le Parti «riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti». Infatti, da un lato, viene testualmente richiamato l'art. 7, comma 1 della Costituzione italiana e, dall'altro, il principio così enunciato è del tutto conforme a quanto stabilito dalla costituzione conciliare *Gaudium et spes*, n. 76. Viene così decisamente esclusa qualunque forma di unione tra trono e altare che legittimi sistemi cesaropapisti o giurisdizionalisti.

Più in generale la volontà delle Parti di rispettare nel modo più assoluto la distinzione dei rispettivi ordini di competenze emerge in modo particolarmente evidente in una previsione del Protocollo addizionale all'Accordo, che, come noto, costituisce parte integrante dell'Accordo stesso. Si tratta di una aggiunta o precisazione relativa all'art. 1 dell'Accordo, in cui i contraenti dichiarano di considerare «non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano». La disposizione appare significativa non tanto per il suo contenuto, che poteva già ritenersi pacificamente acquisito dalla coscienza civile e religiosa del popolo italiano, quanto sotto il profilo procedurale. Eccede, infatti, la materia propria dell'Accordo che, come noto, concerne la revisione del Concordato lateranense, dal momento che la norma non considerata più in vigore non si trova in tale fonte,

bensi nel Trattato lateranense che tuttora disciplina le relazioni tra la Santa Sede e lo Stato italiano.

Peraltro gli autori del processo di revisione concordataria non potevano certo tralasciare di occuparsi del principio in questione a causa della sua stretta pertinenza all'impegno loro affidato, in quanto esso ispirava direttamente non poche disposizioni del Concordato lateranense e, a ben guardare, ne costituiva l'ultima *ratio*.

Il rispetto della distinzione dei rispettivi ordini nel nuovo Accordo è chiaramente documentato anche dal venire meno delle concessioni in favore dello Stato previste dal Concordato lateranense, al di là degli stessi auspici formulati dal Concilio. Quest'ultimo, come già accennato, aveva fatto voti che non fossero più concessi «diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione all'ufficio episcopale». Nessuna di queste forme di intervento era presente in Italia dove però vigeva il procedimento noto con il nome di prenotificazione officiosa. Infatti il Concordato lateranense prevedeva per le nomine non solo dei vescovi (art. 19), ma anche dei parroci (art. 21) che la competente autorità ecclesiastica comunicasse riservatamente al Governo il nome della persona designata al fine di accertare l'esistenza di eventuali obiezioni da parte dello stesso. Un sistema ancora in vigore in diversi Paesi, tra cui la «laica» Francia, che, anche se non espressamente menzionato dal Concilio, costituisce indubbiamente una ingerenza del potere secolare in materia propria dell'autorità ecclesiastica<sup>19</sup>.

L'Accordo del 1984, di conseguenza, ha radicalmente soppresso qualunque intervento del potere secolare nelle nomine degli uffici ecclesiastici, limitandosi a prevedere che l'autorità ecclesiastica comunichi alle competenti autorità civili le nomine agli uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato (art. 3, comma 2). E in questo contesto è venuto meno anche l'obbligo dei vescovi a prestare giuramento di fedeltà nelle mani del Capo dello Stato prima di prendere possesso delle loro diocesi.

Un'altra forma d'ingerenza dei pubblici poteri riguardava l'ordinamento territoriale della Chiesa. Al riguardo il Concordato lateranense prevedeva che, a mezzo di commissioni miste, si provvedesse «ad una revisione delle circoscrizioni delle diocesi allo scopo di renderle possibilmente cor-

<sup>19</sup> Per più ampie argomentazioni cf G. FELICIANI, «Autonomia istituzionale della Chiesa», ora in ID., *Le pietre, il ponte e l'arco. Scritti scelti*, Vita e Pensiero, Milano 2012, 347-361.

rispondenti a quelle delle provincie dello Stato» (art. 16). L'Accordo del 1984 ha cassato anche questa previsione, limitandosi a confermare l'impegno della Santa Sede «a non includere alcuna parte del territorio italiano in diocesi la cui sede vescovile si trovi nel territorio di altro Stato»<sup>20</sup> (art. 3, comma 1).

A prima vista può sembrare trattarsi di innovazioni scarsamente significative poiché, da un lato, per quanto è dato conoscere, non sembra che la materia delle nomine abbia dato luogo a problemi di una qualche importanza, e, dall'altro, la revisione delle circoscrizioni diocesane è rimasta inattuata<sup>21</sup>. Peraltro è di tutta evidenza la rilevanza in linea di principio di questi mutamenti nella disciplina concordataria come netta affermazione di una rigorosa distinzione tra i due ordini, che non consenta alcuna commistione di competenze.

## *2. La reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Il caso dei beni culturali*

Si potrebbe forse obiettare che l'efficacia del principio in questione rischia di essere attenuata dall'impegno delle Parti – enunciato nello stesso art. 1 - «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». Merita quindi ricordare che anche in tale ambito deve essere mantenuta la più rigorosa distinzione degli ordini, come lo stesso Accordo ha cura di precisare a proposito dell'unica forma di collaborazione specificamente prevista e riguardante i beni culturali, una materia totalmente ignorata dal Concordato lateranense. Le relative disposizioni meritano attenzione in quanto hanno suscitato aspre critiche da parte di chi riteneva che con esse lo Stato avesse rinunciato alle proprie inalienabili prerogative, specificamente sancite dall'art. 9 della Costituzione, con conseguente pregiudizio degli interessi di tutti i cittadini.

In proposito occorre innanzitutto ricordare che l'art. 12, n. 1 dell'Accordo, prevedendo la collaborazione della Santa Sede e della Repubblica italiana «per la tutela del patrimonio storico ed artistico» ha cura di precisare, con trasparente riferimento all'art. 7 della Costituzione italiana,

<sup>20</sup> Per più ampie notizie cf G. FELICIANI, «Il riordinamento delle diocesi in Italia da Pio IX a Giovanni Paolo II», ora in ID., *Le pietre, il ponte e l'arco*, 161-179.

<sup>21</sup> Al riguardo cf G. FELICIANI, «Il riordinamento delle diocesi in Italia da Pio IX a Giovanni Paolo II», 283 ss.

che essa si realizza nell'ambito del «rispettivo ordine». È dunque esclusa qualunque commistione di poteri e competenze.

Va poi rilevato che, a ben guardare, sotto questo specifico profilo le Parti si sono limitate a prendere atto di quanto avveniva da tempo immemorabile. Infatti – come ha osservato Antonio Paolucci, già ministro per i beni culturali e Soprintendente per la Toscana, attualmente direttore dei Musei vaticani – un Soprintendente non potrebbe assolvere decentemente alle sue funzioni ignorando vescovi e parroci, dal momento che gran parte del patrimonio culturale di diritto pubblico è custodito dalla Chiesa e lo è senza oneri per lo Stato<sup>22</sup>.

Lo stesso articolo prevede poi che «al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche». L'opportunità, per non dire la necessità, di questi ulteriori accordi, su cui si tornerà in seguito, si giustifica agevolmente se si considera che su questi beni incidono due diversi interessi, di natura, rispettivamente, religiosa e culturale. E dal momento che entrambi sono «costituzionalmente riconosciuti e protetti», «devono trovare un loro contemperamento» grazie alla «collaborazione dei due soggetti che ne sono rispettivamente portatori secondo Costituzione: da un lato la Repubblica italiana, dall'altro la Chiesa cattolica (o corrispondentemente, le altre confessioni religiose)»<sup>23</sup>.

In sintesi le disposizioni in questione non hanno altro scopo che quello di assicurare una migliore protezione del patrimonio storico e artistico del Paese e di tutelare rilevanti profili della libertà religiosa.

Disposizioni che non si possono dunque considerare in alcun modo di natura privilegiaria, anche perché, per quanto riguarda la collaborazione, trovano riscontro nelle Intese sottoscritte dallo Stato con altre confessio-

<sup>22</sup> A. PAOLUCCI, «Interesse culturale e valenza religiosa: problemi di applicazione della nuova normativa a) Beni storico-artistici» in G. FELICIANI (ed.), *Beni culturali di interesse religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, Il Mulino, Bologna 1995, 204-205.

<sup>23</sup> G. PASTORI, «L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano», in G. FELICIANI (ed.), *Beni culturali di interesse religioso*, 31.

ni religiose<sup>24</sup>. Un dato di fatto che trova esplicita conferma nell'art. 9 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» dove, tra l'altro, si dispone che il Ministero, e per quanto di competenza, le Regioni osservino «le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'art. 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense [...] ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione».

### *3. Il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*

Tra le diverse norme formulate nel Concordato lateranense riguardanti specifiche materie meritano particolare attenzione quelle relative all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, poiché dal loro confronto con le previsioni del nuovo Accordo emerge con chiarezza la differenza del modello pattizio postconciliare rispetto a quello precedentemente adottato.

Una differenza evidente già a livello di motivazioni. Infatti le norme del 1929 consideravano senz'altro tale insegnamento «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica» (art. 36), e, di conseguenza, le disposizioni di attuazione ne consideravano la frequenza come obbligatoria, sia pure ammettendo un'ampia possibilità di dispensa. Ben diversa l'impostazione dell'Accordo del 1984 che ne legittima l'istituzione sulla base del riconoscimento del «valore della cultura religiosa» e della constatazione che «i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano» (art. 9, comma 2). Motivazioni dunque attinenti la missione stessa della istituzione scolastica che non sarebbe all'altezza dei propri compiti se ignorasse la rilevanza culturale del fenomeno religioso o si disinteressasse dei fattori che contribuiscono a definire l'identità della nazione in cui si trova a operare. Peraltro, in considerazione del carattere cosiddetto «confessionale» dell'insegnamento, il nuovo Accordo ha fatto venire meno qualunque obbligo di frequenza, rimettendosi interamente alla volontà degli studenti o dei loro genitori. Ha infatti ad essi riconosciuto, all'atto dell'iscrizione, «il diritto a scegliere se avvalersi o non av-

<sup>24</sup> Vedi A. CHIZZONITI, «La tutela dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico italiano», in *Derecho e Religión* 5 (2010) 191-193.

valersi di detto insegnamento [...] senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione». Si è dunque adottata una soluzione pienamente rispettosa della libertà di tutti, evitando di richiedere ai soli avvalentisi oppure ai soli non avvalentisi una apposita dichiarazione. Ambedue si trovano nella medesima condizione di essere invitati a manifestare i propri intendimenti.

L'introduzione di questo elemento di flessibilità in una struttura rigida come quella della scuola italiana ha provocato non pochi problemi. In particolare è da lamentare che la definizione delle attività alternative, o meglio parallele, da proporre ai non avvalentisi durante le ore riservate all'insegnamento della religione, non abbia ancora trovato una soluzione adeguata e convincente. E la sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto ai non avvalentisi il diritto di assentarsi da scuola durante tali ore non l'ha certamente agevolata (sentenza n. 13 del 14 gennaio 1991).

In ogni caso, va rilevato che il diritto di scegliere sancito dall'Accordo del 1984, oltre a tutelare la libera convinzione di ciascuno, credente o non, costituisce una significativa forma di valorizzazione della volontà dei cittadini e delle opzioni che ne derivano. Una valorizzazione che risulta ancor più evidente nel sistema di finanziamento della Chiesa introdotto dalla legge di derivazione concordataria 20 1985, n. 222.

#### *4. Il finanziamento della Chiesa affidato alle libere scelte dei contribuenti*

Fino all'entrata in vigore di tale legge il più rilevante impegno finanziario dello Stato nei confronti della Chiesa cattolica riguardava il sostentamento del clero. Lo Stato stabiliva per determinate categorie di uffici ecclesiastici un livello minimo di reddito chiamato «congrua», in quanto ritenuto sufficiente al sostentamento dei rispettivi titolari. Qualora poi tale livello non fosse raggiunto dalle rendite dei beni ecclesiastici destinate a ciascuno di essi, lo Stato provvedeva a integrarle mediante appositi assegni. Il sistema, risalente nelle sue linee essenziali a più di un secolo prima, oltre a non risultare del tutto conforme alla laicità dello Stato, presentava diversi inconvenienti. Da un lato, comportava per lo stesso Stato ingenti oneri di carattere amministrativo e, dall'altro, limitava la libertà della Chiesa nella gestione dei propri beni sottoponendoli al controllo governativo. Inoltre l'assegno corrisposto ai singoli sacerdoti li rendeva economicamente dipendenti dallo Stato, favorendo una immagine distorta del mi-

nistero sacerdotale che, attenuandone l'organica relazione con la comunità cristiana, finiva con l'assimilarlo a un pubblico impiego<sup>25</sup>.

Non sorprende quindi che questa forma di finanziamento sia stata integralmente sostituita dalla più recente legislazione pattizia con un sistema del tutto nuovo che presenta notevoli caratteri di originalità e che si articola in due canali distinti. Il primo consiste nella possibilità offerta alle persone fisiche di «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» (art. 46, comma 1). In questo modo il contribuente è esentato dall'imposta sulla somma offerta fino all'ammontare degli attuali 1.032,91 euro, realizzando dunque un risparmio fiscale proporzionale all'ammontare della propria aliquota marginale. Il secondo canale consiste, come noto, nella possibilità offerta al contribuente di concorrere a determinare – con la scelta operata in sede di dichiarazione dei redditi – la destinazione di una quota dell'otto per mille dell'intero gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica, individuati tassativamente nelle esigenze di culto della popolazione, nel sostentamento del clero, negli «interventi caritativi a favore della collettività nazionale e di Paesi del terzo mondo» (art. 47, commi 2-3 e art. 48).

Nel complesso il nuovo sistema presenta non trascurabili vantaggi risultando in piena armonia con la reciproca indipendenza della Chiesa e dello Stato e con lo stesso principio di laicità. Infatti non solo l'ammontare del finanziamento della Chiesa, ma, a ben guardare, la sua stessa eventualità è ora rimessa alle decisioni dei contribuenti. Merita in proposito ricordare che quando nel 1984 in una conferenza stampa fu chiesto a Margiotta Broglio, presidente della parte governativa della commissione paritetica che aveva formulato il testo della relativa legge, di indicare l'ammontare della cifra che la Chiesa avrebbe potuto ricavare dall'otto per mille, questi rispose: da zero lire a tutto l'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Lo stesso Margiotta Broglio ha riconosciuto al nuovo sistema un merito del tutto singolare: quello di avere fatto «scoprire ai contribuenti l'esistenza di altre religioni, cristiane e non, citate non nell'enciclopedia, ma dai

<sup>25</sup> Per più ampie notizie al riguardo vedi G. FELICIANI, «Il trattamento economico del clero nella nuova legislazione concordataria», in *Aggiornamenti sociali* 36 (1985) 451-457.

moduli per pagare le imposte» dove varie delle stesse compaiono come possibili destinatarie dell'otto per mille<sup>26</sup>. A questo proposito occorre avvertire che il nuovo sistema fu concepito e strutturato per la Chiesa cattolica ma nella dichiarata prospettiva di estenderlo, con le opportune varianti, anche ad altre confessioni, qualora queste, addivenendo alle Intese di cui all'art. 8 della Costituzione, intendessero avvalersene. Una possibilità che ha trovato ampio gradimento al punto che la legge in questione è divenuta il modello a cui si sono ispirate le successive intese con le più varie confessioni<sup>27</sup>. Occorre però rilevare che proprio per la sua novità il nuovo sistema ha posto e pone problemi non indifferenti. Il canale delle offerte deducibili in favore dell'Istituto Centrale per il sostentamento del clero ha prodotto un esito tanto modesto che si è potuto parlare di un suo sostanziale fallimento. Un risultato del tutto inaspettato che il cardinal Nicora – presidente della parte ecclesiastica della Commissione paritetica incaricata di preparare il testo della nuova legge – attribuisce al fatto che «il fedele italiano è notoriamente generoso» ma «difficilmente riesce a pensare a forme continuative rivolte al clero di tutta Italia attraverso la mediazione dell'Istituto Centrale e degli Istituti diocesani»<sup>28</sup>.

Un esito ben diverso ha avuto il secondo canale di finanziamento, l'otto per mille ma anch'esso presenta qualche ombra. In particolare non ha trovato una accoglienza plebiscitaria da parte dei contribuenti, in quanto la percentuale di quanti tra loro operano una scelta, qualunque essa sia,

<sup>26</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, «Gli Accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazione», in I. BOLGIANI (ed.), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna 2007, 369. Attualmente si tratta delle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, delle Assemblee di Dio in Italia, dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane, dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, della Chiesa evangelica luterana in Italia, della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, della Chiesa Apostolica in Italia.

<sup>27</sup> Tutte le Intese finora sottoscritte, già approvate per legge o non, prevedono le offerte deducibili, e, con l'unica eccezione di quella relativa alla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, anche l'otto per mille. Va però precisato che le Assemblee di Dio, i Testimoni di Geova e la Chiesa Apostolica in Italia non partecipano alla ripartizione delle scelte non espresse.

<sup>28</sup> A. NICORA, «Gli Accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazione», in I. BOLGIANI (ed.), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, 361.

oscilla tra poco più del quaranta per cento e poco meno del sessanta per cento, a seconda dei diversi metodi di rilevazione. Peraltro questa limitata partecipazione non è principalmente dovuta a una ostilità nei confronti del sistema, ma al fatto che la progressiva semplificazione degli oneri burocratici negli adempimenti tributari ha paradossalmente reso meno agevole per non pochi contribuenti l'esercizio del diritto di opzione. La questione è comunque più delicata di quanto può apparire a prima vista, in quanto dal momento che l'intero ammontare dell'otto per mille viene ripartito in proporzione alle scelte espresse, senza tenere conto delle scelte non espresse, ogni confessione religiosa interessata finisce con il percepire somme decisamente superiori a quelle cui avrebbe avuto diritto in base alle sole scelte espresse in suo favore.

##### *5. Il superamento di una impostazione verticistica*

La previsione di ulteriori intese in materia di beni culturali da parte del ricordato art. 12 costituisce un significativo indice di una caratteristica generale del nuovo Accordo. Esso, scostandosi decisamente dalla impostazione rigidamente verticistica tipica dei concordati preconciliari, attribuisce alla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) competenze talmente ampie da farla divenire un nuovo protagonista delle relazioni della Chiesa cattolica presente in Italia con lo Stato italiano. Il più esplicito riconoscimento della CEI come interlocutore legittimo e accreditato dei pubblici poteri è offerto dal penultimo articolo dell'Accordo, dove si prevede che «ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate» anche «con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana» (art. 13, comma 2). Per quanto poi riguarda le materie già attribuite, va ricordato che il Protocollo addizionale all'Accordo affida alla stessa CEI il compito di pervenire a intese con la competente autorità scolastica per definire importanti profili dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (n. 5, b). Peraltro, per mettere in piena luce il ruolo della CEI nel nuovo contesto concordatario, non è sufficiente ricordare le norme che la menzionano espressamente. Occorre anche prendere in considerazione tutte quelle disposizioni che prevedono intese con una non meglio identificata autorità ecclesiastica competente, dal momento che in non pochi casi quest'ultima è da identificarsi nella stessa CEI, così come avviene, oltre che per i beni culturali, anche per l'assistenza spirituale in alcune strutture

obbliganti (art. 11). Si aggiunga che nel nuovo sistema di sostentamento del clero alla CEI è stato attribuito un complesso di funzioni talmente vasto e articolato che le Parti hanno ritenuto necessario riconoscerle una responsabilità di carattere generale, quale «autorità competente a emanare nell'ordinamento canonico le disposizioni necessarie all'attuazione del sistema stesso» (art. 75, comma 3, legge 222/1985)<sup>29</sup>.

Non è certo qui il caso di soffermarsi analiticamente su tutta l'intensa attività svolta dalla CEI per far fronte ai suoi compiti: dalle numerose intese relative all'insegnamento della religione a quelle riguardanti i beni culturali e gli archivi, dalle molteplici norme concernenti il sostentamento del clero agli accordi circa l'assistenza spirituale alla polizia di Stato, mentre si è ancora in attesa di quelle relative all'assistenza spirituale negli ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche e negli istituti di prevenzione e di pena.

Importa invece rilevare che, anche sotto il profilo in esame, i patti del 1984 segnano una rilevante evoluzione nella tradizionale prassi concordataria, delineando una nuova figura di concordato, che si può definire come concordato quadro in quanto si limita a stabilire i principi essenziali, affidando ogni ulteriore e necessaria specificazione a successive intese, per le quali spesso il soggetto ecclesiale più idoneo per trattare con i pubblici poteri risulta essere la conferenza episcopale.

Per completezza va poi ricordato che non solo la CEI, ma anche le conferenze episcopali regionali sono chiamate a svolgere una rilevante funzione nelle relazioni con le autorità civili. Una affermazione che, a prima vista, può apparire discutibile, dal momento che gli espliciti riferimenti a questi istituti nella normativa pattizia sono pochi e scarsamente significativi. Ma, in contrario, occorre ricordare che nel novembre 1994 la Santa Sede, con una serie di decreti della Congregazione per i Vescovi, ha riconosciuto alle regioni ecclesiastiche, da tempo esistenti in Italia, la qualifica di persone giuridiche canoniche pubbliche, conferendo alle conferenze episcopali regionali, che ne costituiscono l'organo di governo, il potere di stipulare vere e proprie intese con le rispettive regioni civili<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Per più ampie notizie vedi G. FELICIANI, «Il ruolo della Conferenza episcopale italiana nell'attuazione dei nuovi accordi», in L. IANNACCONE (ed.), *Il Codice di diritto canonico e il nuovo concordato vent'anni dopo*, Il Mulino, Bologna 2006, 247-256.

<sup>30</sup> Per più ampie notizie vedi G. FELICIANI, «Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II», 109-126.

Una possibilità di cui le conferenze regionali si sono largamente avvalse, giungendo a molteplici accordi soprattutto in materia di beni culturali e assistenza spirituale<sup>31</sup>.

### III. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione si può rilevare come i patti del 1984, mentre assicurano una netta distinzione delle competenze della Chiesa e dello Stato nei rispettivi ordini, valorizzano le libere scelte dei cittadini e, superando una impostazione rigidamente verticistica, lasciano largo spazio ad intese ai diversi livelli tra gli organi competenti delle due Parti.

In ogni caso, la disciplina per via concordataria dei rapporti della Repubblica Italiana con la Chiesa cattolica non può considerarsi un ingiusto privilegio, lesivo delle libertà degli altri culti e dei rispettivi credenti. Anzi, a ben guardare, si può affermare che storicamente, sia pure indirettamente e solo in una certa misura, l'esperienza concordataria del nostro Paese ha contribuito alla formulazione di una normativa riguardante le altre confessioni religiose più rispettosa delle loro prerogative e più attenta alle loro esigenze. Sembra infatti si possa ragionevolmente ritenere che proprio questa esperienza abbia suggerito al costituente di estendere l'attuazione del principio pattizio anche agli altri culti<sup>32</sup>, prevedendo che «i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le rispettive rappresentanze» (art. 8, comma 3). Una previsione che, peraltro, resta lettera morta fino a quando, nel 1984, tre giorni dopo la firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, lo Stato sottoscrive l'Intesa con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese. Una coincidenza probabilmente dettata dalla preoccupazione del Governo di evitare una troppo clamorosa differenza di regime tra la religione più diffusa e le altre.

<sup>31</sup> Per una valutazione critica vedi I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano 2012, 139-172. Per i testi di tali intese vedi Cesen, *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Vita e Pensiero, Milano 2009 e per gli anni successivi [www.olir.it/cesen].

<sup>32</sup> Cf i «Dibattiti alla Costituente» relativi al testo dell'art. 8, consultabili in R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna 2009, CD allegato.

Se poi si prendono in considerazione le numerose intese stipulate in seguito in attuazione dell'art. 8, comma 3 della Costituzione<sup>33</sup>, emerge con chiarezza come non poche delle loro norme, sia pure con le necessarie avvertenze e gli opportuni adattamenti, si siano attenute ai modelli offerti dai Patti del 1984 con la Chiesa cattolica. In proposito si è menzionato quanto relativo al finanziamento, ma, sempre restando nell'ambito della legge 222/85, si potrebbero anche ricordare le disposizioni relative alla finalità degli enti, all'iscrizione degli stessi nel registro delle persone giuridiche, alla distinzione tra attività di religione e di culto e attività di natura diversa. Analoghe considerazioni valgono anche per gli articoli dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense. È stato così possibile costruire una accurata e significativa tavola sinottica che mette in luce concordanze e differenze tra quanto previsto nelle singole materie dai Patti del 1984 con la Chiesa cattolica e le previsioni delle varie Intese<sup>34</sup>.

Peraltro non si può affermare che nel nostro Paese la situazione sia del tutto soddisfacente. Nonostante diversi tentativi compiuti in questi ultimi decenni, manca ancora una legge sulla libertà religiosa che dia piena ed evidente attuazione a quel principio di eguaglianza nella libertà di tutte le confessioni che è solennemente sancito dal primo comma dell'art. 8 della Costituzione<sup>35</sup>.

GIORGIO FELICIANI

*Università Cattolica del Sacro Cuore  
Largo Gemelli, 1  
20123 Milano*

<sup>33</sup> Sono già state approvate per legge le Intese con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, la Chiesa evangelica luterana in Italia, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa Apostolica in Italia. Sono state pure sottoscritte, ma non ancora approvate per legge, Intese con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, l'Unione Buddhista Italiana, l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha.

<sup>34</sup> Cf L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase 2012, 36-45, in particolare tavola n. 5.

<sup>35</sup> Cf L. DE GREGORIO, «Le alterne vicende delle proposte di legge sulla libertà religiosa», in V. TOZZI - G. MACRÌ - M. PARISI (ed.), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino 2010, 54-89.