

LA CHIESA CATTOLICA E L'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DEL 1984

di ATTILIO NICORA

I

Per evitare riflessioni prive di una precisa base di riferimento positivo è bene richiamare per tratti essenziali le disposizioni dell'Accordo del 18 febbraio 1984, con annesso Protocollo addizionale, che hanno avuto specifica attuazione dopo l'entrata in vigore dell'Accordo medesimo negli ordinamenti civile e canonico, avvenuta il 3 giugno 1985 attraverso lo scambio delle rispettive ratifiche tra le due Parti contraenti.

Premesso che l'attuazione dell'Accordo è quasi compiutamente realizzata, è però opportuno distinguere diversi profili.

1. PUNTI ACQUISITI DI COMUNE INTESA FRA LE PARTI

A parecchie disposizioni è stata data formale esecuzione, in tempi e con strumenti diversi, attraverso procedure che hanno visto di volta in volta lo Stato, da un lato, e la Santa Sede o la Conferenza Episcopale Italiana dall'altro, convenire su indirizzi comuni.

A) La Santa Sede ha agito in nome proprio anzitutto nel dare esecuzione al n. 6 dell'art. 7, giungendo alla sottoscrizione del Protocollo del 15 novembre 1984 che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici, entrato in vigore il 3 giugno 1985 contemporaneamente all'Accordo del 18 febbraio 1984.

Essa ha poi proceduto, attraverso uno scambio di Note Verbali, a stabilire le modalità per la comunicazione alle competenti autorità civili della nomina dei titolari di taluni uffici ecclesiastici, prevista dall'art. 3, n. 2, nonché a definire l'Intesa circa la determinazione delle festività religiose diverse dalla domenica, che la Repubblica italiana riconosce come festivi (cf. art. 6) e quella concernente la determinazione dei titoli nelle discipline diverse dalla teologia, conferiti dalle facoltà approvate dalla Santa Sede, che vengono riconosciuti dallo Stato (cf. art. 10, n. 2, comma primo).

Ancora, la stessa Santa Sede ha agito in vista della prima (e sinora unica) attuazione dell'art. 14 dell'Accordo, ricercando e raggiungendo attraverso una Commissione paritetica, nominata d'intesa, con il Governo italiano, un'amichevole soluzione di alcune questioni interpretative e applicative delle norme relative ai beni e agli enti ecclesiastici approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984 (cf. scambio di Note Verbali del 10 e 30 aprile 1997). Infine la Santa Sede ha preso l'iniziativa per uno scambio di Note Verbali con il Governo su taluni aspetti procedurali attinenti al riconoscimento degli enti ecclesiastici originariamente previsti dallo stesso Protocollo, attraverso il quale è stato espresso ed acquisito il consenso della Parte vaticana a proposito di innovazioni introdotte dalla legislazione italiana circa il soggetto abilitato a riconoscere con decreto gli enti ecclesiastici agli effetti civili e circa il venir meno dell'obbligo di previo parere del Consiglio di Stato da parte del Ministero dell'Interno (11 luglio - 27 ottobre 1998).

B) In rapporto ad altre disposizioni dell'Accordo è emersa invece come soggetto interlocutore dell'autorità civile la Conferenza Episcopale Italiana, la quale peraltro ha sempre agito dopo aver previamente acquisito l'autorizzazione della Segreteria di Stato trattandosi, in ogni caso, di operare in materia di esecuzione pattizia.

Il ruolo della C.E.I. si è manifestato in più occasioni e su materie importanti.

Anzitutto, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (cf. art. 9, n. 2): qui sono da ricordare in particolare l'Intesa tra il Presidente della C.E.I. e il Ministro della Pubblica Istruzione del 14 dicembre 1985 e quella parzialmente modificativa della medesima del 13 giugno 1990. Poi l'assistenza spirituale in favore di una delle categorie previste dall'art. 11, n. 1: l'Intesa tra il Presidente della C.E.I. e il Ministro dell'Interno del 21 dicembre 1990 ha stabilito le modalità

per assicurare l'assistenza spirituale agli appartenenti alla Polizia di Stato di religione cattolica e quella firmata il 9 settembre 1999 l'ha modificata e sostituita dopo i primi anni di esperienza. Infine, la materia dei beni culturali ecclesiastici, disciplinata dall'art. 12: l'Intesa tra il Presidente della C.E.I. e il Ministro per i beni culturali e ambientali del 13 settembre 1996 (cf. art. 12, n. 1, comma secondo) ha stabilito livelli, soggetti e procedure di collaborazione per la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche, mentre quella firmata tra lo stesso Presidente e il Ministro per i beni e le attività culturali il 18 aprile 2000 ha identificato le modalità per favorire e agevolare la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche (cf. art. 12, n. 1, comma terzo).

È da far cenno, a questo punto, a quanto previsto dal n. 7 del Protocollo addizionale in relazione all'art. 13, n. 1 dell'Accordo ("Le Parti procederanno a opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente Accordo"), rilevando che, in effetti, l'impegno ha trovato e trova forme concrete e discrete di realizzazione.

Specialmente per quanto riguarda la C.E.I., si può ricordare il "gruppo di lavoro" costituito presso la Direzione Generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno alla fine degli anni '80, che ha portato all'elaborazione degli schemi per la concessione delle chiese e dei relativi locali di pertinenza di proprietà del Fondo Edifici di Culto (cf. gli artt. 54-65 delle Norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984) nonché per la richiesta di retrocessione in proprietà delle chiese riconosciute agli effetti civili come enti ecclesiastici, con riferimento alle disposizioni richiamate dall'art. 73 delle Norme medesime.

Con la stessa Direzione Generale positiva s'è mostrata e si mostra la collaborazione per favorire l'ordinata attuazione delle disposizioni di cui all'art. 71, comma secondo delle Norme: cospicuo è infatti il numero di confraternite per le quali non è stato ancora riconosciuto il fine prevalente o esclusivo di culto, che pur sembra attestato dai relativi statuti, ma quanto mai complessa e talvolta precaria è la condizione di non poche di esse, e quindi si mostra opportuna una costruttiva collaborazione tra C.E.I. e Ministero dell'Interno per stimolare l'impegno al chiarimento delle situazioni da parte dei Vescovi interessati e per offrire indicazioni utili all'impostazione chiara, completa e documentata delle pratiche necessarie. La C.E.I. ha inviato un'apposita Circolare ai Vescovi (n. 28 del 1° marzo 1999) e ha offerto la disponibilità del proprio Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici al fine di esaminare ed eventualmente aiutare a integrare le pratiche in vista dell'inoltro delle medesime alle Prefetture competenti.

Altrettanto utile è il "tavolo di lavoro" istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione a partire dal 1998, e avente lo scopo di esaminare con i responsabili dell'Amministrazione scolastica centrale problemi di volta in volta emergenti, con speciale riferimento al rapporto tra la vigente disciplina dell'IRC e le rilevanti innovazioni dell'ordinamento scolastico: lo scopo che si persegue è quello di cercare, attraverso le vie amministrative corrette, l'appropriata soluzione di eventuali questioni e di predisporre le forme più utili per favorire adempimenti che si annunciano necessari (per esempio, il ripensamento dei programmi di insegnamento di religione cattolica alla luce della riforma dei cicli scolastici in vista degli atti formali che dovranno essere posti dalle autorità competenti secondo le Intese vigenti).

Una possibilità di contatto agile e di scambio prezioso di informazioni è infine assicurata dai due organismi della Presidenza del Consiglio dei Ministri che hanno competenza nel settore: la Commissione governativa per l'esecuzione del Concordato istituita nel 1987 e ultimamente rinnovata nel 1999 e l'Ufficio del Segretario generale configurato dal DPCM 4 agosto 2000 recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri", il quale, tra l'altro, "attende (...) ai compiti di supporto in materia di rapporti tra Governo e confessioni religiose" (art. 22, comma 2).

2. PUNTI LA CUI ESECUZIONE È ANCORA MANCANTE

Un esame attento delle norme contenute nell'Accordo del 1984 mostra, come accennato all'inizio, che la gran parte di quelle tra esse che ne abbisognavano hanno trovato nell'impegno delle Parti interessate forme progressive di attuazione; resta però qualche lacuna.

L'attenzione è subito richiamata dall'art. 11: mentre l'assistenza spirituale agli appartenenti alla Polizia di Stato di religione cattolica è stata disciplinata dalle Intese richiamate più sopra, rimane ancora unilateralmente regolata da norme statali l'assistenza spirituale agli appartenenti alle forze armate, ai degenti in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, a coloro che sono astretti negli istituti di prevenzione e pena.

In vista della predisposizione della necessaria Intesa per l'assistenza spirituale ai militari sono state peraltro nominate due Commissioni, una governativa ed una vaticana, che dovranno lavorare congiuntamente su una materia che ha conosciuto recenti e significativi sviluppi: sul versante dell'ordinamento ecclesiale, è stato istituito nel 1987 l'Ordinariato Militare in Italia, assimilato ad una diocesi, mentre sul versante statale s'è messa in moto una radicale riforma delle Forze Armate, che nell'arco di sette anni condurrà a profonde trasformazioni della loro configurazione e del personale che le compongono.

Quanto all'assistenza spirituale nella realtà penitenziaria, il nuovo Regolamento di recentissima approvazione (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230) opera un significativo richiamo alla prospettiva di una disciplina da concordare ai sensi dell'art. 11 dell'Accordo (cf. art. 58).

Circa l'assistenza spirituale nell'ambito ospedaliero, il Ministero della Sanità aveva avviato una riflessione a proposito dello stato giuridico dei cappellani, che per ora sembra non aver avuto sviluppi. Nel frattempo si sono attivate alcune regioni che hanno rinnovato o stipulato intese con le rispettive Conferenze Episcopali Regionali proprio sulla materia dell'assistenza spirituale: il fenomeno è interessante e per certi aspetti forse anticipatore, ma indubbiamente non potrà portare a rinunciare a una disciplina-quadro di livello nazionale in linea con le disposizioni dell'art. 11 più volte richiamato.

Un altro punto meritevole di attenzione è quello del matrimonio c.d. concordatario, disciplinato dall'art. 8 dell'Accordo. La normativa pattizia non prevede, di per sé, alcuna forma di provvedimento "congiunto" di attuazione, lasciando a ciascuna delle Parti il compito di dettare disposizioni attuative nel proprio ordinamento. Orbene, mentre da parte ecclesiastica si è provveduto a cura della C.E.I., la quale ha emanato un "Decreto generale sul matrimonio canonico" in data 5 novembre 1990, dopo aver ottenuto il mandato speciale della Segreteria di Stato, è invece mancato il correlativo impegno di parte statale: infatti il disegno di legge governativo del 5 novembre 1987 (A.C. 1831) non ha avuto un utile seguito.

Alla luce della recentissima legge di riforma dell'assistenza sociale (C. 332/S. 4641 recante: "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" il cui testo è stato approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica il 18 ottobre 2000, e, alla data odierna, non risulta ancora promulgato o pubblicato nella Gazzetta Ufficiale) sarebbe da considerare, di per sé, anche l'opportunità di una specifica disciplina dell'assistenza spirituale nelle diverse istituzioni assistenziali pubbliche caratterizzate dalla "convivenza obbligata".

3. PUNTI SUSCETTIBILI DI ULTERIORI DISPOSIZIONI ESECUTIVE

Altri due punti dell'Accordo 18 febbraio 1984 si presentano aperti a possibili e, per qualche verso, auspicabili sviluppi e completamenti.

Si tratta anzitutto dell'art. 10, n. 2, comma primo: l'Intesa tra Governo e Santa Sede raggiunta il 25 gennaio 1994 è stata dalle Parti stesse qualificata come una "prima attuazione" di quanto prevista dalla disposizione concordataria richiamata, avendo essa identificato soltanto la "Sacra Scrittura" tra le "altre discipline" (oltre alla "teologia") i cui titoli, alle condizioni stabilite, sono riconosciuti dallo Stato.

Ulteriori discipline potrebbero essere oggetto di comune determinazione, ove da un lato l'ordinamento degli studi ecclesiastici superiori venisse più appropriatamente articolato e specificato in riferimento a talune materie vicine alla teologia e, dall'altro, il riordino in atto degli studi universitari in Italia permettesse di riconsiderare alcune delle condizioni di "equiparazione" vigenti al momento della stipulazione della prima Intesa.

Prospettiva analoga rimane aperta in relazione all'art. 12, n. 1. L'Intesa del 1996 ha avuto un'impostazione prevalentemente procedurale; quella del 2000 ha preso ad oggetto due settori ben definiti (archivi di interesse storico e biblioteche); sarebbe interesse comune, nello spirito richiamato dal comma primo del n. 1, identificare "opportune disposizioni", nei termini previsti dal comma secondo, riferite all'ampia categoria dei beni culturali di interesse religioso, anche in risposta a urgenze diffuse e provocanti (ad esempio, edifici di culto non più officiati abitualmente; riuso di edifici di culto "sconsacrati" e relative pertinenze; interventi in caso di eventi calamitosi; disciplina dell'uso di monumenti particolarmente frequentati e a rischio di 'consumazione' turistica; promozione di musei d'arte sacra, anche a scopo di salvaguardia di taluni beni; ecc.). Indicazioni preziose in proposito potrebbero venire dall' "Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastiche", istituito con l'art. 7, n. 1 dell'Intesa del 1996 non soltanto per "verificare con continuità l'attuazione delle forme di collaborazione previste dalle presenti disposizioni" e per "esaminare i problemi di comune interesse" ma anche per "suggerire orientamenti per il migliore sviluppo della reciproca collaborazione fra le parti".

4. PUNTI CHE PRESENTANO DIFFICOLTÀ

Non mancano, per la verità, alcuni punti dell'Accordo circa i quali sono emerse, sin dall'inizio o in un prosieguo di tempo, difficoltà derivanti ora dall'incerta formulazione dei testi ora dall'insorgere di nuovi profili problematici connessi con vicende concrete o con trasformazioni sopravvenute nei due ordinamenti giuridici interessati.

Non è qui il luogo per approfondite analisi. Mi limiterò a ricordare per sommi capi:

*i problemi emersi in connessione con le disposizioni di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 2 e al n. 4 dell'art. 4 dell'Accordo e al n. 2, lett. b) del Protocollo Addizionale riguardanti la tutela del libero esercizio del ministero pastorale in rapporto alle esigenze dell'attività istruttoria dell'autorità giudiziaria e la comunicazione all'autorità ecclesiastica competente per territorio dei procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici.

Per risolvere le principali questioni emerse è stata peraltro istituita un'apposita Commissione Paritetica tra Governo italiano e Santa Sede, che ha iniziato i suoi lavori in data 10 aprile 1999.

*La situazione di permanente precarietà che caratterizza per taluni aspetti la disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, previsto dall'art. 9 n. 2 dell'Accordo e dal n. 5 del Protocollo Addizionale. Tra l'altro, anche in questo settore le recenti profonde innovazioni dell'ordinamento scolastico italiano richiederanno un aggiornamento delle Intese 1985/1990.

*La discutibilità degli orientamenti assunti dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale, con riferimento all'art. 8, n. 2 dell'Accordo e al n. 4 del Protocollo Addizionale, sui quali la Santa Sede non ha mancato di esprimere in diverse occasioni la propria divergente valutazione.

*L'incertezza causata dalla mutazione di indirizzo dell'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto in rapporto alla questione della retrocessione in proprietà di talune chiese e relative pertinenze rispetto a precisi pareri rilasciati dal Consiglio di Stato, che non ha ancora trovato una risoluzione soddisfacente ai fini della piena esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 73 delle Norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984.

5. PUNTI PARTICOLARMENTE ESPOSTI AL MUTAMENTO DELLE CONDIZIONI ESISTENTI AL MOMENTO DELLA STIPULAZIONE DELL'ACCORDO

Come inesorabilmente avviene nella disciplina giuridica di ogni complesso fenomeno sociale, anche nel caso dell'Accordo in esame l'evolversi di talune situazioni crea problemi o addirittura "svuota" di contenuto significativo alcune disposizioni.

Anche a questo proposito ci si può limitare a due accenni:

*L'art. 3, n. 3 dell'Accordo stabilisce: "Salvo che per la diocesi di Roma e per quelle suburbicarie, non saranno nominati agli uffici di cui al presente articolo ecclesiastici che non siano cittadini italiani" (si tratta dei titolari di "uffici rilevanti per l'ordinamento dello Stato").

Dal 1984 ad oggi la presenza in Italia di sacerdoti stranieri è notevolmente aumentata, a motivo non soltanto della frequenza delle Università pontificie e delle facoltà teologiche italiane ma anche dello svolgimento di funzioni di assistenza spirituale agli immigrati cattolici o, più semplicemente, di sostituzione nel ministero pastorale ordinario di preti italiani mancanti in ragione del calo delle vocazioni, nonché del generale orientamento alla mobilità e allo scambio interculturale che investe anche l'ambito ecclesiastico, ivi compresi gli istituti religiosi.

È probabile che la disposizione originaria, tradizionale per l'ordinamento italiano, venga prima o poi riconsiderata, anche a motivo di talune esigenze derivanti dalla disciplina comunitaria europea; peraltro, la questione non è priva di delicatezza sullo stesso versante ecclesiale-pastorale, e dovrebbe quindi essere affrontata di comune intesa con molta ponderazione.

*La radicale riforma delle Forze Armate e del servizio militare, di cui s'è detto, renderà in qualche modo superflue le disposizioni stabilite nell'art. 4, nn. 1 e 3 dell'Accordo, concernenti rispettivamente l'esonerazione di sacerdoti, diaconi e religiosi professi dal servizio militare obbligatorio e il rinvio del medesimo servizio per gli studenti di teologia e i religiosi novizi.

È probabile che la disciplina debba essere profondamente riveduta, limitandola alle ipotesi residuali di obbligo del servizio militare e riconsiderandola in relazione alla nuova impostazione del servizio civile.

II

A conclusione di questa rassegna dello stato di attuazione delle disposizioni dell'Accordo, considerato dal punto di vista ecclesiastico, può essere opportuno aggiungere alcune osservazioni derivanti dall'esperienza degli ultimi quindici anni.

1. Una prima riguarda le diverse metodologie che si sono di volta in volta seguite per la definizione delle disposizioni esecutive dell'Accordo.

Ci si è mossi con un certo margine di elasticità, sulla base di valutazioni connesse con l'argomento in questione e con il contesto entro il quale si doveva operare.

Talvolta il soggetto elaboratore delle intese è stato configurato come vera e propria Commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo italiano e, a seconda dei casi, da rappresentanti della Santa Sede o della C.E.I. (ad esempio, in materia di titoli accademici ecclesiastici o di interpretazione delle norme circa gli enti e i beni ecclesiastici).

Talvolta si è operato attraverso una Commissione composta da rappresentanti del Ministero interessato e della C.E.I. (ad esempio, in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche).

Talaltra il lavoro è stato avviato attraverso contatti a livello tecnico tra rappresentanti ministeriali e rappresentanti della C.E.I., e poi è stato affidato per il perfezionamento conclusivo a una Commissione Paritetica (ad esempio, in tema di beni culturali e di assistenza spirituale agli appartenenti alla Polizia di Stato).

Talaltra ancora il rapporto è stato diretto tra Governo e Segreteria di Stato e si è poi tradotto in uno scambio di Note Verbali.

Si può sommessamente rilevare che, in generale, l'esperienza ha insegnato che la strada della Commissione Paritetica si mostra, tutto valutato, la migliore quando si tratta di questioni complesse. Essa infatti unisce in modo più organico e concludente le competenze tecniche (attraverso la presenza di taluni membri esperti delle due Parti), le competenze giuridiche in campo canonico ed ecclesiastico, la sensibilità "politica" e una più agevole possibilità di cura dei necessari rapporti con i rispettivi referenti istituzionali.

2. Una seconda osservazione concerne più direttamente i soggetti espressivi dei due ordinamenti interessati.

L'esperienza ha segnalato che, tutto sommato, le questioni di maggior rilievo vengono affrontate con speranza di miglior esito quando in Italia sono in carica governi non "tecnici" ma "politici". Le ragioni sono facilmente comprensibili: un Governo che gode del sostegno organico di una precisa maggioranza politica non soltanto è in grado di assicurare in forma più continuativa e sicura lo svolgimento della trattativa, ma esprime solitamente una linea politica meglio definita e avverte con maggior sensibilità il rilievo generale che talune questioni presentano in vista della salvaguardia di equilibrati rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Si può aggiungere che, tenuto conto della durata ancor non sufficientemente stabilizzata dei Governi italiani, nonostante le riforme elettorali sopravvenute negli ultimi anni, di particolare utilità s'è mostrata la nomina e le diverse riconferme di una Commissione governativa apposita, i cui membri spesso vengono a far parte delle Commissioni Paritetiche di volta in volta istituite: ciò permette di far conto sulla continuità e sull'esperienza di un nucleo di persone competenti e facilita indubbiamente il dialogo e il confronto con i rappresentanti della parte ecclesiastica, la quale esprime una più tradizionale stabilità istituzionale.

3. Un'ultima osservazione: mi sembra che, ad una ricognizione complessiva della vicenda dei quindici anni trascorsi, la Santa Sede e la Conferenza Episcopale Italiana, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno sostanzialmente dimostrato un'apprezzabile impegno per l'ordinata e coerente esecuzione degli Accordi sottoscritti nel 1984.

In particolare, si è cercato e si cerca di non creare ostacoli alle riforme istituzionali e amministrative che caratterizzano in Italia gli anni più recenti, sia assicurando ampia disponibilità a prender atto di talune innovazioni semplificatrici e razionalizzatrici (ad esempio in materia di disciplina del riconoscimento degli enti, di semplificazione dell'ordinamento fiscale, di revisione dell'ordinamento delle procedure giudiziarie, di innovazione scolastica e dell'istruzione superiore, e via dicendo) sia salvaguardando taluni regimi speciali al fine di non alterare delicati equilibri pur in presenza di riforme che vanno nel segno della riduzione delle formalità e della maggior speditezza (si veda, in proposito, la nuova legislazione in materia di diritto internazionale privato con riferimento alla delibazione delle sentenze matrimoniali), sia avendo cura di promuovere la definizione di taluni aspetti potenzialmente delicati con arricchimenti della normativa canonica che tengano conto di esigenze sempre più sentite (è il caso della nuova legislazione data dalla C.E.I. circa la tutela della riservatezza dei dati personali dei fedeli, tenendo conto degli sviluppi comunitari e nazionali della disciplina della materia).

È così possibile asserire che i quindici anni trascorsi dall'entrata in vigore degli Accordi di Villa Madama hanno visto uno svolgimento sostanzialmente coerente e costruttivo nell'impegno di traduzione delle linee ispiratrici generali in concrete ed aggiornate disposizioni esecutive, pur non mancando aspetti sui quali si rilevano differenze valutative e lentezze di completamento.

Se peraltro si considera che cosa ha significato il trascorso quindicennio in termini di trasformazioni politiche e sociali, ma anche di vicende ecclesiali, in Italia e nel mondo, non è indebito concludere che il grande principio di corretta collaborazione nella libertà, che rappresenta l'anima del "nuovo" Concordato, ha retto alla prova e resta utile traccia per sviluppi a venire.