

LA RIFORMA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E LE COMPETENZE IN MATERIA DI RAPPORTI CON LE CONFESIONI RELIGIOSE

di GIORGIO PASTORI

Il periodo, che va dalla prima elaborazione dell'Accordo di revisione del Concordato e delle intese con le altre confessioni religiose fino ad oggi, ha visto progressivamente definirsi in modo nuovo anche le attribuzioni spettanti agli organi del Governo in materia.

In particolare, al concreto avvio dell'opera di revisione del Concordato del 1929 in attuazione dell'art. 7 Cost. e di formazione delle intese secondo quanto sancito dall'art. 8 Cost., ha corrisposto fin dagli ultimi anni Settanta l'assunzione di un ruolo diretto di iniziativa, di promozione e di impulso da parte del Presidente del Consiglio e degli uffici della Presidenza in tema di rapporti con le confessioni religiose: ruolo che è stato poi progressivamente riconosciuto e formalizzato in successivi atti normativi.

Per il passato, venivano soprattutto in evidenza le attribuzioni di gestione amministrativa di tali rapporti spettanti al Ministero dell'Interno.

Ma il rilievo costituzionale e politico generale connesso alla definizione, per di più in termini rinnovati, dei rapporti con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose ha portato a coinvolgere, naturalmente, la responsabilità del Governo nella sua collegialità e con ciò il ruolo di iniziativa, di direzione e di coordinamento spettante al riguardo al Presidente del Consiglio e alla Presidenza.

Non diversamente è avvenuto, d'altronde per la cura e la definizione dei rapporti dello Stato con altri soggetti espressione di autonomia politica o sociale, che richiedevano per il loro stesso carattere orizzontale-trasversale di essere curati in una sede generale, non settoriale, di governo: si veda in particolare i rapporti dello Stato con le Regioni e gli enti locali.

Così in occasione della legge, che dopo quarant'anni dalla Costituzione ha finalmente dato una prima disciplina organica all'attività del Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la l. 23.8.1988 n. 400, è stato espressamente previsto, all'art. 2 lett. i) e lett. l) che sono sottoposti fra gli altri alla deliberazione del Consiglio dei ministri gli atti rispettivamente concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e i rapporti previsti dall'art. 8 della Cost.

La legge non ha precisato tuttavia gli specifici compiti del Presidente del Consiglio e del Segretariato generale della Presidenza al riguardo.

Il che non ha impedito peraltro che, nell'ambito delle prerogative generali di direzione e coordinamento della politica del Governo, venisse stabilmente assunto dal Presidente e dagli uffici della Presidenza un ruolo di preparazione, promozione e impulso delle iniziative in materia: ruolo svolto anche attraverso gli appositi organismi collegiali costituiti via via nel tempo con compiti istruttori e consultivi.

E' stata poi la riforma generale dell'organizzazione del Governo sulla base della legge delega 15.3.1997 n. 59 a delineare più compiutamente il quadro delle attribuzioni degli organi del Governo, distinguendo anche tra il ruolo della Presidenza del Consiglio e quello del Ministero dell'Interno.

Vanno considerati in proposito il d.lgs. 30.7.1999 n.300 che oggi stabilisce l'assetto generale dell'organizzazione del Governo, e il contemporaneo d.lgs. 30.7.1999 n.303 specificamente dedicato all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'art. 2 del d.lgs. n.300 prevede che il Presidente si avvale della Presidenza per l'esercizio in forma organica e integrata delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento a lui spettanti. E fra queste, al 2° co. lett. e), lo stesso articolo precisa che in particolare rientrano «i rapporti del Governo con le confessioni religiose ai sensi degli artt. 7 e 8 ult. co. della Costituzione».

Come si può agevolmente notare, secondo la formula usata, le funzioni del Presidente hanno per oggetto diretto «i rapporti del Governo con le confessioni religiose»: al pari che nelle lettere precedenti del comma si fa riferimento ai rapporti del Governo con gli organi costituzionali, con le istituzioni europee, con il sistema delle autonomie. Il richiamo specifico all'art.7 e all'ult.co. dell'art. 8 precisa poi ulteriormente che ci si riferisce alla definizione di tali rapporti mediante gli strumenti pattizi rispettivamente previsti.

Contemporaneamente, il d.lgs. n. 300 all'art. 14, con riguardo al Ministero dell'Interno, ha stabilito che fra le attribuzioni del Ministero rientra “la tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose”, oltre a quelli di cittadinanza, immigrazione, asilo (2° co. lett. d).

In tal modo la competenza del Ministero dell'Interno è stata configurata in termini diversi e complementari rispetto a quanto sancito per la Presidenza del Consiglio. Con la formula «tutela dei diritti civili delle confessioni religiose» le attribuzioni dell'Interno sembrano infatti riferirsi all'attuazione amministrativa delle norme che definiscono i diritti e gli spazi di libertà e di autonomia delle confessioni religiose e ad assicurare l'osservanza delle norme stesse. Mentre spettano alla Presidenza le attribuzioni in ordine alle politiche e agli indirizzi generali concernenti la elaborazione delle leggi e degli atti pattizi in materia, come ogni altra iniziativa e decisione che possa aver rilievo e portata generale da tale punto di vista.

Conferma poi la complementarità e la diversità dei ruoli rispettivi la norma di raccordo contenuta all'art.12 co. 10 del d. lgs. n.303 che integra il precedente art.19 della legge n.400 cit. relativo alle competenze del Segretariato generale della Presidenza.

Con la nuova disposizione introdotta dal d. lgs. n.303 si precisa infatti che spetta al Segretariato generale «assistere il Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le confessioni religiose, ferme restando le attribuzioni del Ministero dell'Interno di cui all'art.14 co.2 lett. d) del d. lgs. n.300/1999».

Si completa così il quadro distributivo delle competenze collegando in modo organico le previsioni della legge del 1988 (che aveva ommesso di individuare in modo specifico le attribuzioni del Presidente del Consiglio e del dipendente Segretariato generale), con quelle introdotte in sede di riforma generale dell'organizzazione del Governo dallo stesso decreto n. 303 e dal contemporaneo decreto generale n. 300 del 1999.

Il quadro normativo così tracciato dalle disposizioni più recenti trova d'altronde riscontro, come già si è accennato, nell'azione svolta in tutto il periodo considerato da parte della Presidenza, anche mediante gli organismi collegiali costituiti a tal fine.

Vanno in particolare ricordate: le Commissioni via via costituite per l'attuazione delle disposizioni concordatarie, per la soluzione delle difficoltà interpretative verificatesi e per la valutazione dei profili fiscali dell'Accordo di revisione; le Commissioni con compiti istruttori e preparatori per

la stipulazione delle intese ex art. 8 Cost.; infine, la Commissione consultiva per la libertà religiosa con compiti consultivi per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza.

Si tratta di una pluralità di organismi di studio e consultivi che, sebbene diversificati secondo le questioni specifiche da affrontare, trovano un loro riferimento unitario e un loro interno coordinamento, come risulta in particolare dai compiti affidati alla Commissione per la libertà religiosa, nei principi ultimi della Costituzione in tema di libertà di coscienza, di religione o credenza, che rappresentano la trama comune dei valori cui informare i rapporti fra i pubblici poteri e le confessioni religiose.