

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore POLLICE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 1987

Abrogazione dell'articolo 7 e modifiche ed integrazioni
all'articolo 8 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Nel clima celebrativo del cinquantennale dei Patti lateranensi, nel febbraio del 1979, Democrazia proletaria non esitò a proporre a tutte le forze politiche e ad ogni spirito pensoso delle prospettive di lungo periodo delle nostre istituzioni e della convivenza della nostra società una strada radicalmente diversa: si doveva andare ad un tipo di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica del tutto diverso dai modelli precedentemente sperimentati.

La proposta – abrogare l'articolo 7 della Costituzione ed instaurare rapporti che non concedessero alla Chiesa alcuna condizione di particolare favore – sembrò quasi bizzarra, sicuramente isolata e solo testimonianza di spiriti e di discussioni di altri tempi. Gli

equilibri politici generali uscivano allora dal grande patto di solidarietà nazionale tra i grandi partiti di massa e nei rapporti con la Santa Sede tutto era all'insegna della continuità o, al massimo, di modifiche concordate.

Il progetto di legge di Democrazia proletaria si fondava su semplici considerazioni sulla storia d'Italia e su una diversa «idea» di Stato e di Chiesa. Era una posizione che trovava le sue radici in due grandi eventi che per moltissimi cittadini e per moltissimi credenti avevano cambiato il modo di pensare e di vivere i rapporti tra la sfera civile e quella religiosa nei comportamenti individuali e collettivi, la Costituzione repubblicana ed il Concilio ecumenico Vaticano II.

Non fu una soluzione positiva quella del rapporto tra lo Stato unitario risorgimentale e la Chiesa, fondato da una parte sul potere di classe e su un anticlericalismo che spesso era esplicita ostilità alla religione in quanto tale, dall'altra sulla profonda diffidenza verso la democrazia e su una religione clericale ed in gran parte chiusa alla ricerca della cultura contemporanea.

Fu ancora peggio il grande accordo del 1929 tra il fascismo e la Chiesa che amplificava e stabilizzava l'opportunismo già manifestatosi col Patto Gentiloni; da una parte si concedevano ampi privilegi, dall'altra si garantiva consenso, anche se in modo discontinuo e con qualche riserva.

Poi, con grandi travagli e differenti strade, i filoni critici e democratici già presenti nella società civile e nella società religiosa nella prima metà del secolo trovavano espressione istituzionale sia nei principi costituzionali (di cui l'articolo 7 rappresenta un *vulnus*) sia nel rinnovamento della Chiesa deciso da un Concilio che di fatto prese una posizione contraria al sistema concordatario fondato sul privilegio.

Con una società profondamente cambiata, nel momento della indispensabile revisione degli accordi precedenti, perchè non pensare ad un diverso tipo di rapporti tra Stato e Chiesa che consolidasse la laicità istituzionale della Repubblica, eliminasse il terreno di crescita di ogni spirito antireligioso e permettesse infine alla Chiesa più credibilità e più modestia di strumenti temporali, condizione per una rigenerazione della propria vita interna?

L'inerzia delle vecchie logiche concordatarie nella sinistra, la subalternità tradizionale delle forze laiche, le rendite di posizione di un appoggio ecclesiastico di tutto riposo per il partito democristiano e soprattutto il prevalere nel vertice ecclesiastico delle tradizionali logiche di difesa e di conquista di ogni potere possibile nelle istituzioni hanno invece portato ad un consolidamento e ad un rilancio del sistema pattizio. L'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio del 1984 si presenta quindi - aldilà delle definizioni formali - come un vero e proprio nuovo Concordato che ha modernizzato i rapporti tra Stato e Chiesa con l'ambizio-

ne di stabilizzarli per un altro lungo periodo storico.

In quei giorni del febbraio 1984, in previsione dell'imminente firma ed in occasione dell'anniversario dei Patti (il cinquantacinquesimo), Democrazia proletaria ha ripresentato senza modifiche il proprio progetto di legge sull'abrogazione dell'articolo 7 e per modifiche all'articolo 8 della Costituzione. Questa ripresentazione era in particolare coerente con il dibattito del gennaio in cui le forze anticoncordatarie - *in primis* Democrazia proletaria - avevano con forza reso esplicito il loro dissenso nei confronti dei contenuti del nuovo accordo che si veniva profilando.

L'Accordo di Villa Madama è stato celebrato con grande trionfalismo dalla stampa di governo e di opposizione, mentre l'opinione pubblica era sostanzialmente disattenta e le forze anticoncordatarie erano in obiettive difficoltà a far sentire la loro opinione ragionata che chiedeva meno precipitazione e più considerazione delle sensibilità di ispirazione laica e cristiana - sommerse, ma molto diffuse e «trasversali» - che erano critiche o diffidenti nei confronti del nuovo patto.

A tre anni da Villa Madama

Quale bilancio dopo più di tre anni dal nuovo Concordato? Il grande consenso atteso non c'è stato; problemi gravi sono sorti ed hanno coinvolto la generalità dell'opinione pubblica; altri si ripresentano con straordinaria gravità ed un nuovo pacifico cinquantennio di armonia o di sano *modus vivendi* tra Stato e Chiesa è del tutto improbabile. Dopo la firma di Villa Madama, in tempi molto celeri, nel novembre 1984, si è concordato l'intero nuovo regime dei rapporti economici che era rimasto in sospenso. Non vogliamo neppure entrare nel merito per quanto riguarda, in modo più specifico, la parte ecclesiastica (soppressione dei benefici, accentramento della gestione con dipendenza economica del clero dai Vescovi...), constatiamo però lo stretto abnorme intreccio tra amministrazione della Chiesa ed amministrazione dello Stato in questa materia e la sostanziale continuità per i sostanzialmente immutati trasferimenti di fondi dall'Erario alla Chiesa (lo 0,8 per mille dell'IRPEF che non può essere presentato come libera dona-

zione). Si tratta di uno storno di una parte del gettito tributario alla Conferenza episcopale.

Il nuovo sistema ha modificato solo nel metodo la dipendenza della Chiesa dai contributi statali e quando esso nel 1990 entrerà pienamente in vigore con la scelta personale fatta da ogni contribuente è possibile che ci siano resistenze, dubbi e reazioni diffuse a livello d'opinione pubblica.

Il 14 dicembre del 1985 è stata firmata, scavalcando il Parlamento, l'Intesa tra il Ministro della pubblica istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) sull'insegnamento confessionale della religione cattolica.

Questo accordo ha interpretato in modo restrittivo il dettato concordatario ed è stato applicato sulla base di più che discutibili circolari nelle scuole in modo da suscitare dure reazioni, da determinare una frequente condizione di discriminazione per i non optanti per l'ora confessionale, da aprire un contenzioso diffuso nel paese, di cui è stata anche investita la magistratura amministrativa. Sono ben note le recenti sentenze del TAR del Lazio e del Consiglio di Stato. Il testo concordatario non del tutto chiaro, le difficoltà concrete di metterlo in pratica, ma soprattutto una tenace e combattiva volontà di volerlo applicato da parte della Conferenza episcopale italiana e del Vaticano in modo rigido e unilaterale hanno suscitato reazioni così vivaci da portare, la settimana scorsa, quasi alla crisi del Governo e ad un compromesso ambiguo che sarà fonte di ulteriori contrasti. La maggioranza concordataria ora non esiste più e da parte di alcune delle forze che appoggiarono gli accordi di Villa Madama si inizia a ripensare, in termini critici, tutto il sistema dei rapporti Stato-Chiesa.

Solo con il *referendum* sul divorzio (1974) e sulla legge n. 194 (1978) il paese è stato attraversato da contrapposizioni così vivaci, da dure polemiche che hanno creato una nuova attenzione al complesso dei rapporti Stato-Chiesa anche tra le forze pigramente concordatarie che sono state sollecitate da pressioni e da interrogativi che non erano emersi nel momento della firma degli Accordi di Villa Madama, che dell'Intesa sono il fondamento indiscutibile.

Infine, la vicenda dell'Istituto per le opere di

religione, che era stata furbescamente ignorata da entrambe le parti al momento del nuovo Concordato, come se riguardasse soggetti o problemi del tutto diversi, non si è conclusa con la transazione del maggio 1984 con cui la Santa Sede ha versato 242 milioni di dollari. Essa è ripresa con l'emissione dei mandati di cattura per concorso in bancarotta fraudolenta da parte della Magistratura Italiana nei confronti di Monsignor Marcinkus, di Luigi Manini e Pellegrino De Strobel e con la disputa sull'interpretazione dell'articolo 11 del Trattato sulla cui base il Vaticano ha sostenuto il «difetto di giurisdizione» dell'ordinamento italiano.

Questa posizione è stata aspramente criticata per la pregiudiziale difesa di comportamenti delinquenziali in danno dello Stato italiano e per la debolezza e la pretestuosità delle sue argomentazioni giuridiche. Se queste ultime infine sono state, a sorpresa, accolte dalla Corte di cassazione (contro l'opinione della gran parte dei giuristi e dello stesso procuratore generale), il contenzioso tra la Repubblica e la Santa Sede non dovrebbe essere destinato ad attenuarsi ma semmai ad aggravarsi. Se infatti la decisione della Cassazione disattiva lo scontro diretto e immediato tra le istituzioni (che creava grande imbarazzo e difficoltà di comportamenti concreti agli esponenti del governo stretti tra le pressioni di parte e le esigenze oggettive dei loro doveri istituzionali), dall'altra apre un problema ancora più grave, quello cioè di un Trattato che, interpretato in questo modo, permette immunità di enorme gravità che nulla hanno a che fare con il rispetto della libertà della Chiesa nel suo ambito. È in gioco la sovranità dello Stato nel suo ordine; non può non essere allora messo oggettivamente in discussione una parte importante dello stesso Trattato. Il Trattato è sempre rimasto per consenso esplicito di tutte le forze politiche fuori da qualsiasi contestazione. Non potrà essere più così in futuro. Questo scontro tra Stato e Chiesa avviene su un problema che ha una vasta eco internazionale ed in cui non sono minimamente coinvolte questioni etiche che possano creare confusione o difficili distinzioni di ambiti. È evidente che la questione dello IOR crea gravi reiterati problemi a tutte le forze concordatarie ed

impedisce che si gestisca da parte di chicchessia l'immagine di un grande consenso tra la sfera religiosa e quella civile per la «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese» come demagogicamente recita l'articolo 1 del nuovo Concordato. Questa immagine non può più essere gestita perchè priva ormai di credibilità, anche della più esteriore.

Anche su altre questioni molto concrete si stanno profilando seri contrasti; infatti, la gestione concordata dei beni culturali di interesse religioso, degli archivi e delle biblioteche, prevista dall'articolo 12 del nuovo Concordato, incontra già rilevanti difficoltà al momento stesso dell'avvio dei primi contatti per impostare la trattativa.

I fatti ricordati (Intesa, rapporti economici, IOR) dagli Accordi di Villa Madama in poi hanno creato ripensamenti e dubbi e comunque la convinzione che non si risolvono grandi problemi quando non si ha attenzione alle diverse e diffuse sensibilità sociali e culturali; in questo modo, anzi, si amplia la già vasta separazione tra società ed istituzioni. Nel mondo cattolico, almeno per quanto riguarda la «roba» c'è un dissenso abbastanza vasto anche se silenzioso. Tra le forze concordatarie laiche di sinistra si sono sviluppate in tre anni posizioni critiche e irrequietezze che ben raramente ci sono state nei trent'anni precedenti. C'è diffusa la consapevolezza che il problema del rapporto Stato-Chiesa cattolica nel nostro paese non è stato archiviato fino al 2.000 ed oltre - come si diceva prima -, ma che sarà fonte di tensioni pressochè continue anche nell'immediato futuro. Del resto, si è rilevata clamorosamente fallace nel corso della campagna elettorale di giugno anche l'ingenua attesa di alcune forze concordatarie di estrazione laica (nella logica concordataria del prudente reciproco rispetto degli ambiti) del non intervento dell'Episcopato con indicazioni di voto quasi a «compensare» con un maggiore riserbo la condizione di privilegio nuovamente confermata e rilanciata.

Anche questo recente impegno elettorale della gerarchia cattolica al di là di qualsiasi valutazione di merito crea dubbi, risentimenti, consapevolezza che le soluzioni escogitate sono tutt'altro che pienamente soddisfacenti.

In conclusione, possiamo dire con certezza che avevamo ragione quando abbiamo sostenuto che molti gravi problemi, con l'affrettata firma di Villa Madama, rimanevano comunque aperti. Siamo sempre dell'opinione che il modo migliore di affrontarli sia quello di rimettere in discussione la stessa struttura istituzionale dei rapporti come è sorta nel 1929 ed è stata rilanciata nel 1984 avendo attenzione alle grandi questioni ideali: una Chiesa povera e più libera di essere anche antagonista delle istituzioni a difesa degli «ultimi» e uno Stato laico, rispettoso della fede ma alieno da ogni clericalismo.

Per questi motivi ripresentiamo all'inizio della X legislatura, senza modifiche, la nostra proposta di abrogazione dell'articolo 7 e di integrazione dell'articolo 8 della Costituzione.

Il disegno di legge tiene conto di due proposte precedenti di revisione costituzionale avanzate rispettivamente nel 1969 al Senato dal senatore Gian Mario Albani e alla Camera nel 1972 dall'onorevole Lelio Basso. La prima proposta prevedeva la completa soppressione dell'articolo 7 e la sua riformulazione in questo modo: «La Repubblica riconosce l'indipendenza e la sovranità dello Stato della Città del Vaticano. I rapporti con questo Stato sono regolati da trattati e convenzioni in conformità alle norme del diritto internazionale».

Lo stesso proponente riconosceva peraltro che a rigore si sarebbe molto più semplicemente potuto proporre la soppressione dell'articolo 7 senza altre sostituzioni e dichiarava di aver adottata una diversa formulazione per chiarire che, se mai, riconoscimenti e rapporti possono riguardare gli Stati e non più le comunità religiose (cfr. *Il diritto ecclesiastico*, 1969, 1, pagine 56-64).

Noi abbiamo ritenuto più limpido proporre la semplice abrogazione dell'articolo ritenendo che il testo costituzionale non fosse la sede per dichiarare il riconoscimento di uno Stato straniero, laddove risulta dall'articolo 10 della Costituzione che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

I rapporti dell'Italia con lo Stato della Città del Vaticano sono ovviamente regolati dal diritto internazionale: non di questo si tratta,

ma del privilegio concordatario della Chiesa cattolica in Italia.

Dalla proposta Albani recepiamo invece la soppressione, nell'articolo 8, delle parole «diverse dalla cattolica». Una volta soppresso l'articolo 7, il diritto ad organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, riconosciuto dall'articolo 8 alle confessioni religiose, deve riguardare anche la confessione cattolica. Infatti l'esigenza che muove la nostra proposta è quella di assicurare la libertà religiosa e l'uguaglianza fra le diverse confessioni.

Dalla proposta Basso, che proponeva una riformulazione degli articoli 7, 8 e 19 della Costituzione, che equivaleva per l'attuale articolo 7 a una sua abrogazione (cfr. *Atti parlamentari*, V legislatura, Documenti, vol. LXXXII, pagine 1-20) traiamo con qualche leggero ritocco i due commi che proponiamo di aggiungere all'articolo 8. Con essi vogliamo garantire sia l'esclusione di interventi di tipo giurisdizionalistico, da parte dello Stato, che pretendano di legiferare in materia religiosa, sia che attraverso lo strumento costituzionale delle «intese» si costituiscano situazioni di privilegio per questa o quella confessione religiosa.

Con il nostro disegno di legge ci preoccupiamo invece di stabilire alcune condizioni

rivolte a garantire i principi di libertà e di uguaglianza fra le confessioni e i cittadini che ispirano tutta la nostra proposta, approvata la quale anche i rapporti esistenti fra lo Stato e la Chiesa cattolica sarebbero equiparati al regime attualmente previsto dalla Costituzione per le altre confessioni; in ogni caso si tratterebbe di un problema interno dello Stato e dei suoi rapporti con un gruppo più o meno cospicuo di cittadini, con l'esclusione di ogni internazionalizzazione o costituzionalizzazione del rapporto.

Infine ci preoccupiamo di ribadire, nel testo del nostro disegno di legge, che «le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti ad interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune, nel rispetto dell'indipendenza delle confessioni religiose». Tale precisazione è resa necessaria proprio in relazione al caso IOR.

In conclusione vogliamo ribadire che la nostra avversione al regime concordatario e il contributo che con questa proposta intendiamo dare alla lotta contro di esso non è motivata da un residuo anticlericalismo di origine borghese, ma dalla consapevolezza dell'importanza che essa può e deve affrontare nel quadro di una trasformazione complessiva della società nella quale trovino il loro posto e il loro ruolo credenti e non credenti.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 7 della Costituzione è abrogato.

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 8 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano».

2. All'articolo 8 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«La regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'uguaglianza tra le diverse confessioni e la loro pari dignità nonchè i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini.

Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti ad interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune nel rispetto della indipendenza delle confessioni religiose».