

RASSEGNA DI BIBLIOGRAFIA

Note bibliografiche

QUESTIONI ATTUALI SUI RAPPORTI CHIESA-STATO IN ITALIA¹

PAOLO PAPANTI-PELLETIER

1. **D**ESIDERO anzitutto ringraziare l'Arcisodalizio della Curia Romana (e per esso il Reverendo Primicerio Mons. Davide Salvatori) per avermi dato l'onore – ed è la seconda volta che ciò avviene – di parlare di questo Consesso.

Ciò costituisce per me un singolare privilegio, essendo io un civilista che non ha seguito un percorso accademico canonistico. Tuttavia, per particolari contingenze della vita – o per disposizione della Divina Provvidenza – mi trovo quasi quotidianamente ad applicare il diritto canonico sia quale Giudice del Tribunale dello Stato della Città del Vaticano – ove tale diritto costituisce fonte primaria – sia quale Presidente del Tribunale di prima istanza del Sovrano Ordine di Malta – ove esso costituisce fonte sussidiaria.

In tali contesti ho imparato ad apprezzare – e direi anche ad amare – sia il diritto canonico sia il diritto ecclesiastico, che avverto ora come dati imprescindibili del mio bagaglio culturale.

2. Chiamato a presentare il volume che raccoglie le conferenze tenute presso questo Arcisodalizio in occasione dei trenta anni dall'Accordo di Villa Madama, debbo anzitutto associarmi al ricordo che Carlo Gullo dedica al compianto Mario Musumeci, già Avvocato della Curia Romana e attivo componente di questo Arcisodalizio, recentemente scomparso.

Esprimo poi il mio apprezzamento per la pluralità dei temi trattati e per la ricchezza e l'alto valore scientifico dei contributi.

Pur nella diversità degli accenti, un dato pressoché uniforme – se si eccettua una voce isolata – è quello della ritenuta validità dello strumento concordatario.

¹ A proposito del volume *Chiesa e Stato in Italia. Nuovi studi di diritto ecclesiastico*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015, pp. 240.

La regolamentazione pattizia dei rapporti fra Stato e Chiesa Cattolica viene infatti ritenuto lo strumento migliore per disciplinare il c.d. dualismo cristiano del *“date a Cesare quel che è di Cesare, a Dio quel che è di Dio”*.

Su tale concetto insiste con un’ampia argomentazione Ombretta Fumagalli Carulli nel suo studio su indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione, la quale rileva, a tal riguardo, come i concordati rimangano comunque gli strumenti giuridici più coerenti al riconoscimento reciproco delle due sovranità, essendo atti internazionali. In tale contesto, ella sottolinea il fatto che, mentre precedentemente il ricorso allo strumento pattizio era specificamente previsto in via unilaterale dall’Italia – sia pure autorevolmente a livello costituzionale –, con l’Accordo di revisione di Villa Madama il ricorso a tale strumento diviene ora norma di diritto internazionale, sancita dall’art. 1, in cui si afferma il principio della reciproca collaborazione fra le due Alte Parti, le quali reciprocamente si riconoscono indipendenti e sovrane. Viene con ciò attuato, secondo questa studiosa, il principio della *“sana cooperatio”* e viene inoltre formalmente riaffermata la sovranità della Santa Sede in un momento in cui essa è, in determinati contesti, posta in discussione.

3. Di tutt’altro avviso è il contributo di Sergio Lariccia, il quale, partendo da un’analisi storica, sostiene l’incompatibilità dello strumento concordatario con i principi affermati dall’ultimo Concilio e, in particolare, con la Costituzione *Gaudium et spes*, nella quale fra l’altro è formulata la nota affermazione che la Chiesa *“non pone la sua speranza nei privilegi offertile dall’autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all’esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constataste che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni”* (n. 76).

A proposito di questa Costituzione conciliare, il citato contributo ricorda inoltre che essa contiene anche un’altra nota affermazione, secondo cui *“la comunità politica e la chiesa sono indipendenti l’una dall’altra nel proprio campo”*, e sottolinea il riecheggiare nella stessa affermazione della disposizione dell’art. 7, comma 1, della Costituzione della Repubblica italiana, in cui si afferma il principio *“Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani”*. In realtà, questa consonanza fra le richiamate affermazioni si spiega perché esse hanno una fonte comune: l’enciclica *Immortale Dei* di Leone XIII, del 1885.

Mi piace, a tal proposito ricordare – quale civilista – che nell’elaborazione della nostra Carta costituzionale si ebbe, nella materia del diritto del lavoro, un fenomeno analogo. L’art. 36, comma 1, Cost., secondo cui *“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”*, riporta infatti quasi alla lettera la proposizione contenuta nell’enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI, del 1931, in cui si afferma che *“all’operaio si deve dare una mercede che basti al sostentamento suo e della sua famiglia”* (n. 72).

Ovviamente, tale “innesto” nella Costituzione repubblicana di un documento pontificio è avvenuto grazie alla forte e determinata componente cattolica presente in seno all’Assemblea costituente.

Ritornando al contributo di Sergio Lariccia, va sottolineata la sua reiterata affermazione secondo cui talune norme concordatarie sarebbero incompatibili con le norme costituzionali. Con ciò, a mio avviso, si dimentica che, con la previsione dell’art. 7 Cost., se non si è avuta la “costituzionalizzazione” dei Patti Lateranensi del 1929, come un tempo si sosteneva in dottrina, vi è stata l’affermazione del principio che si legge nella nota sentenza della Corte costituzionale 1 marzo 1971, n. 30, per la quale il secondo comma del citato art. 7 “*non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica*” ma contiene altresì un preciso riferimento all’accordo del 1929 e “*in relazione al contenuto di questo ha prodotto diritto*”; d’altra parte, poiché tale art. 7, primo comma, “*riconosce allo Stato ed alla Chiesa una posizione di reciproca indipendenza e sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell’ordinamento costituzionale dello Stato*”. E la riprova di ciò è data peraltro dal fatto che, in base al secondo comma della citata norma, una modificazione unilaterale delle norme pattizie – da parte italiana – richiederebbe il procedimento di revisione costituzionale, di cui all’art. 138 Cost.

A mio avviso, non è lecito pertanto, istituire una sorta di controllo di legittimità costituzionale delle norme pattizie lateranensi e di successiva revisione e, in specie, di quelle concordatarie, ad eccezione dei “principi supremi”. Ciò che è certamente possibile, per espressa previsione normativa, è la modifica di tali norme pattizie, per adeguarle alle mutate esigenze della società. Il che è stato attuato, per quanto riguarda il Concordato, circa trenta anni orsono, e di nuovo potrebbe essere attuato in futuro, sempre mediante lo stesso metodo e non in modo unilaterale.

Un ulteriore richiamo all’importante studio in commento riguarda il suo riferimento al già riportato passo (n. 76) della *Gaudium et spes*. Ritengo che il Concordato non rappresenti un “*privilegio*” nel senso ivi indicato. Altri sono i privilegi di cui in passato la Chiesa ha goduto, e ad essi penso che faccia riferimento la citata Costituzione conciliare. Il Concordato, come dice la sua radice etimologica, è un accordo basato sul comune sentire. Da questo punto di vista, si deve – a mio avviso – escludere che a tale strumento e, prima ancora, a tale metodo pattizio volessero fare riferimento i Padri Conciliari. Escluderei pertanto che essi abbiano voluto ripudiare lo strumento concordatario, in quanto ipotetica fonte di privilegi. Del resto, questi potrebbero derivare anche da un provvedimento statutale unilaterale e non pattizio.

4. Un’acuta analisi caratterizza lo studio di Paolo Moneta sul riconoscimento in Italia delle pronunce di nullità matrimoniale, partendo dal Concordato del 1929, passando per varie sentenze della Corte costituzionale e

della Corte di cassazione, passando inoltre per la nuova disciplina risultante dall'Accordo di Villa Madama, per poi "approdare", se così si può dire, alle sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del 17 luglio 2014, nn. 16.379 e 16.380.

Fra i molti spunti degni di nota, ritengo di doverne sottolineare alcuni, sui quali mi sento perfettamente consentaneo

Anzitutto, non si vede perché le sentenze canoniche di nullità matrimoniale debbano avere un trattamento deteriore, nel senso della loro sottoposizione ad una delibazione – che specialmente negli ultimi anni è divenuta sempre più incisiva e quasi ossessiva – rispetto al recepimento automatico, sia pure con i limiti di legge, delle sentenze straniere, in base alla legge n. 218/1995, che ha riordinato il diritto internazionale privato. In questo contesto, è veramente singolare quanto affermato dalla Corte di cassazione in ordine alla permanenza in vita, solo per le sentenze canoniche di nullità matrimoniale, degli artt. 796 e 797 c.p.c., ormai abrogati a far data dal 31 dicembre 1996. Né si può sostenere la tesi di un rinvio recettizio a tali norme, dato che l'Accordo del 1984 ha fatto riferimento puramente e semplicemente al procedimento di delibazione, che allora era l'unico strumento di recepimento in Italia delle sentenze straniere, e non alle stesse citate norme, le quali pertanto non possono considerarsi "ultra-attive" dopo la loro abrogazione.

Un altro tema che desidero sottolineare – relativamente allo studio in commento – è che la motivazione – per più aspetti più che censurabile delle citate sentenze delle Sezioni Unite – è palesemente dettata dalla volontà di risolvere per via giurisprudenziale, ispirandosi a criteri *lato sensu* equitativi e non normativi, il problema della tutela del coniuge economicamente più debole nel caso di nullità matrimoniale.

Ma, per far ciò, occorre richiamare l'attenzione del legislatore, il quale potrebbe con una semplice c.d. "leggina" ampliare la portata dell'art. 129 c.c., estendendo le provvidenze patrimoniali stabilite a favore dell'ex coniuge, in caso di divorzio, anche al coniuge economicamente più debole, il cui matrimonio sia stato dichiarato nullo.

Il legislatore ha perso anche la recente occasione delle modifiche apportate lo scorso anno alla legge sul divorzio per apportare tale auspicabile innovazione normativa. Il giudice non può tuttavia giungere per vie traverse ad un risultato conforme al suo personale sentire, ispirato ad un'istanza equitativa, negando – come nella specie – la delibazione di una sentenza di nullità matrimoniale. Ricordo infatti che fra le fonti di diritto dell'ordinamento italiano non è compresa l'equità.

5. Giuseppe Dalla Torre, nel suo articolato contributo, sottolinea vari profili del *munus docendi* della Chiesa. Anch'egli muove da un'analisi storica che parte dal Concordato del 1929, passando poi in rassegna varie sentenze della

Corte costituzionale e della Corte di cassazione che si sono occupate del tema dell'insegnamento della religione cattolica nel percorso scolastico.

Un particolare rilievo assume in questo contributo l'aspetto relativo a tale insegnamento nelle scuole pubbliche, in base a quanto dispone l'art. 9, par. 2, dell'Accordo. Si è passati, in tale contesto dall'affermazione “*dell'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica*”, quale “*fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica*” (Concordato del 1929), alla previsione attuale del riconoscimento del “*valore della cultura religiosa*” e del fatto che “*i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano*”.

Senonché, tali affermazioni non sembrano avere trovato idonea applicazione nella disciplina vigente in Italia, soprattutto tenuto presente che l'insegnamento della religione cattolica è materia oggettivamente obbligatoria, anche se soggettivamente facoltativa. Di qui la nota *querelle* della qualificazione di tale insegnamento come curriculare, soprattutto nelle scuole cattoliche, in relazione al loro innegabile carattere di istituzioni di tendenza.

La conclusione dell'illustre studioso – sulla quale ritengo non si possa non convenire – pone in evidenza l'esigenza della piena attuazione dell'art. 33, commi 3 e 4, Cost., rimasto non pienamente applicato, tenuto conto peraltro, in termini puramente economici, dell'enorme risparmio che lo Stato riceve dall'insegnamento impartito nelle scuole non statali.

6. Il tema degli edifici di culto con rapporto alla legislazione civile è sviluppato con ampi riferimenti normativi da Salvatore Berlingò.

In questo inconsueto – almeno a chi vi parla – tema di indagine, egli sviluppa una lucida analisi della relativa disciplina normativa, ponendo in risalto, in particolare, il contrasto di tendenze “*marcatamente riduzioniste e funzionaliste con indirizzi eccessivamente spiritualisti ed astrattizzanti*”. L'autore individua le ragioni per cui risulta difficile pervenire a sintesi adeguate nelle seguenti particolari motivazioni: nella discrasia fra “*tensione veritativa*” e “*suscitazione partecipativa*”, da un lato, e bellezza dello spazio sacro, dall'altro; nella difficoltà di rinvenire o creare nuovi luoghi interreligiosi, dotati di un carattere di sacralità; nell'esigenza di dover procedere a restauri che consentano una “*conservazione integrata*”, senza annullare una “*continuità creativa*”.

L'indagine sopra sommariamente riferita conduce lo studioso ad affermare l'esigenza di una riforma dell'intero sistema normativo in materia, che coinvolga tutti gli enti interessati nonché il popolo dei credenti.

7. L'indagine di Venerando Marano, dedicata agli enti ecclesiastici, spazia dalla protezione dei dati personali al problema della responsabilità “*da reato*” per gli enti della Chiesa, dalla riforma del terzo settore, con specifico riguardo agli enti ecclesiastici, al problema dell'assoggettamento di questi ultimi alle procedure concorsuali.

Per ciascuno di tali temi lo studioso sviluppa acute riflessioni, che talvol-

ta si concludono con la formulazione di proposte, come nel caso dei dati personali, in cui egli propone che – in via ermeneutica circa la normativa di riferimento – si possa ritenere che l’ordinamento statale abbia inteso ritrarsi da ogni forma di controllo preventivo e da ogni procedimentalizzazione dell’attività di trattamento dei dati, che verrebbero a comprimere proprio l’aspetto istituzionale delle confessioni medesime, restando all’autonomia confessionale il compito di stabilire regole per il corretto esercizio del trattamento, nel rispetto dei diritti inviolabili della persona.

Sulla riforma del terzo settore il contribuente in commento ritiene che la specificità degli enti ecclesiastici non risulti espressamente considerata nella disposizione dell’art. 1, comma 1, del c.d. decreto ONLUS (D. lgs. n. 460/1997), con il quale si è tentato di delimitare proprio tale ambito del terzo settore. Si auspica pertanto una riforma, come quella già proposta in sede parlamentare, che preveda di adottare una disciplina differenziata, che tenga conto delle specificità degli enti delle confessioni religiose, che hanno stipulato patti o intese con lo Stato.

Anche per quanto riguarda l’assoggettabilità degli enti ecclesiastici alle procedure concorsuali, dopo un’ampia rassegna delle tesi dottrinali e giurisprudenziali, si pone in luce l’esigenza di individuare un punto di equilibrio – certamente non facile – *“tra esigenze pratiche e ragioni sistematiche, tra le spinte innovatrici che derivano dall’innovazione del diritto comune e le ragioni di fondo di una specialità di regime che merita di essere salvaguardata”*.

Questo studio si segnala particolarmente per l’accurata ricognizione del dato normativo, per la puntuale indagine critica delle tesi prospettate in dottrina e in giurisprudenza, e per lo sforzo di applicazione pratica in relazione a tematiche spesso controverse.

8. Alla disciplina degli aspetti economici e finanziari di derivazione concordataria è dedicato lo scritto di Alessio Sarais, il quale, partendo dalla ricognizione del sistema dell’otto per mille, previsto dall’Accordo del 1984, sottolinea la sua progressiva estensione alle altre confessioni religiose nonché allo stesso Stato, per le specifiche finalità previste dalla relativa normativa.

L’autore sottolinea la differenza fra il suddetto sistema e quello del cinque per mille e concentra particolarmente la sua attenzione critica sui rilievi mossi dalla Corte dei conti sul sistema dell’otto per mille, confutando dettagliatamente i singoli rilievi mossi da tale Organo di controllo.

Un’attenzione particolare dedica Alessio Sarais a quello che definisce *“il grande equivoco delle c.d. scelte non espresse”*. Replicando a tale specifico rilievo contabile, egli sottolinea il fatto che la scelta operata dal singolo contribuente non riguarda la destinazione della propria quota dell’otto per mille del suo personale reddito così come dichiarato. Infatti, il legislatore, in un’ottica di tutela dei principi costituzionali di libertà religiosa e di riconoscimento del valore delle confessioni, come luogo ove si sviluppa la personalità umana,

ha già fatto una precisa scelta discrezionale e ha stabilito – peraltro in una norma rafforzata di derivazione pattizia – di attribuire annualmente l’otto per mille dell’IRPEF per il sostegno economico alle confessioni religiose, peraltro vincolato al perseguimento di specifiche finalità.

Anche le confutazioni agli altri rilievi mossi dalla Corte dei conti mi sembrano largamente condivisibili.

9. Luciano Eusebi dedica la sua riflessione penalistica sui temi dell’Accordo, concentrando la sua attenzione sulla salvaguardia del “ministero” ecclesiastico e sulla garanzia della “libertà” riconosciuta alla Chiesa nell’esercizio della giurisdizione in materia ecclesiastica e sul piano organizzativo.

Quanto al primo profilo, egli specifica anzitutto che la nozione di “ministero” non deve essere limitata alla celebrazione del sacramento della riconciliazione, che, come noto, pertiene solo ai presbiteri, dovendosi estendere ai sacerdoti, ai diaconi, ai religiosi per tutto ciò che, in generale, riguarda le informazioni contenute negli archivi ecclesiastici e ricevute esclusivamente per ragioni attinenti all’esercizio di un ministero ecclesiale.

Lo studioso si pone poi il problema di determinare che cosa aggiunga in concreto, *de iure condito*, la “copertura concordataria” di cui all’art. 4 dell’Accordo, rispetto alle previsioni degli artt. 200 e 256 c.p.p. La risposta a tale quesito potrebbe concernere soprattutto il potere del giudice, previsto dal comma 2 di entrambi gli articoli citati, di disporre la testimonianza o il sequestro nel caso in cui non ritenga fondato il sussistere dei motivi di esonero dall’obbligo allegati dal soggetto interessato. Il controllo potrebbe perciò in tali casi limitarsi a dati estrinseci formali, come già rilevato da una parte della dottrina.

Con riguardo all’altro tema, la “libertà” della Chiesa, l’art. 2, comma 2, dell’Accordo – a parte le implicazioni già segnalate – rafforza le garanzie riferite alla presenza della Chiesa nella società anche per ciò che attiene sia alla sua *organizzazione* sia all’esercizio della sua *giurisdizione*. Per quanto, in particolare riguarda quest’ultimo aspetto, l’autore sottolinea la totale indisponibilità dello Stato, attraverso provvedimenti autoritativi (compresi gli obblighi di testimonianza), di quanto attenga ad un procedimento giudiziario canonico.

A tale ultimo riguardo, il contributo in commento ritiene che dai principi esposti debba desumersi la necessaria conseguenza che le informazioni e gli atti concernenti un procedimento giudiziario canonico possano essere richiesti dall’autorità giudiziaria italiana solo sulla base di una rogatoria, ai sensi degli artt. 727 ss. c.p.p.

Lo scritto racchiude in forma sintetica una pluralità di altre importanti riflessioni scientifiche, di cui – per ragioni di tempo – non si può dare conto in questa presentazione.

10. L’ultimo contributo presente nel volume raccoglie l’ampia sintesi giu-

risprudenziale condotta da Marco Canonico sugli attuali orientamenti in tema di rapporti tra Stato Italiano e Chiesa Cattolica.

Anche in questo caso, nell'impossibilità di dar conto della mole dei dati raccolti e criticamente commentati dall'autore, mi limiterò ad alcuni cenni su temi di particolare rilievo.

Fra questi, va segnalata la silloge di giurisprudenza in tema di esposizione del crocifisso, originata da singolari casi, come, per es., da quello del giudice che si è rifiutato di tenere udienza nell'aula ove era esposto tale simbolo della religione cristiana. Su questo tema non vi è stato sino ad ora un pronunciamento chiaro ed autorevole, giacché la materia è disciplinata da regolamento ministeriale e i giudici hanno fatto generalmente ricorso alla pronuncia di difetto di giurisdizione.

Da segnalare è la giurisprudenza sulle scelte di fine vita, in cui il Consiglio di Stato ha affermato che le decisioni terapeutiche traggono legittimità dal consenso informato e dall'autodeterminazione del paziente. In tale prospettiva, secondo tale Consesso, il diritto alla salute ed al consenso informato è espressione della libertà individuale, ma assume al contempo una connotazione anche pubblicistica, in quanto deve trovare attuazione all'interno del servizio sanitario.

Le conseguenze di tale orientamento sono note. Peraltro, nel caso che ha dato origine alla pronuncia si doveva fortemente dubitare della reale manifestazione del consenso del paziente, che è stata solo riferita da un suo familiare.

Un orientamento giurisprudenziale su un tema di grande rilievo e diffusamente trattato riguarda la delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale. L'autore, nel riferire le citate sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione nn. 16.379 e 16.380 del 2014, di identico tenore, critica, specificamente, il diniego di delibazione derivante dalla prolungata convivenza coniugale. In particolare, partendo dalla constatazione della diversità della invalidità matrimoniale nell'ordinamento canonico e nell'ordinamento civile, l'autore – il quale ha trattato il tema anche in un suo precedente pregevole scritto – sottopone a serrata critica le citate sentenze sulla base di vari argomenti, fra i quali spicca la possibilità di sollevare il problema della contrarietà all'ordine pubblico solo ad istanza della parte interessata, escludendo che esso possa essere sollevato dal Pubblico Ministero o rilevato d'ufficio dal giudice. Il che costituisce davvero – a mio avviso – un *monstrum* giuridico.

La rassegna è molto ampia, come già rilevato, ed è impossibile in questa sede dar conto di tutti gli orientamenti giurisprudenziali riferiti.

Mi limito a dire che essa non solo è esauriente, ma è anche connotata da una forte e competente critica nei confronti di quelle pronunce, sempre più frequenti, che sono manifestamente ispirate a un orientamento pregiudizialmente ostile alla Chiesa Cattolica.

11. Conclusivamente, non posso che riprendere le considerazioni con le quali ho iniziato la presentazione di questo volume: si tratta di studi di grande interesse, caratterizzati dalla pluralità dei temi trattati, dalla ricchezza dell'argomentazione e dal loro alto valore scientifico.