

00.415

Iniziativa parlamentare
Abrogazione dell'articolo sulle diocesi
(art. 72 cpv. 3 Cost.)

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale

del 25 maggio 2000

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

Con 17 voti contro 5, la Commissione propone di approvare i progetti di decreto allegati. Una minoranza della Commissione (Weyeneth, Fehr Hans, Glur, Joder, Zwygart) propone di non entrare in materia sull'iniziativa.

25 maggio 2000

In nome della Commissione:

La presidente, Hubmann

Rapporto

1 Situazione iniziale e procedura

1.1 L'iniziativa parlamentare Huber (94.433)

Il 13 dicembre 1994, l'allora consigliere agli Stati Hans Jörg Huber ha presentato un'iniziativa parlamentare dal tenore seguente: «Sulla base dell'articolo 21^{bis} LRC, chiedo, mediante la presente iniziativa parlamentare, lo stralcio puro e semplice dell'articolo 50 capoverso 4 della Costituzione federale». Con rapporto del 19 maggio 1995, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha proposto all'unanimità al suo Consiglio di dare seguito all'iniziativa. Il 12 giugno 1995, il Consiglio degli Stati ha accettato tale proposta con 18 voti contro 16 (BU 1995 S 558-564).

L'Ufficio del Consiglio degli Stati ha quindi nuovamente assegnato l'iniziativa parlamentare alla CIP, perché elaborasse un progetto. Già nel rapporto del 19 maggio 1995, la CIP aveva delineato la procedura ulteriore nel modo seguente: «Secondo la Commissione e il promotore dell'iniziativa, la corrente revisione totale della Costituzione federale offre la possibilità di realizzare l'obiettivo dell'iniziativa. Qualora il Consiglio desse seguito alla presente iniziativa, essa potrebbe essere trattata, realizzata e stralciata in tale più ampio contesto».

In vista della scadenza del termine legale di due anni per l'elaborazione di un progetto, nel suo secondo rapporto del 12 agosto 1997 la CIP osservava: «Si esamina attualmente, in seno alle Commissioni di riforma costituzionale delle due Camere, se gli obiettivi dell'iniziativa Huber possano essere realizzati nell'ambito dell'«aggiornamento» della Costituzione federale. Se così fosse, l'iniziativa potrebbe essere tolta di ruolo in quanto adempiuta. In caso contrario, la Commissione dovrebbe procedere a una nuova disamina della situazione e, se del caso, elaborare un progetto indipendente atto a concretizzare l'iniziativa.» Il 29 settembre 1997, il Consiglio degli Stati, basandosi su tale rapporto, ha prorogato di altri due anni il termine di trattazione dell'iniziativa.

1.2 Abrogazione nel quadro della revisione totale della Costituzione federale o mediante un atto distinto?

Nel suo disegno di Costituzione del 20 novembre 1996, il Consiglio federale aveva proposto di riprendere l'articolo 50 capoverso 4 della vigente Costituzione nell'articolo 84 capoverso 3 del decreto federale su una Costituzione federale. A tale proposito, nel messaggio spiega: «Il presente capoverso (il cpv. 3) è stato molto criticato nella procedura di consultazione. Numerosi partecipanti ne hanno chiesto la soppressione¹. Non abbiamo tuttavia dato seguito a tale richiesta, seppur sostenuta massicciamente, in quanto saremmo andati ben oltre il semplice aggiornamento.» (FF 1997 I 270). Le Commissioni di riforma costituzionale delle Camere federali hanno tuttavia successivamente sviluppato, nel corso delle loro deliberazioni, un

¹ Due Cantoni (VS, TI), 5 partiti rappresentati in Parlamento (UDC, PDC, PS, Verdi, PSL), 9 altri partiti (...), 17 organizzazioni (...) e 130 privati. Contro la soppressione si sono pronunciati: 2 Cantoni (GE, BS), 12 organizzazioni (...) e 2 privati.

concetto meno rigido di «aggiornamento». Secondo tale concezione, il disegno di Costituzione può anche contenere innovazioni che di per sé non provochino un'opposizione suscettibile di compromettere l'intero progetto. Il relativo giudizio dell'«articolo sulle diocesi» è andato così modificandosi nel corso delle deliberazioni. Il 25 agosto 1997, la Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati ha proposto al suo Consiglio, con 11 voti contro 5, di stralciare il capoverso 3 dell'articolo 84; il Consiglio degli Stati ha aderito a tale proposta il 4 marzo 1998, con 20 voti favorevoli e 17 contrari (BU 1998 S 235). La proposta di stralcio della Commissione di riforma costituzionale del Consiglio nazionale, decisa il 15 ottobre 1997 con 15 voti contro 13, ha dovuto tuttavia soccombere, il 29 aprile 1998, con 68 voti favorevoli contro 88 contrari, di fronte a una proposta di mantenere la versione del Consiglio federale (BU 1998 N 962). Il 21 settembre 1998, in sede di appianamento delle divergenze, il Consiglio degli Stati ha aderito, con 19 voti contro 19 e voto decisivo del presidente, alla posizione del Consiglio nazionale. Il presidente Zimmerli ha motivato la sua decisione nel modo seguente: «Dato che è opportuno evitare che una questione tanto delicata gravi sull'aggiornamento della Costituzione, do il mio voto alla minoranza» (BU 1998 S 855).

Nel corso dei dibattiti precedenti, la maggioranza dei fautori di un mantenimento provvisorio dell'«articolo sulle diocesi» e anche il consigliere federale Koller si erano espressi con argomenti analoghi a quelli del presidente del Consiglio degli Stati Zimmerli: tale disposizione andava stralciata il più presto possibile, sebbene non certo nell'ambito dell'«aggiornamento» della Costituzione federale. Si optò per una procedura analoga anche nei confronti di un altro oggetto, lo stralcio della «clausola cantonale» per l'elezione del Consiglio federale (art. 96 Cost. risp. art. 163 del disegno di nuova Costituzione). Anche detta disposizione fu provvisoriamente mantenuta nel disegno di revisione totale della Costituzione, ma fu parallelamente riattivata un'iniziativa parlamentare pendente relativa a una revisione parziale della Costituzione federale e licenziato, ad opera delle Camere federali, il decreto federale relativo. Nell'ambito dell'esame preliminare di tale oggetto, la CIP del Consiglio degli Stati decise, nella seduta del 24 settembre 1998, di riattivare anche l'ancora pendente iniziativa parlamentare Huber e di sottoporre al proprio Consiglio, non appena possibile, il disegno di decreto federale concernente lo stralcio dell'«articolo sulle diocesi».

1.3 La procedura di consultazione

Nell'ambito della consultazione del 1995/1996 inerente alla riforma costituzionale, solo una parte dei Cantoni e delle organizzazioni religiose direttamente interessati alla modifica costituzionale proposta si sono espressi in merito alla questione dell'«articolo sulle diocesi» (v. supra nota 1). La situazione di partenza della presente revisione parziale è senza dubbio differente. Sulla base dell'articolo 21^{quater} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli, la CIP del Consiglio degli Stati ha perciò incaricato il Consiglio federale di effettuare una procedura di consultazione su questo punto.

La maggior parte delle autorità e associazioni consultate hanno accolto favorevolmente la proposta di abrogare l'articolo 50 capoverso 4 vCost. (art. 72 cpv. 3 Cost):

ossia 16 Cantoni² (sui 22 che si sono espressi), 7 partiti (su 8) fra cui i 4 partiti di Governo e 4 associazioni (su 8) fra cui la Conferenza episcopale svizzera.

Gli oppositori³ non sono contrari per principio all'abrogazione dell'articolo sulle diocesi. Essi la ritengono però prematura e auspicano di ottenere determinate concessioni in cambio del loro accordo. A questo proposito emergono due esigenze. Da un lato, un certo numero di ambienti consultati ritengono che occorra mantenere l'articolo sulle diocesi fino a quando le questioni diocesane ancora aperte non siano state disciplinate mediante concordati con la Santa Sede. Alcuni chiedono che la Chiesa cattolica romana garantisca ai Cantoni interessati e agli organi cantonali incaricati degli affari ecclesiastici di procedere all'istituzione di diocesi o alla modifica di frontiere episcopali unicamente con la loro approvazione; altri auspicano che le Chiese locali possano esercitare un diritto di partecipazione e di codecisione in occasione della nomina dei vescovi, diritto da esplicitare nella legge. D'altra parte, qualcuno sarebbe disposto a rinunciare all'articolo sulle diocesi soltanto se un articolo esaustivo sulle Chiese e la religione fosse inserito nella Costituzione al posto dell'articolo 50 vCost. (art. 72 Cost.).

In sintonia con quanto affermato dalla CIP del Consiglio degli Stati nel suo rapporto esplicativo, alcuni partecipanti si chiedono se l'articolo sulle diocesi non leda i diritti fondamentali, sia discriminatorio e contrario al diritto internazionale. Citano spesso la posizione particolare della Chiesa cattolica che, conformemente allo statuto della Santa Sede in diritto internazionale pubblico, le permette di rivolgersi direttamente al Governo. L'articolo 50 capoverso 4 vCost. (art. 72 cpv. 3 Cost.) rappresenta la contropartita di questo privilegio della Chiesa cattolica romana. Se questa disposizione dovesse essere abrogata, un Capo di uno Stato straniero potrebbe adottare decisioni gravide di conseguenze per la Svizzera e la pace confessionale che vi regna.

1.4 La reazione del Consiglio degli Stati ai risultati della consultazione

Il rapporto della CIP del Consiglio degli Stati del 2 settembre 1999 enuncia in particolare le conclusioni a cui la Commissione è giunta valutando i risultati della procedura di consultazione: «L'11 maggio 1999 (la Commissione) ha preso atto dei risultati di questa consultazione, in base ai quali emerge che la maggioranza di coloro che sono stati consultati auspica l'abrogazione pura e semplice dell'articolo in questione, ma che vi sono anche voci di peso contrarie a un'abrogazione isolata in questo particolare frangente. Dopo aver sentito, il 23 agosto 1999, i rappresentanti delle due principali confessioni in Svizzera e quelli dei Cantoni di Ginevra e Zurigo, la Commissione intenderebbe attualmente rinunciare a sottoporre questa proposta al proprio Consiglio e successivamente al popolo e ai Cantoni. Sia nella Commissione

² LU, SZ, NW, SO, OW (che chiede che le motivazioni espresse dalla Conferenza centrale cattolica romana siano riesaminate), FR, AR, SG, TI, SH, AI, GR, VD, NE, JU. Il Vallese si dichiara anch'esso favorevole all'abrogazione dicendosi nel contempo dispiaciuto del fatto che la disposizione in esame non sia stata abrogata nel quadro dell'aggiornamento della Costituzione e chiedendosi se la sua abrogazione mediante un atto a sé stante non metta in pericolo la pace confessionale.

³ Ossia i Cantoni di ZH, BE, GL, AG, GE, TG; il PEV; fra le organizzazioni interessate: la Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera, la Chiesa cattolico-cristiana e la Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera.

sia fra coloro che sono stati consultati, nessuno ha contestato che l'autorizzazione necessaria all'erezione di nuove diocesi rappresenti una discriminazione giuridica nei confronti della Chiesa cattolica romana a cui occorre mettere fine cogliendo un'occasione propizia. Sottoporre tuttavia di punto in bianco al popolo e ai Cantoni l'abrogazione di questa disposizione potrebbe scatenare inutili discussioni che metterebbero in pericolo la pace religiosa. D'altro canto non c'è per niente fretta, visto che nella prassi la discriminazione giuridica non si è mai manifestata da quando è in vigore l'articolo sulle diocesi. La Commissione propone pertanto di disciplinare la questione mediante un'ampia modifica dell'articolo 72 della Costituzione, così da definire i principi generali dei rapporti fra le comunità religiose e lo Stato, sopprimendo nel contempo la disposizione che sottopone all'autorizzazione della Confederazione l'erezione di nuove diocesi. Una modifica di tale ampiezza esulerebbe tuttavia dal quadro dell'iniziativa Huber, per cui mediante una mozione la Commissione intende incaricare il Consiglio federale di elaborare un progetto nella direzione indicata.⁴»

Il 5 ottobre 1999, il Consiglio degli Stati ha dovuto esaminare, da un lato, una proposta della Commissione con la quale si chiede di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare e di accogliere la mozione e, dall'altro, una proposta Danioth con la quale si chiede di rinviare l'oggetto alla Commissione incaricando quest'ultima di elaborare un progetto che preveda l'abrogazione dell'articolo 72 capoverso 3 Cost. In un primo tempo il Consiglio federale si era espresso per scritto a favore dell'accettazione della mozione, mentre poi la consigliera federale Ruth Metzler dinanzi al Consiglio ha dichiarato di ritenere più adeguata la proposta Danioth: il Consiglio degli Stati ha comunque votato la mozione commissionale con 20 voti favorevoli e 18 contrari.

1.5 Il nuovo tentativo della CIP del Consiglio nazionale

Il 17 febbraio 2000 la CIP del Consiglio nazionale ha esaminato la mozione adottata il 5 ottobre 1999 dal Consiglio degli Stati respingendola con 23 voti favorevoli, uno contrario e un'astensione. La Commissione ha ritenuto infatti che un articolo costituzionale destinato a disciplinare lo statuto di tutte le comunità religiose susciterebbe difficoltà ben maggiori (si veda in proposito il n. 6). L'abrogazione dell'articolo sulle diocesi, che nessuno ha contestato quanto al principio, verrebbe così rinviata alle calende greche. Nel corso delle discussioni riservate a questo argomento nel quadro della revisione totale della Costituzione, era stato espresso l'impegno di abrogare l'articolo sulle diocesi: con 19 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astensioni, la Commissione ha così deciso di riprendere per conto proprio il mandato inizialmente affidato alla Commissione del Consiglio degli Stati.

Dopo aver sentito, nella seduta del 25 maggio 2000, le organizzazioni ecclesiali maggiormente interessate nelle persone dei rappresentanti della Conferenza episcopale svizzera, della Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera e della

⁴ Testo della mozione:

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un disegno di modifica dell'articolo 72 della Costituzione federale che preveda in particolare

1. la definizione dei principi generali dei rapporti fra Comunità religiose e lo Stato,
2. l'abolizione dell'autorizzazione da parte della Confederazione per l'erezione di nuove diocesi.

Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera, la Commissione ha adottato i due progetti di decreto con 17 voti a favore e 5 contrari. Una minoranza (Weyeneth, Fehr Hans, Glur, Joder, Zwygart) ha proposto di non entrare in materia sull'iniziativa per ragioni analoghe a quelle fatte valere nel corso della procedura di consultazione dagli avversari dell'abrogazione dell'articolo sulle diocesi. (cfr. n. 1.3).

2 Contesto storico

L'articolo 50 capoverso 4 Cost., l'«articolo sulle diocesi», risale agli anni Settanta del secolo scorso, l'epoca del Kulturkampf. Esso è direttamente riconducibile agli avvenimenti connessi con la figura di Mermillod, un prelado ginevrino nominato dalla Santa Sede vicario apostolico a Ginevra senza il consenso delle autorità elvetiche. S'intendeva in tal modo istituire la diocesi di Ginevra. Poiché rifiutava di rinunciare alla carica, Mermillod fu espulso dal Paese e il Consiglio federale dichiarò nulla l'istituzione della diocesi di Ginevra. Inserendo l'obbligo di approvazione per l'istituzione di diocesi nella Costituzione federale del 1874, il giovane Stato federale si proponeva di impedire che in futuro potessero ripetersi vicende simili. L'articolo sulle diocesi andò quindi ad affiancare gli altri articoli speciali diretti contro la Chiesa cattolica: proscrizione dell'ordine dei gesuiti, divieto di erigere nuovi conventi ed esclusione degli ecclesiastici dal Consiglio nazionale.

Il distendersi dei rapporti tra Stato e Chiesa portò a diversi tentativi tesi ad abrogare le disposizioni speciali a carattere religioso, considerate superate. Tali tentativi ebbero successo nel caso degli articoli sui gesuiti e sui conventi (art. 51 e 52 vCost.): nel 1973 popolo e Cantoni ne approvarono l'abrogazione. Dato che l'articolo sulla non eleggibilità degli ecclesiastici al Consiglio nazionale (art. 75 vCost.) non è stato ripreso nella nuova Costituzione federale (cfr. art. 143 Cost.), quello sulle diocesi rimane l'ultimo divieto di carattere confessionale ancora in vigore.

3 Interpretazione dell'articolo sulle diocesi

L'articolo sulle diocesi concerne in primo luogo la Chiesa *cattolica romana*, senza la quale l'articolo non esisterebbe neppure. Come la dottrina di diritto costituzionale⁵ ha invero ripetutamente sottolineato, l'articolo sulle diocesi non si applica soltanto alla Chiesa cattolica, bensì a tutte le Chiese a struttura episcopale (Chiese suddivise in circoscrizioni). La prassi mostra invece che la disposizione è diretta non solo in primo luogo, bensì unicamente contro la Chiesa cattolica romana, poiché l'articolo 50 capoverso 4 Cost. non si è mai applicato all'istituzione in Svizzera di diocesi ortodosse, anglicane o metodiste⁶.

L'articolo 72 capoverso 3 Cost. subordina l'*istituzione* di diocesi all'approvazione della Confederazione. Secondo dottrina e giurisprudenza, l'obbligo di approvazione si applica inoltre anche alla ridefinizione dei confini delle diocesi (come ad esempio la fusione di più diocesi, la divisione del territorio con l'istituzione di nuove diocesi, il distacco di una parte del territorio mediante annessione a una diocesi esistente).

⁵ Così Häfelin in Kommentar BV, art. 50 n. 46; Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, pag. 727.

⁶ Cfr. la classificazione di Walter Gut, *Der Staat und die Errichtung von Bistümern*, Freiburg 1997, pag. 29 segg.

Qualora dovessero essere coronati da successo gli sforzi di redistribuzione delle diocesi in Svizzera, profusi dalla Chiesa cattolica romana a partire dall'inizio degli anni Ottanta, sarebbe dato un caso d'applicazione dell'articolo 72 capoverso 3 Cost.

La *decisione d'approvazione* di cui all'articolo 72 capoverso 3 Cost. è un atto amministrativo la cui emanazione compete al Consiglio federale.

In realtà, in Svizzera le diocesi non sono state istituite o modificate territorialmente mediante atti unilaterali di sovranità, bensì sulla base di accordi bilaterali con la Santa Sede. La procedura d'approvazione di cui all'articolo 50 capoverso 4 Cost. non è quindi mai stata applicata, a vantaggio delle norme concernenti la conclusione di trattati internazionali. In virtù di tali norme, la Confederazione è autorizzata a concludere trattati internazionali anche nei settori che secondo il diritto interno sono di competenza dei Cantoni (p. es. in materia religiosa). Secondo l'articolo 9 vCost., «in via eccezionale i Cantoni hanno podestà di stipulare cogli Stati esteri dei trattati di economia pubblica, di rapporti di vicinato o di polizia». Da molti anni tuttavia prevale la dottrina secondo cui i Cantoni possono stipulare trattati con l'estero negli ambiti in cui sono competenti (cosa che del resto i Cantoni fanno e che il nuovo art. 56 prevede espressamente). Sul piano ufficiale, tuttavia, la Confederazione rimane il tramite obbligato tra i Cantoni e le autorità estere (cfr. art. 10 cpv. 1 vCost. e art. 56 cpv. 3 Cost.), ciò che si traduce in quattro differenti procedure: il Consiglio federale stipula il contratto in nome della Confederazione, lo stipula in nome della Confederazione e del Cantone, lo stipula a nome del Cantone, oppure, a condizione di essere stato espressamente autorizzato dalla Confederazione, il Cantone conclude esso stesso a proprio nome il trattato⁷. Vi sono stati inoltre casi in cui un Cantone e la Santa Sede figuravano quali uniche parti contraenti del concordato e altri casi in cui il Consiglio federale ha firmato il concordato in suo nome o in suo nome e nel contempo in nome del Cantone (cfr. appendice).

4 Tre argomenti chiave a favore dell'abrogazione dell'articolo sulle diocesi

4.1 L'articolo sulle diocesi viola la libertà religiosa

La libertà religiosa garantita nell'articolo 15 Cost. (art. 49 e 50 vCost.) protegge tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche che perseguono scopi religiosi o ecclesiastici. Secondo la dottrina attualmente predominante, le Chiese dispongono, in virtù della libertà religiosa, di un diritto di autodeterminazione che consente loro di definire liberamente la loro organizzazione interna⁸. Non dovrebbe prestarsi a contestazione il fatto che l'istituzione di diocesi e la loro modifica territoriale siano attività inerenti alla sfera prettamente interna della Chiesa, le quali non fanno parte della sfera di competenze comune di Stato e Chiesa («res mixtae») e sono invece coperte dall'autodeterminazione ecclesiastica. La riserva d'approvazione di cui all'articolo 72 capoverso 3 Cost. costituisce pertanto una «ingerenza nella libertà di organizzazione e di autodeterminazione della Chiesa»⁹ e rappresenta una patente limitazione della libertà religiosa.

⁷ Cfr. Schindler, Kommentar BV, art. 10 n. 1-12

⁸ Cfr. Christoph Winzeler, AJP 11/95, pag. 1456.

⁹ Gut, op. cit., pag. 13.

Non è possibile trovare alcuna giustificazione ragionevole e sostenibile per una tale restrizione – eccezione fatta per un pericolo per la tranquillità e l'ordine oppure una minaccia per la pax religiosa. Se nel 1874 l'introduzione dell'articolo sulle diocesi poteva eventualmente essere giustificata dalla garanzia della pace confessionale, da decenni tale argomentazione non ha più fondamento alcuno. L'articolo sulle diocesi è quindi privo di legittimazione interna.

4.2 L'articolo sulle diocesi è discriminatorio

Come già illustrato, la limitazione del diritto di autodeterminazione delle comunità religiose garantito dalla libertà di religione concerne unicamente, secondo la prassi vigente, la Chiesa cattolica romana. Soltanto quest'ultima è presa di mira, mentre tutte le altre comunità religiose possono – a giusta ragione – determinare la loro organizzazione in modo autonomo. L'articolo sulle diocesi costituisce quindi una disposizione d'eccezione discriminatoria nei confronti della Chiesa cattolica romana, che non può essere giustificata da alcun elemento oggettivo. Essa viola pertanto il principio dell'uguaglianza di trattamento.

4.3 L'articolo sulle diocesi viola il diritto internazionale pubblico

L'articolo sulle diocesi è in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera con la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101) e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II, RS 0.103.2).

L'articolo 9 CEDU garantisce la libertà di religione. Il capoverso 2 di tale disposizione vieta restrizioni a detta libertà che non siano necessarie alla protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Tale indispensabilità non è data nel caso della riserva d'approvazione di cui all'articolo 72 capoverso 3 Cost.. La disposizione prevede quindi una restrizione della libertà di religione a monte della quale non vi è alcun interesse alla protezione dell'ordine pubblico¹⁰. L'articolo 14 CEDU esige inoltre che «i diritti e le libertà», quindi anche la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (inclusa la libertà di associazione religiosa), vadano garantiti in maniera conforme al principio di uguaglianza di trattamento. La prassi sinora seguita quanto all'articolo sulle diocesi, che costituisce una restrizione unicamente per la Chiesa cattolica romana, viola chiaramente tale principio.

Il Patto II si fonda sugli stessi principi seguiti dalla CEDU. L'articolo 18 del Patto concerne il diritto fondamentale della libertà di religione e l'articolo 26 vieta qualsiasi discriminazione fondata sull'appartenenza a una determinata religione.

¹⁰ Cfr. anche Nicolas Michel, *La Constitution fédérale et les évêchés: une discrimination contraire à la liberté religieuse*, in: *Rapports église - état en mutation*, Friburgo 1997, pag. 46.

5 **Conseguenze dell'abrogazione dell'articolo sulle diocesi**

5.1 **Conseguenze giuridiche**

L'abrogazione dell'articolo sulle diocesi avrebbe quale principale conseguenza la soppressione della competenza federale in materia di approvazione delle diocesi. In tal modo, la Santa Sede non sarebbe più vincolata da un'approvazione da parte dello Stato per istituire diocesi o modificarne i confini. L'abrogazione dell'articolo 72 capoverso 3 Cost. non comporterebbe alcun ampliamento delle competenze cantonali in materia ecclesiastica: i Cantoni non potrebbero dunque introdurre, di loro iniziativa, un obbligo d'approvazione per l'istituzione o la modifica territoriale di diocesi, poiché anche i Cantoni, come la Confederazione, sono vincolati dalla libertà di religione e dall'uguaglianza di trattamento garantite dalla Costituzione. Qualora un Cantone dovesse decretare, in vece della Confederazione, l'introduzione di un analogo obbligo di approvazione per l'istituzione di diocesi, la Chiesa potrebbe interporre ricorso di diritto pubblico presso il Tribunale federale prima e dinanzi alla Corte di Strasburgo poi, per violazione del diritto d'autodeterminazione derivante dall'articolo 15 Cost.¹¹.

Va annotato, per amor di completezza, che l'abrogazione dell'articolo sulle diocesi non impedisce a Confederazione e Cantoni di adottare provvedimenti qualora, nel caso concreto, l'istituzione o la modifica dei confini territoriali di una determinata diocesi compromettesse la sicurezza interna. In casi eccezionali, sarebbe addirittura possibile opporsi a un siffatto progetto. Provvedimenti meno incisivi – in particolare colloqui – dovrebbero tuttavia essere ampiamente sufficienti a garantire la pace religiosa nel Paese.

L'eventuale abrogazione dell'articolo sulle diocesi si ripercuoterebbe per il resto anche a livello legislativo. Il decreto federale del 22 luglio 1859 sulla separazione di parti del territorio svizzero da diocesi estere (RS 181) prevede il divieto di porre il territorio nazionale svizzero sotto la giurisdizione di un ambasciatore residente all'estero. Già al momento della sua emanazione, quando l'articolo sulle diocesi non era ancora in vigore, la costituzionalità di tale decreto era in dubbio; se l'articolo sulle diocesi fosse stralciato la costituzionalità non sarebbe più data. La situazione attuale rimarrebbe del resto immutata, poiché la coincidenza dei confini delle diocesi con quelli nazionali costituisce un principio che la Chiesa ha costantemente applicato¹².

5.2 **Conseguenze d'ordine pratico**

Le conseguenze prettamente giuridiche derivanti dall'eventuale abrogazione dell'articolo 72 capoverso 3 Cost. offrono unicamente un quadro incompleto della questione. Vanno piuttosto esaminate anche le ripercussioni materiali provocate all'atto pratico dallo stralcio dell'articolo sulle diocesi. Spostando l'attenzione dalla situazione giuridica alla realtà del diritto, si osserva infatti che l'articolo sulle diocesi è rimasto lettera morta per tutti i 125 anni della sua esistenza. Eccezion fatta per il ca-

¹¹ Cfr. Gut, op.cit., pag. 19 segg.

¹² Urs Cavelti, Die Praxis zum Bistumsartikel der Bundesverfassung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 81/1980, pag. 65.

so particolare dell'istituzione, nel 1876, della diocesi cattolica cristiana, l'obbligo d'approvazione statale non è mai stato messo in pratica. Come già esposto, nella prassi vigente le modifiche in materia di diocesi hanno sempre avuto luogo sulla base di trattati internazionali con la Santa Sede. Tale modo di procedere costituisce una prassi costante della Santa Sede, seguita anche nelle sue relazioni con i nuovi Länder tedeschi, con i quali la Santa Sede regola i problemi stipulando concordati e convenzioni ecclesiastiche¹³. Con la soppressione dell'articolo sulle diocesi si applicheranno dunque, anche in futuro, le norme concernenti la conclusione di trattati internazionali; l'istituzione o la modifica territoriale di diocesi sarà regolata mediante un concordato tra i Cantoni e la Santa Sede.

Per quanto concerne l'istituzione di nuove diocesi o la modifica territoriale di diocesi già esistenti, vanno in linea di principio distinti due casi. Teoricamente possibile, ma in pratica improbabile è l'istituzione di diocesi mediante decisione unilaterale del Papa. In tal caso, la Confederazione non disporrebbe della facoltà d'intervenire, sinora attribuita dalla legge, in quanto un simile atto sarebbe inerente all'organizzazione interna della Chiesa cattolica e sarebbe quindi protetto dalla libertà d'associazione religiosa. Potrebbe essere presa in considerazione soltanto una restrizione dei diritti fondamentali. Essa dovrebbe tuttavia adempiere alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost. e osservare gli obblighi di diritto internazionale pubblico (cfr. supra n. 4.3); in concreto dovrebbe quindi trattarsi di un intervento in presenza di una turbativa della pace religiosa nell'interesse della sicurezza o dell'ordine pubblici.

Il secondo caso, praticamente l'unico a essersi verificato, è l'istituzione o la modifica di diocesi mediante un trattato internazionale tra la Santa Sede e la Confederazione o i Cantoni interessati. Come già menzionato, in virtù delle norme concernenti la conclusione di trattati internazionali è la Confederazione, sulla base dell'articolo 54 Cost., a concludere trattati internazionali anche nei settori in cui, secondo il diritto interno, sono competenti i Cantoni – *in casu* in materia religiosa. Secondo l'articolo 56 Cost. i Cantoni possono infatti concludere trattati internazionali su tutti gli oggetti appartenenti alla loro sfera di competenze. Tale prassi non ha mai posto problemi, in quanto il Consiglio federale può concludere i trattati in nome del Cantone interessato o autorizzarlo a concludere a proprio nome (cfr. n. 3). A differenza della vecchia Costituzione (art. 102 n. 7 vCost.), quella del 18 dicembre 1998 non prevede più l'obbligo dell'autorizzazione. L'articolo 56 capoverso 2 prevede semplicemente che «prima di concluderli [i trattati], i Cantoni devono informare la Confederazione». Tuttavia «[Il Consiglio federale] può sollevare reclamo contro i trattati intercantonali o quelli conclusi con l'estero» (art. 186 cpv. 3 Cost.): in questo caso, l'assemblea federale è competente per decidere sul reclamo. In proposito, la Costituzione prevede che il reclamo può essere formulato se il trattato contraddice il diritto o gli interessi della Confederazione o i diritti di altri Cantoni (art. 9 vCost., art. 56 cpv. 2 Cost.). È in primo luogo presa in considerazione una turbativa della pace religiosa e – in casi estremi – una compromissione della sicurezza interna. Soltanto a tali condizioni la Confederazione sarebbe autorizzata a non approvare un concordato sull'istituzione di diocesi.

In virtù della loro sovranità in materia religiosa, i Cantoni possono dunque stipulare trattati con la Santa Sede sull'istituzione o la modifica del territorio di diocesi. La Confederazione è coinvolta in tale processo (in sede di negoziati e al momento di

¹³ Gut, op.cit., pag. 18.

concludere il trattato) e può rifiutare l'approvazione di un trattato soltanto alle condizioni definite nella Costituzione.

6 Un articolo costituzionale sui rapporti fra comunità religiose e Stato?

La mozione del Consiglio degli Stati intende incaricare il Consiglio federale di proporre una modifica dell'articolo 72 Cost. che stabilisca i principi sui quali si fondano i rapporti tra le comunità religiose e lo Stato e abroghi nel medesimo tempo la norma che sottopone l'istituzione di diocesi all'approvazione della Confederazione.

La CIP del Consiglio nazionale reputa che l'elaborazione di un «articolo sulle religioni» sarebbe difficoltosa, superflua e pericolosa. Anzitutto, non si vede quale dovrebbe essere il contenuto di un simile articolo: né i risultati della procedura di consultazione, né l'audizione da parte della CIP del Consiglio degli Stati degli oppositori all'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi, né i dibattiti del Consiglio degli Stati forniscono indicazioni sul contenuto che dovrebbe avere l'articolo per raccogliere il consenso generale. I punti di vista espressi sono infatti numerosi e multiformi. In particolare è stato proposto di riconoscere il ruolo della religione e il suo carattere pubblico, di votare una norma di carattere generale sul ruolo dello Stato nei confronti della comunità e delle istituzioni religiose, di riconoscere il diritto delle organizzazioni religiose a regolamentarsi autonomamente per quanto riguarda i loro affari interni sempreché si conformino alle regole dello Stato di diritto, alle regole democratiche e ai principi della tolleranza e della trasparenza, di definire le condizioni per il riconoscimento delle comunità religiose da parte dello Stato, di definire il ruolo delle comunità religiose, senza però dotarle di uno statuto speciale, di regolamentare a livello federale ogni modifica del territorio di una comunità religiosa che interessa più Cantoni, di iscrivere nella Costituzione la regola secondo cui le diocesi della chiesa cattolica romana possono essere istituite o modificate soltanto mediante un concordato e, infine d'iscrivere nella legge la facoltà di codecisione delle chiese locali nella scelta dei vescovi.

Tutte queste proposte ingerirebbero in modo considerevole nella competenza dei Cantoni e nell'autonomia decisionale delle Chiese e delle comunità religiose. Per esempio, le condizioni per un riconoscimento pubblico delle comunità religiose non sono oggi le stesse in tutti i Cantoni. Inoltre, la Costituzione non può costringere la Santa Sede a concludere un concordato, che, per definizione, è un accordo liberamente stipulato tra le parti. La Costituzione lederebbe anche la libertà delle comunità religiose di organizzarsi nel modo da esse preferito, se pretendesse disciplinarne l'organizzazione interna o la scelta dei membri del clero. Si aggiunga da ultimo che sarebbe discriminatorio emanare in materia regole valide per la sola Chiesa cattolico-romana.

L'elaborazione di un «articolo sulle religioni» presupporrebbe che tutte le religioni e comunità di credenti possano partecipare al dibattito. Ne deriverebbe un moltiplicarsi dei problemi e delle rivendicazioni: bisognerebbe forse consultare in questo contesto i movimenti indottrinanti, le sette o altre comunità mistiche¹⁴? Occorre porre alle comunità di credenti limiti in materia di violazione del buon costume e dell'or-

¹⁴ Cfr. il rapporto del 1° luglio 1995 sulle sette redatto dalla CdG del Consiglio nazionale, FF 1999 8745-8814.

dine pubblico? È necessario disciplinare le controversie legate alla creazione o alla scissione di comunità religiose? I membri di queste comunità hanno diritto a funerali conformi al loro credo? Bisogna costringere i Comuni a prevedere cimiteri particolari per determinate comunità? In quale misura si deve riconoscere il diritto di portare in pubblico emblemi o simboli religiosi? Per il momento, questi problemi sono stati risolti in modo soddisfacente mediante interpretando caso per caso le disposizioni in materia di libertà religiosa, a meno che il diritto cantonale non vi avesse già dato risposta. In ogni modo, non è e non deve essere compito della Costituzione regolare simili problemi.

L'allestimento di un «articolo sulle religioni» pone problemi considerevoli. Si rischierebbe di riaprire vecchie ferite e di risvegliare demoni assopiti più di quanto sarebbe il caso se ci si limitasse a una soppressione pura e semplice della norma «sulle diocesi».

7 Conclusioni

Con l'abrogazione dell'articolo 72 capoverso 3 Cost. verrebbe meno l'obbligo di approvazione federale relativo all'istituzione e alla ridefinizione di diocesi; all'atto pratico la disposizione ha tuttavia avuto poche ripercussioni o non ne ha avute affatto. L'abrogazione della norma in questione costituirebbe invece un importante fattore positivo, poiché la Costituzione federale sarebbe sgravata da una disposizione che viola i diritti fondamentali, è discriminatoria e in contrasto con il diritto internazionale pubblico.

Un'analisi non prevenuta di senso e scopo della disposizione porta alla stessa conclusione. L'articolo sulle diocesi è un retaggio del secolo scorso. Non vi sono argomenti oggettivi a favore del mantenimento della disposizione speciale in materia religiosa: in parte si sostiene che l'obbligo di approvazione garantirebbe che la Santa Sede eriga o modifichi diocesi in Svizzera soltanto qualora sia concesso alle Chiese locali un diritto di essere consultati in occasione della nomina di vescovi. Sarebbe tuttavia illusorio credere che l'articolo sulle diocesi potrebbe fornire un appiglio giuridico contro decisioni della Chiesa cattolica romana concernenti l'elezione di vescovi. L'articolo 72 capoverso 3 concerne l'istituzione di diocesi e non l'elezione di vescovi. Non può del resto essere compito della Costituzione federale risolvere problemi interni alla Chiesa cattolica romana.

Concordati con la Santa Sede concernenti modifiche nei rapporti con le diocesi¹⁵

Costituzione federale del 1848:

- Convenzione dell'11 giugno 1864 per la incorporazione dell'antica parte del Cantone di Berna alla diocesi di Basilea. Parti contraenti erano il Cantone di Berna e la Santa Sede. La Confederazione si limitò a dirigere i negoziati.
- Convenzione del 23 ottobre 1869 tra il Consiglio federale svizzero e la Santa Sede per l'incorporazione dei Comuni grigionesi di Poschiavo e di Brusio nella diocesi di Coira. Il trattato fu firmato unicamente dal Consiglio federale e in suo nome.

Costituzione del 1874:

- Convenzioni tra il Consiglio federale svizzero e la Santa sede sui rapporti ecclesiastici del Cantone Ticino e della diocesi di Basilea. Il Consiglio federale concluse tali convenzioni (come pure le due seguenti del 16 marzo 1888 e del 24 luglio 1968) in nome proprio e in nome del Cantone.
- Convenzione del 16 marzo 1888 tra il Consiglio federale svizzero e la Santa Sede per regolare definitivamente i rapporti ecclesiastici nel Cantone Ticino.
- Convenzione del 24 luglio 1968 tra il Consiglio federale svizzero e la Santa Sede concernente la separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e la sua trasformazione in Diocesi.
- Accordo del 2 maggio 1978 (accordo aggiuntivo al concordato episcopale di Basilea del 26 marzo 1828, ratificato il 19 luglio 1978), con il quale la popolazione cattolica dei Cantoni di Basilea-Città, Basilea-Campagna e Sciafusa è stata definitivamente assegnata alla diocesi di Basilea. Il Consiglio federale ha concluso anche questo accordo in nome proprio e in nome del Cantone.
- Accordo aggiuntivo del 13 maggio 1981 sull'adesione del Cantone del Giura alla diocesi di Basilea (sotto forma di uno scambio di note tra il DFAE e il nunzio apostolico in Svizzera).

2181

¹⁵ Elenco in Gut, op.cit., pag. 16 segg.; cfr. anche Häfelin in Kommentar BV, art. 50, n. 49.