

# Foglio Federale

Berna, 13 febbraio 1970

Anno LIII

Volume I

N° 6

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 20, semestrale fr. 10, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona  
Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

10480

## Messaggio

### **del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della convenzione tra il Consiglio federale e la Santa Sede circa la separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e la sua trasformazione in Diocesi**

(Del 21 gennaio 1970)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi con il presente messaggio un disegno di decreto federale concernente l'approvazione della convenzione, conclusa a Berna il 24 luglio 1968, tra il Consiglio federale e la Santa Sede circa la separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e la sua trasformazione in Diocesi.

#### I. Cenni storici

Il territorio del Canton Ticino apparteneva, in tempi assai lontani, alla diocesi di Como e di Milano (*Lampert*, Kirche und Staat in der Schweiz, vol. II, pag. 347; *Trezzini*, Le diocèse de Lugano, dans son origine historique et sa condition juridique, 1948, pag. 6; *His*, Schweizerisches Staatsrecht, vol. II, pag. 582/583). Questa situazione non mutò affatto con la conquista del Ticino da parte dei Confederati; nondimeno, le controversie frequentemente insorte tra le autorità dei Cantoni sovrani e i vescovi di Como e di Milano suscitavano, verso la fine del XVI secolo, nei baliaggi ticinesi il desiderio della separazione e dell'istituzione di una diocesi autonoma.

Nel 1803, al Ticino fu riconosciuta la sovranità in seno alla Confederazione svizzera e le autorità ticinesi sollevarono parimente il problema dell'istituzione di una diocesi autonoma, rivolgendosi pertanto alla Dieta ed avviando simultaneamente negoziati diretti con i vescovi di Como e di Milano, con gli Stati che a quell'epoca governavano la Lombardia, nonché con la Santa Sede. Le trattative rimanevano però infruttuose a cagione della recisa opposizione dei rappresentanti delle autorità austriache in Lombardia.

La Santa Sede, da parte sua, aveva manifestato un certo interesse per la separazione dalla giurisdizione episcopale straniera e l'istituzione di una diocesi ticinese. Le discordie politiche del 1839 nel Ticino non esercitarono dapprima alcun influsso su questa tendenza. Successivamente però, e segnatamente dopo il pronunciamento del 1855, le autorità ticinesi chiesero l'unione del territorio cantonale ad una diocesi svizzera esistente. Nel marzo del 1855, il Gran Consiglio ticinese incaricò il Consiglio di Stato di prendere i necessari provvedimenti; quest'ultimo invitò quindi il Consiglio federale a intavolare negoziati a tale riguardo. Il clero ticinese avversò siffatta soluzione e trasmise le proprie considerazioni al Consiglio federale, il quale nondimeno condivise il parere espresso dal Consiglio di Stato e, nel marzo del 1856, inviò all'incaricato d'affari della Santa sede in Svizzera una nota in cui si lasciava segnatamente intuire l'eventualità, ove i negoziati fossero dovuti fallire, di sopprimere unilateralmente qualsiasi giurisdizione episcopale straniera in Svizzera. Nella sua risposta del luglio 1856, il rappresentante della Santa Sede subordinò l'esito dei negoziati alla sospensione delle leggi ticinesi ostili alla Chiesa e comunicò chiaramente che oggetto delle trattative poteva essere unicamente l'erezione di una diocesi autonoma.

Scontento di tale risposta, il Governo ticinese chiese allora al Consiglio federale di abolire, con una legge federale, ogni giurisdizione episcopale straniera sul territorio svizzero. Alla stessa epoca, l'Assemblea federale invitò il Consiglio federale a corroborare, nel miglior modo possibile, gli sforzi delle autorità ticinesi, volti alla separazione del Cantone dalle diocesi di Como e di Milano. Il 31 luglio 1858, essa confermò la esortazione ed emanò infine, su proposta del Consiglio federale, un decreto recante la data del 22 luglio 1859 che aboliva qualsiasi giurisdizione episcopale estera (CS 4 3). L'incaricato d'affari della Santa Sede protestò, il 28 novembre 1859, contro tale procedura che egli definì arbitraria, ancorché si dichiarasse disposto ad avviare trattative in merito (*His*, op. cit. vol. III, pag. 854). Quest'ultime ebbero luogo nel mese di novembre del 1860 ma non approdarono a nulla.

Nel frattempo, ovvero il 17 agosto 1860, il Governo ticinese, d'intesa con il Consiglio federale, per accelerare il disciplinamento della questione diocesana, decise l'incameramento dei beni appartenenti al Vescovo di

Como nel Cantone Ticino e la sospensione del pagamento degli interessi (FF 1861 I, ediz. franc., pag. 39 segg. e 874). Il 30 novembre 1862, la questione poté essere infine disciplinata mediante la convenzione della stessa data fra la Svizzera e il Regno d'Italia. Mediante l'atto suddetto, i due Stati convennero un accordo circa la separazione del Ticino dalle diocesi di Como e di Milano, nel senso che le rendite della mensa vescovile di Como furono cedute al Ticino, il quale a sua volta, accettò taluni obblighi finanziari. Il 31 luglio 1863, l'Assemblea federale approvò detta convenzione (RU 7 592), successivamente completata dall'accordo del 20 novembre 1867 (RU 9 348).

Tuttavia, la questione diocesana rimase insoluta. I negoziati con la Santa Sede furono ripresi, ma fallirono a cagione delle posizioni divergenti delle due Parti. Infatti, il Consiglio federale e le autorità ticinesi erano del parere che il Ticino doveva essere incorporato in una diocesi già esistente, mentre la Santa Sede insisteva per l'erezione di una diocesi autonoma o di un'amministrazione apostolica. In tali circostanze, insorsero ovviamente notevoli difficoltà per le parrocchie ticinesi.

## II. Le convenzioni con la Santa Sede del 1884 e del 1888

Essendosi placato il «Kulturkampf» ed essendo il partito conservatore cattolico giunto nel frattempo al potere, il Governo cantonale chiese al Consiglio federale, durante gli anni 1879, 1880 e 1881, di riprendere i negoziati con la Santa Sede per l'erezione di una diocesi autonoma. Nella sua risposta dell'ottobre 1882, l'Esecutivo federale si dichiarò d'accordo di agevolare le ricerche d'una soluzione del problema diocesano, ma unicamente nell'unione ad una diocesi svizzera già esistente. Le autorità ticinesi riaffermarono tuttavia la loro volontà di attenersi alla concezione della diocesi autonoma e, nel 1883, intavolarono pertanto dei negoziati diretti con la Santa Sede.

Successivamente, la vertenza insorta circa la diocesi di Basilea consentì parimente di giungere ad una soluzione della questione diocesana del Ticino. Nel 1883 infatti, il Consiglio federale e il Governo ticinese convennero di sottoporre, fino al disciplinamento definitivo del problema, le parrocchie ticinesi all'autorità di un'Amministrazione apostolica. A tale riguardo, il 1° settembre 1884 fu conclusa una convenzione tra il Consiglio federale e la Santa Sede (CS 12 392). Alcune settimane dopo, ovvero il 23 settembre 1884, il Governo del Ticino e la Santa Sede stipularono una convenzione sui rapporti del Cantone con l'Amministrazione apostolica e le condizioni materiali di quest'ultima (*Lampert* op. cit. vol. II, pag. 355/356). Il 18 dicembre 1884, il Papa nominò, come era stato previsto, Mons. Lachat in qualità di primo amministratore apostolico.

Alla morte di Mons. Lachat, avvenuta il 10 novembre 1886, il Governo ticinese chiese al Consiglio federale di negoziare con la Santa Sede la prolungazione del regime provvisorio esistente. Tuttavia, la minoranza liberale del Gran Consiglio inviò al Consiglio federale una petizione, in cui essa dichiarava che solo l'unione del Cantone ad un vescovado già esistente doveva entrare in considerazione. Nella sua risposta del 14 gennaio 1887 al Governo ticinese, il Consiglio federale condivise il parere della minoranza, parere che il Consiglio di Stato respinse categoricamente già il 15 gennaio. Il Consiglio federale continuò nondimeno a difendere la sua tesi, ancorché il rappresentante della Santa Sede avesse propugnato, già dall'inizio dei negoziati, l'erezione di una diocesi autonoma. Si addivenne infine ad una soluzione compromissoria sull'istituzione definitiva d'una Amministrazione apostolica nel Ticino, canonicamente unita a parità di diritti alla diocesi di Basilea, al Vescovo della quale sarebbe stato attribuito il titolo di Vescovo di Basilea e Lugano nonché il diritto di concorrere con il proprio parere alla nomina dell'amministratore. D'altronde, il Canton Ticino già fruiiva, per la nomina del Vescovo di Basilea, dei medesimi diritti degli altri Cantoni diocesani, con riserva del loro accordo. La convenzione così conclusa tra il Consiglio federale, in nome proprio e in nome del Cantone Ticino, il 16 marzo 1888 con la Santa Sede fu approvata dall'Assemblea federale il 29 giugno dello stesso anno (CS 12 394).

Mediante una circolare del 3 aprile 1888, il Consiglio federale ne informò i Cantoni membri della diocesi di Basilea, allo scopo di ottenere l'accordo, previsto nella convenzione, riguardo al diritto del Cantone Ticino di partecipazione alla nomina del Vescovo di Basilea. Tale accordo, tuttavia, non fu mai dato (*Salls*, Diritto federale svizzero, III/1085, pag. 161).

Il 26 aprile 1888, il Gran Consiglio ticinese, dal canto suo, approvò la convenzione; il 7 settembre dello stesso anno fu pubblicata la Bolla pontificia «Ad universam», canonicamente istitutiva dell'Amministrazione apostolica (*Lampert*, op. cit. vol. III, p. 176 segg.), e il 15 gennaio 1889 la convenzione entrò in vigore.

### III. L'istanza del Governo ticinese intesa ad ottenere la separazione dell'Amministrazione apostolica dalla Diocesi di Basilea

Durante un periodo assai lungo, tale questione non riscontrò alcun sviluppo considerevole. Infatti, solo nel gennaio del 1968 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino chiese al Consiglio federale di avviare negoziati con la Santa Sede riguardo alla revisione delle convenzioni del 1884 e 1888, al fine di separare l'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e di conferire all'Amministratore apostolico il titolo di Vescovo di Lugano. Nella sua istanza, il Governo ticinese si riferiva ad una

lettera del 19 gennaio 1967 di Mons. Jelmini, Amministratore apostolico del Canton Ticino, e ad una dichiarazione dell'allora Vescovo di Basilea e Lugano, Mons. von Streng, del 20 aprile 1966, nella quale egli si dichiarava disposto a rinunciare, per sé e per i suoi successori, alle prerogative riconosciutegli mediante gli atti del 1884 e 1888 e segnatamente al titolo di Vescovo di Lugano. Il Consiglio di Stato ticinese ricordava inoltre che, durante la conferenza diocesana del Vescovado di Basilea del 5 maggio 1966, i Cantoni della Diocesi avevano preso atto di siffatta rinuncia e costatato che il fondamento giuridico di detta Diocesi non sarebbe stato infirmato da un'eventuale convenzione riguardante la Diocesi ticinese. Il Consiglio di Stato ticinese rilevava soprattutto che l'unione dell'Amministrazione apostolica del Ticino alla Diocesi di Basilea rivestiva solo un carattere puramente formale e che in realtà l'Amministrazione apostolica già costituiva una Diocesi autonoma, sottratta al potere giurisdizionale della Diocesi di Basilea, ancorché il suo Ordinario non fosse autorizzato a valersi del titolo di Vescovo di Lugano. Il Consiglio di Stato osservava inoltre che l'adeguamento delle due convenzioni alle circostanze di fatto e di diritto soddisferebbe il desiderio espresso da lungo tempo dai cattolici ticinesi.

#### IV. La convenzione con la Santa Sede del 24 luglio 1968

Su proposta del Dipartimento federale di giustizia e di polizia, abbiamo risolto, il 3 aprile 1968, di accettare l'istanza del Governo ticinese. Conseguentemente, abbiamo autorizzato il Dipartimento politico federale a dare avvio a negoziati con la Santa Sede allo scopo di concludere, con riserva di ratificazione, una convenzione rispondente alle aspirazioni ticinesi.

Le trattative intavolate con il Nunzio Apostolico giunsero a buon porto il 24 luglio 1968, con la conclusione della convenzione 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. L'atto è stato firmato, con riserva di ratificazione, dall'Ambasciatore Pierre Micheli, segretario generale del Dipartimento politico, capo della nostra delegazione (in cui il Cantone Ticino era rappresentato dal compianto Consigliere federale Giuseppe Lepori) e dal Nunzio apostolico in Svizzera, Ambrogio Marchioni.

L'articolo 1 capoverso 1 determina la fine dell'ordinamento concernente l'Amministrazione apostolica del Ticino, istituito dalla convenzione del 10 settembre 1884, nonché dell'unione canonica della Chiesa cattedrale di San Lorenzo a Lugano alla Diocesi di Basilea, prevista dalla convenzione del 16 marzo 1888. Il capoverso 2 tratta della separazione delle due circoscrizioni ecclesiastiche di Basilea e del Ticino; l'Ordinario di quest'ultima porterà inoltre il titolo di Vescovo della Diocesi di Lugano. Conformemente al

capoverso 3, il Vescovo di Lugano sarà nominato dalla Santa Sede e scelto tra i sacerdoti cittadini ticinesi; occorre rilevare a tale riguardo che un'analoga disposizione era già prevista nella convenzione del 16 marzo 1888, riguardo alla nomina dell'Amministratore Apostolico. Secondo il capoverso 4, la Chiesa di San Lorenzo a Lugano continuerà ad essere la Chiesa Cattedrale per il territorio del Cantone Ticino. Questa disposizione è stata recepita dalla convenzione del 16 marzo 1888.

*L'articolo 2* capoverso 1 stabilisce il principio secondo cui il Vescovo di Lugano avrà piena e completa libertà nell'esercizio della giurisdizione spirituale ed episcopale su tutto il territorio cantonale. Le condizioni di natura materiale disciplinanti i rapporti tra l'Amministrazione apostolica e autorità cantonali — segnatamente riguardo alla remunerazione e alla residenza — erano state disciplinate nella suddetta convenzione del 23 settembre 1884, la quale pertanto rimane in vigore (cpv. 2). Le norme finanziarie previste all'articolo 4 della convenzione suindicata potranno d'altronde essere modificate, di comune intesa, dal Vescovo e dal Cantone Ticino (cpv. 3).

*L'articolo 3* prevede espressamente l'abrogazione delle due precedenti convenzioni, concluse tra il Consiglio federale e la Santa Sede sui rapporti ecclesiastici del Cantone Ticino, firmate rispettivamente il 1° settembre 1884 e il 16 marzo 1888.

*L'articolo 4* tratta della ratificazione della convenzione e stabilisce che l'atto entrerà in vigore il giorno dello scambio degli strumenti di ratificazione, che avrà luogo a Berna. Nel prossimo capitolo d'altronde, esamineremo in modo più particolareggiato le norme di procedura applicabili a tale riguardo.

Per la sua natura, come del rimanente fu il caso per le due altre convenzioni, il presente atto è concluso per una durata indeterminata e non contiene norme sulla disdetta.

## V. Considerazioni giuridiche e finali

Giusta l'articolo 50 capoverso 4 della Costituzione federale, l'erezione di vescovadi sul territorio svizzero è sottoposta all'approvazione della Confederazione. Secondo la dottrina e la pratica, questa disposizione è parimente applicabile a qualsiasi modificazione dei vescovadi preesistenti (*Salis*, Diritto federale svizzero III, 1083; *Burckhardt*, Kommentar, pag. 477; *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, pag. 354; DTF 73 I 107). L'autorità competente per la concessione dell'approvazione suddetta è il Consiglio federale (*Burckhardt*, op. cit. pag. 478; *Fleiner/Giacometti*, op. cit., pag. 355 n. 8; *Aubert*, Traité de Droit constitutionnel suisse, n. 2064; DTF 73 I 107). Se l'approvazione assume la forma di un concordato sono applicabili le pertinenti norme circa la conclusione di trattati internazionali (*Burck-*

*hardt*, op. cit. pag. 478), come è avvenuto per le due convenzioni con la Santa Sede del 1884 e del 1888. I trattati internazionali sono conchiusi dal Consiglio federale e devono, di massima, essere sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 85 n. 5 Cost.). La convenzione del 1884 non fu sottoposta all'approvazione del Legislativo a cagione del suo carattere provvisorio; per contro, l'atto del 1888, disciplinante definitivamente la questione del vescovado ticinese, fu approvata dall'Assemblea federale. Conseguentemente, anche una revisione di quest'ultima convenzione esige l'approvazione delle Camere (*Fleiner/Giacometti*, op. cit. pag. 820). D'altro canto, occorre rilevare che la convenzione del 24 luglio 1968 impone alla Svizzera un nuovo obbligo sul piano internazionale, ovvero l'erezione della Diocesi di Lugano, del quale il nostro Paese non può liberarsi unilateralmente. Orbene, l'approvazione delle Camere si rivela indispensabile, qualora un trattato prevede non soltanto diritti, bensì anche obblighi (*Burckhardt*, op. cit., pag. 676).

Per quanto concerne l'aspetto formale, si è rivelato opportuno, ed il Consiglio di Stato del Cantone Ticino l'aveva d'altronde espressamente chiesto, di attenersi alla procedura seguita riguardo agli accordi del 1884 e del 1888. Come le precedenti, anche quella del 24 luglio 1968 è stata pertanto conclusa dal Consiglio federale, in suo nome e in nome del Canton Ticino. Conseguentemente, prima della ratifica da parte dell'Esecutivo federale, la convenzione doveva essere sottoposta all'approvazione cantonale e federale. Occorreva quindi attendere che il testo terminasse l'iter cantonale prima di fargli percorrere quello federale. Orbene, con lettera del 28 novembre 1969, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ci ha informati che il Gran Consiglio aveva, mediante decreto legislativo, approvato la Convenzione il 13 del mese innanzi. Il Consiglio di Stato precisava che il termine di referendum era trascorso inutilizzato.

D'altronde, il 5 maggio 1966 i 7 Cantoni diocesani (Berna, Lucerna, Zugo, Soletta, Argovia, Turgovia e Basilea Campagna) hanno dato il loro consenso unanime per una eventuale separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dal Vescovado di Basilea (processo verbale della conferenza diocesana del Vescovado di Basilea del 5 maggio 1966, pag. 12/14).

Il decreto federale che vi sottoponiamo è fondato sull'articolo 8 della Costituzione federale che autorizza la Confederazione a concludere trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale si fonda invece sull'articolo 85 numero 5. Poiché la convenzione è di una durata indeterminata, il decreto federale d'approvazione è sottoposto al referendum facoltativo, in virtù dell'articolo 89 capoverso 4 Cost.

Il tema trattato interessa avantutto le autorità cantonali ticinesi, da un lato, e l'autorità ecclesiastica, dall'altro. Le due Parti si sono accordate, come permettono di rilevare le considerazioni esposte, circa l'opportunità di modificare l'ordinamento giuridico esistente, al fine di separare canonica-

mente l'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e di erigere la prima a Vescovado autonomo. Vista la situazione, il Consiglio federale ha condiviso tale modo di procedere, atto a fornire una soluzione soddisfacente del problema della Diocesi ticinese, tanto più che sostanzialmente trattasi unicamente di conferire un fondamento giuridico ad una situazione preesistente.

Abbiamo pertanto l'onore di raccomandarvi di approvare la presente convenzione. Vogliate gradire, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 21 gennaio 1970.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

**Tschudi**

Il cancelliere della Confederazione:

**Huber**

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della convenzione tra il Consiglio federale e la Santa Sede circa la separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e la sua trasforma...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10480
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.02.1970
Date	
Data	
Seite	125-132
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 956

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.