

Conferenza stampa del 10 aprile 2001: votazione del 10 giugno 2001 sull'abrogazione dell'articolo sulle diocesi

Documentazione per la stampa

Il 10 giugno popolo e Cantoni votano sull'abrogazione del cosiddetto "articolo sulle diocesi" della Costituzione. L'articolo sulle diocesi, contemplato dall'articolo 72 capoverso 3 della nuova Costituzione federale, stabilisce quanto segue:

"L'istituzione di diocesi sottostà all'approvazione della Confederazione". Come è stato possibile che una tale disposizione, volta solo contro la Chiesa cattolica romana, sia entrata nella nostra Costituzione?

Com'è entrato nella nostra Costituzione federale l'articolo sulle diocesi

L'articolo sulle diocesi è l'ultima disposizione speciale di carattere confessionale sopravvissuta fino ad oggi nella nostra Costituzione federale. Con tali disposizioni speciali la prima Costituzione federale del 1848, ma poi anche e soprattutto la Costituzione federale totalmente rivista del 1874 ha limitato i diritti fondamentali dei Cattolici e inizialmente anche degli Ebrei. Occorre perciò risalire fino a due secoli fa e considerare la situazione di quel tempo per poter capire i motivi per cui nel nostro Paese, al momento della nascita dello Stato federale, ad una parte dei cittadini venne riservato un trattamento iniquo solo per la loro appartenenza ad una determinata confessione.

I disordini confessionali e la sconfitta militare dei cantoni cattolici del *Sonderbund* ebbero ripercussioni nella Costituzione federale del 1848: la disposizione del Trattato federale del 1815, la quale garantiva l'esistenza dei conventi e dei loro beni, non fu più inserita: fu lasciato alla discrezione dei Cantoni tollerare o chiudere i conventi nel proprio territorio. Inoltre la Costituzione federale stabilì espressamente che l'ordine dei Gesuiti non poteva essere accolto in nessuna parte della Svizzera (art. 58). Infine a tutti i membri del clero fu proibito essere eletti nel Consiglio nazionale (art. 64) o nel Consiglio federale (art. 84).

Anche agli Ebrei non fu ancora garantita uguaglianza di diritto: la libertà di domicilio valeva solo per svizzeri appartenenti ad una confessione cristiana (art. 41), il libero svolgimento delle funzioni religiose valeva solo per le confessioni cristiane riconosciute (art. 44) e il diritto all'uguaglianza di trattamento per persone provenienti da un altro cantone era riconosciuto solo a cittadini svizzeri di confessione cristiana (art. 48).

Fortunatamente gli Ebrei raggiunsero ben presto una completa uguaglianza di diritto: nel 1866 fu soppressa la riserva della confessione cristiana per quanto concerne la libertà di domicilio e nel 1874 fu soppressa anche quella per la libertà di credenza e di coscienza e per l'uguaglianza di diritto. Dunque per gli Ebrei in Svizzera a partire dal 1874 non ci furono più disposizioni discriminatorie.

Nel 1874 la revisione totale della Costituzione federale comportò un inasprimento delle disposizioni speciali di carattere confessionale contro la Chiesa cattolica: divenne possibile estendere il divieto esistente per l'ordine dei Gesuiti anche ad altri ordini. In questa occasione fu inserita anche la disposizione che proibiva in generale "la fondazione di nuovi conventi od ordini religiosi ed il ristabilimento di quelli soppressi" (art. 52 vCost). Infine fu anche inserito, ex novo, l'articolo sulle diocesi (art. 50 cpv. 4 vCost).

Queste ulteriori disposizioni speciali di carattere confessionale nella Costituzione del 1874 furono una conseguenza diretta dell'inasprimento dell'atmosfera anticlericale e del *Kulturkampf* che aveva raggiunto il suo apice l'anno precedente (1873). La causa diretta dell'inserimento dell'articolo sulle diocesi fu la controversia sul parroco ginevrino Mermillod nel febbraio del 1873. Il Papa l'aveva nominato vicario apostolico a Ginevra per ricostituire così la diocesi di Ginevra che era stata sciolta in seguito alla Riforma. Poiché rifiutava di rinunciare alla carica, il Consiglio federale espulse Mermillod dal Paese benché fosse di nazionalità svizzera. L'articolo sulle diocesi doveva fornire la base giuridica che sanciva a posteriori l'obbligo di un'approvazione della Confederazione per la creazione di diocesi.

Oggi viviamo nello spirito della tolleranza e dell'ecumenismo e perciò abbiamo enorme difficoltà a risalire col pensiero ai contrasti e alle dispute confessionali di quei

tempi. Sono situazioni a noi completamente estranee e ci paiono provenire da un altro mondo. Anche solo il pensiero che la Costituzione federale tratti l'Ebraismo o una delle confessioni cristiane in modo apertamente non conforme al principio dell'uguaglianza di diritto è per noi insostenibile. Perciò è ora di abrogare dalla Costituzione federale l'ultima disposizione speciale a carattere religioso, visto che tra l'altro i contrasti confessionali di allora rimasero sul livello di episodio storico: quando nel 1883, 10 anni dopo la sua espulsione, la Santa Sede nominò Mermillod vescovo della già esistente diocesi di Losanna-Ginevra-Friburgo, il Consiglio federale ne revocò l'espulsione. E sette anni più tardi (1890), quando il vescovo Mermillod divenne addirittura cardinale, il Consiglio federale offrì un banchetto in suo onore. Purtroppo in quell'occasione fu dimenticato di abrogare anche l'articolo sulle diocesi.

L'abrogazione graduale delle disposizioni speciali di carattere confessionale

Le disposizioni speciali di carattere confessionale sono state abrogate passo per passo. Nel 1973 popolo e Cantoni approvarono l'abrogazione dell'articolo sui Gesuiti (art. 51 vCost) e dell'articolo sui conventi (art. 52 vCost). E nella nuova Costituzione federale non è più stata inserita la disposizione che proibiva ai membri del clero di essere eletti nel Consiglio nazionale. Pertanto l'articolo sulle diocesi rimane l'ultima disposizione speciale di carattere confessionale.

Gli sforzi effettuati finora per l'abrogazione dell'articolo sulle diocesi (cfr. anche l'elenco dettagliato)

Già da tanto si discute se finalmente anche l'articolo sulle diocesi debba essere stralciato dalla Costituzione federale. Dal 1964 una nutrita serie di interventi parlamentari ha richiesto l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi. Il Consiglio federale ha condiviso pienamente tutti questi interventi. Purtroppo la decisione è sempre stata rinviata. Prima fu rinviata fino all'abrogazione dell'articolo sui Gesuiti e sui conventi. Giunti a quel punto si preferì tuttavia non metter troppa carne al fuoco. La richiesta avrebbe dovuto essere soddisfatta nel quadro della revisione totale della Costituzione federale.

Durante i dibattiti parlamentari sulla nuova Costituzione il Consiglio federale e l'Assemblea federale furono dell'avviso che l'abrogazione dell'articolo sulle diocesi esulasse dal quadro dell'aggiornamento. Le Camere ed il rappresentante del Consiglio federale assicurarono tuttavia che l'articolo sulle diocesi sarebbe stato abrogato il prima possibile nel quadro di una revisione parziale della nuova Costituzione federale.

Per mantenere questa promessa la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati già nel settembre 1998 riprese un intervento parlamentare che esigeva lo stralcio puro e semplice dell'articolo sulle diocesi (riattivando l'ancora pendente iniziativa parlamentare avanzata nel 1994 dal consigliere agli Stati Hans Jörg Huber). Nel maggio 1999 la Commissione stese un rapporto che esigeva l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi.

Su questo rapporto fu aperta una procedura di consultazione. La maggioranza si espresse in modo favorevole all'abrogazione dell'articolo sulle diocesi: 16 dei 22 cantoni, 7 degli 8 partiti - tra cui tutti i partiti di Governo - nonché 4 delle 8 organizzazioni interessate. Anche gli oppositori, in minoranza, riconobbero che l'articolo doveva essere abrogato. Tuttavia essi posero determinate condizioni per la loro approvazione:

- in primo luogo tutte le questioni concernenti le diocesi avrebbero dovuto essere regolate tramite concordati con la Santa Sede;
- poi fu richiesto che le Chiese locali potessero esercitare un diritto di partecipazione e di codecisione in occasione delle nomine dei vescovi;
- alcuni si dichiararono disposti a rinunciare all'articolo sulle diocesi soltanto se in sua sostituzione fosse inserito nella Costituzione un nuovo articolo esaustivo sulle Chiese e la religione.

Queste pretese furono anche al centro dell'audizione svolta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati con 4 oppositori e 1 fautore dell'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi. Come nella consultazione, anche nell'audizione gli oppositori erano dell'avviso che l'articolo sulle diocesi non avesse più alcun motivo di esistere. Gli oppositori chiedevano però che l'articolo venisse abrogato solo in seguito all'inserimento nella Costituzione di un

articolo esaustivo sulle religioni. Tuttavia le loro opinioni sul contenuto di un tale «articolo sulle religioni» erano fortemente divergenti.

Dopo le audizioni, la maggioranza della Commissione delle istituzioni politiche fu favorevole ad abrogare l'articolo sulle diocesi solo nell'ambito dell'inserimento di un «articolo sulle religioni» (con una mozione si sarebbe dovuto incaricare il Consiglio federale di elaborare un «articolo sulle religioni»). Il Consiglio degli Stati seguì di misura la sua Commissione: con 18 voti contro 20 respinse una proposta di Daniöth che chiedeva l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi.

Perché non percorrere la via di un «articolo sulle religioni»?

In seguito ad un'approfondita considerazione il Consiglio nazionale ed il Consiglio federale giunsero alla conclusione che l'elaborazione di un «articolo sulle religioni» col quale abrogare l'articolo sulle diocesi sarebbe stata una via pericolosa, inutile e problematica. Sia il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del maggio 2000 che il parere del Consiglio federale del settembre 2000 su tale rapporto propongono l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi e respingono la via dell'articolo sulle religioni per i seguenti motivi:

- non si vede quale dovrebbe essere il contenuto di un simile «articolo sulle religioni»; né le consultazioni e le audizioni nelle commissioni né i dibattiti del Consiglio degli Stati hanno fornito indicazioni sul contenuto che l'«articolo sulle religioni» dovrebbe avere per raccogliere il consenso generale. I punti di vista espressi sono infatti numerosi e multiformi.
- Le proposte ingerirebbero in modo considerevole nella competenza dei Cantoni e nell'autonomia decisionale delle Chiese e delle comunità religiose; in parte riguarderebbero solo la Chiesa cattolica discriminandola senza motivo.
- Inoltre, la Costituzione non può costringere la Santa Sede a concludere un concordato sulla ripartizione delle diocesi o sul diritto delle Chiese locali di essere interpellate. Un concordato è un accordo liberamente stipulato tra le parti.

Il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati ed il Consiglio federale sono all'unanimità favorevoli all'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi

Per tutti questi motivi la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha respinto a grande maggioranza la via dell'articolo sulle religioni ed ha deciso di riprendere la proposta di abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi. Anche un'altra audizione dei favorevoli ad un articolo sulle religioni non ha fatto altro che rafforzare le riserve della Commissione. Nel maggio 2000 la Commissione approvò un'iniziativa parlamentare per l'abrogazione dell'articolo sulle diocesi e un rapporto esaustivo il quale, come il rapporto del Consiglio degli Stati, mostra chiaramente quanto l'articolo sulle diocesi sia superato e che non si può più mantenere una tale limitazione dei diritti fondamentali che viola il principio dell'uguaglianza di diritto ed è rivolta contro una sola delle confessioni.

Nel suo parere del settembre 2000 il Consiglio federale ha approvato il rapporto in tutti i suoi punti e ha proposto decisamente l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi.

Infine il Consiglio nazionale a grande maggioranza ed il Consiglio degli Stati all'unanimità hanno deciso di abrogare l'obbligo di approvazione per l'istituzione di diocesi: il Consiglio nazionale nel voto finale con 170 voti contro 17, il Consiglio degli Stati con 38 voti contro 0.

Perché l'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi?

1. L'articolo sulle diocesi è un relitto dei tempi in cui il *Kulturkampf* contro la Chiesa cattolica raggiunse il suo apice

Abbiamo visto che nel penultimo secolo in Svizzera regnavano forti tensioni religiose: la situazione di allora era fondamentalmente diversa da quella odierna. Tuttavia queste controversie legate ai tempi ed oggi assolutamente superate hanno lasciato traccia nella Costituzione federale. È rimasta un'ultima disposizione speciale di carattere confessionale: l'articolo sulle diocesi, articolo che fu inserito nella

Costituzione immediatamente dopo una controversia col parroco ginevrino Mermillod. La controversia fu terminata all'amichevole qualche anno più tardi. E ora è venuto il momento di abrogare finalmente dalla Costituzione federale questo relitto del *Kulturkampf* contro la Chiesa cattolica.

2. L'articolo sulle diocesi è isolato ed è un corpo estraneo in una costituzione moderna

Nonostante la Chiesa cattolica abbia diocesi in tutti gli Stati della nostra area culturale, in nessuno di questi Stati la costituzione prevede un obbligo di approvazione per l'istituzione di diocesi. Nessuna moderna costituzione contiene disposizioni speciali di carattere confessionale che svantaggino una particolare comunità di credenti. Una delle caratteristiche basilari e ovvie di una costituzione moderna è la garanzia della libertà religiosa, conformemente al principio dell'uguaglianza di diritto, senza eccezioni di sorta che svantaggino una determinata comunità di credenti. Una costituzione che contenesse disposizioni speciali sulla comunità religiosa ebraica, per fare un esempio, sarebbe oggi impensabile. Se non ci riuscisse di abrogare l'ultima disposizione speciale di carattere confessionale verrebbe a mancare anche la comprensione a livello mondiale. Proprio perché la Svizzera si impegna in tutto il mondo per il rispetto dei diritti fondamentali perderemmo la nostra credibilità se tollerassimo nella nostra costituzione una disposizione che limita il diritto fondamentale di una sola comunità religiosa.

3. L'articolo sulle diocesi limita ingiustamente la libertà di credenza e di coscienza

L'articolo 15 della Costituzione federale garantisce alle singole persone, ma anche alle comunità di credenti, la libertà di credenza e di coscienza, detta anche libertà religiosa. Come la intendiamo oggi la libertà di credenza e di coscienza garantisce alle comunità religiose anche il diritto di autodeterminazione dell'organizzazione interna. Le comunità religiose hanno il diritto di regolare la ripartizione del proprio territorio, sia che intendano ripartirsi in comunità di culto, parrocchie, chiese locali, chiese nazionali o in diocesi, sia che si considerino chiesa libera. Il diritto di organizzarsi autonomamente comprende anche la determinazione di una gerarchia

all'interno della comunità di credenti, l'assegnazione di incarichi e l'organizzazione dell'assistenza spirituale. Per i credenti cattolici l'istituzione di diocesi è legata alle esigenze dell'assistenza spirituale e fa parte dell'organizzazione e della guida interna della Chiesa cattolica. Poiché l'articolo sulle diocesi sancisce che le diocesi possono essere istituite solo con l'approvazione della Confederazione, esso limita la libertà di organizzarsi autonomamente e il diritto di autodeterminazione della Chiesa cattolica romana.

4. L'articolo sulle diocesi viola il principio dell'uguaglianza di diritto

L'articolo sulle diocesi svantaggia una sola delle chiese e viola quindi l'uguaglianza di diritto. Fu inserito nella Costituzione nel 1874 come disposizione speciale di carattere confessionale contro la Chiesa cattolica romana. Di fatto l'articolo è rivolto solo contro questa Chiesa, mentre tutte le altre comunità religiose possono – a giusta ragione – determinare la loro organizzazione interna in modo autonomo. Questa disposizione speciale che viola l'uguaglianza di diritto non è giustificabile in base a ragioni oggettive.

5. L'articolo sulle diocesi non è conforme al diritto internazionale pubblico

L'articolo sulle diocesi è senza dubbio contrario al diritto internazionale pubblico. Esso viola il diritto fondamentale della libertà religiosa. La Svizzera in base al diritto internazionale pubblico si è impegnata a garantire questo diritto fondamentale aderendo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 9 e 14 CEDU) ed al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (art. 18 e 26 Patto II). Pertanto la Svizzera deve garantire la libertà di religione in maniera conforme al principio di uguaglianza di diritto. In base alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo fa parte della libertà di religione anche il diritto delle comunità di credenti ad organizzarsi in maniera autonoma ed il diritto all'autodeterminazione. Secondo questi due trattati internazionali alla libertà religiosa possono essere posti limiti solo se ciò si rende indispensabile per proteggere la sicurezza pubblica (art. 9 cpv. 2 CEDU, art. 18 cpv. 3 Patto II).

L'articolo sulle diocesi, per contro, lede l'uguaglianza di trattamento e limita la libertà religiosa, nonostante ciò non sia reso necessario per la protezione della sicurezza pubblica. Sarebbe assurdo affermare che le chiese organizzate in diocesi costituiscono un pericolo per la sicurezza pubblica.

L'articolo sulle diocesi è uno strumento inadeguato per le controversie interne alle chiese

Se si considerano tutte le ragioni a favore dell'abrogazione pura e semplice dell'articolo sulle diocesi stupisce ancor più che alcuni ambienti cattolici si siano espressi contro l'abrogazione. Si tratta di credenti critici, impegnati per riforme interne alla Chiesa. Dalle loro affermazioni risulta evidente che grazie all'articolo sulle diocesi vorrebbero avere uno strumento per negoziare una migliore posizione della donna all'interno della chiesa o un maggiore diritto di codecisione per la nomina dei vescovi e la definizione dei confini delle diocesi.

Si tratta di richieste senz'altro comprensibili. Tuttavia l'articolo sulle diocesi è lo strumento sbagliato per risolvere conflitti interni alla chiesa. Ci tengo a ribadire con estrema chiarezza che non è compito dello Stato immischiarsi nell'organizzazione interna di una comunità religiosa, a maggior ragione con una disposizione costituzionale che limita il diritto fondamentale di un'unica comunità religiosa. Le controversie interne alle chiese non sono affari dello Stato. È illusorio credere che la Confederazione, facendo forza sull'articolo sulle diocesi, possa impegnarsi per aumentare i diritti di partecipazione alle decisioni interne alla chiesa e per di più presso una sola comunità religiosa. Ci tengo ad affermare fermamente: ogni comunità di credenti può scegliere liberamente il modo in cui nominare i suoi capi spirituali, quale sia il territorio di loro competenza e quali diritti di essere interpellati spettino ai credenti. Nell'improbabile caso in cui la pace religiosa dovesse essere turbata da conflitti sull'organizzazione interna di una comunità di credenti, la Confederazione ed i Cantoni potrebbero avviare le misure necessarie in base all'articolo 72 capoverso 2.

Conclusione

Si è visto che le disposizioni speciali di carattere confessionale contro gli Ebrei e la Chiesa cattolica sono state abrogate passo dopo passo. Ne è rimasta solo una: l'articolo sulle diocesi. Entrò nella Costituzione federale all'apice del *Kulturkampf* come reazione ad un conflitto tra Stato e Chiesa che è rimasto un episodio isolato nella storia. Il Consiglio federale, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati raccomandano unanimemente di abrogare l'articolo sulle diocesi per i motivi che ho appena esposto.

Chi esamina questi motivi senza emozioni e pregiudizi deve giungere alla conclusione che l'articolo sulle diocesi non ha più ragione di essere nella nostra Costituzione. Detto questo, rimane da auspicare che le discussioni precedenti la votazione popolare si svolgano in modo corretto, nello spirito della tolleranza e dell'ecumenismo dei nostri tempi. Ho parlato di persona con i rappresentanti delle chiese, e sono convinta che sarà così. Mi sta particolarmente a cuore che l'abrogazione dell'ultima disposizione speciale a carattere confessionale venga discussa con la dovuta oggettività e accortezza.