CAMERA DEI DEPUTATI N. 1831-A-*bis*

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatore: **Mauro MELLINI**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(GORIA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(VASSALLI)

E COL MINISTRO DELL'INTERNO

(FANFANI)

—

Presentato il 5 novembre 1987

Disposizioni per l'applicazione dell'Accordo 18 febbraio 1984 tra l'Italia e la Santa Sede, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, nella parte relativa al matrimonio

Presentata alla Presidenza il 26 luglio 1988

COLLEGHI DEPUTATI ! — Il disegno di legge che viene all'esame dell'Assemblea ha certamente grande rilevanza, ben al di là del mero strumento tecnico per tradurre in norme di legge, capaci di operare nell'ordinamento interno dello Stato, modifiche atte a consentire l'applicazione di un qualsiasi accordo di ordine sovranazionale.

La revisione del Concordato dell'11 febbraio 1929, dopo che l'articolo 7 della Costituzione aveva stabilito che i rapporti tra la Repubblica e la Chiesa Cattolica fossero regolati da tale atto, consentendo peraltro che la modifica accettata dalle due Parti non comportasse necessità di revisione costituzionale, deve considerarsi un delicatissimo strumento nel quadro dell'ordinamento costituzionale generale dello Stato, soprattutto in considerazione che le norme concordatarie, in virtù dello articolo 7 della Carta, possono comportare deroghe all'applicazione di altre norme costituzionali, con il solo limite dell'invalicabilità dei princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Di conseguenza la revisione bilaterale dei Patti Lateranensi è suscettibile di incidere sull'ordinamento con riflesso anche in ordine ai limiti costituzionali altrimenti opponibili al legislatore ordinario.

Peraltro la revisione dei Patti Lateranensi era stata prospettata come una sorta di corrispettivo che la Santa Sede non avrebbe mancato di concedere per la garanzia costituzionale che l'articolo 7 si proponeva di assicurare allo strumento concordatario, altrimenti esposto ad essere travolto dall'entrata in vigore della Costituzione, essendo innegabile il conflitto di punti anche essenziali di esso con una serie di norme costituzionali.

La revisione del Concordato fu dunque concepita, nelle promesse che ne furono fatte da chi non sembrava privo di attendibile mandato nella stessa Assemblea costituente, come mezzo per attenuare quel corflitto anche senza poterlo rimuovere e per rendere quindi più accettabile il regime concordatario per una Repubblica retta da liberi ordinamenti democratici, con l'eliminazione degli elementi più apertamente disarmonici rispetto ai princìpi del nuovo ordinamento e delle disposizioni improntate ad un più vieto confessionalismo.

Non vi è dubbio che tra le disposizioni del Concordato più difficilmente conciliabili con i princìpi di uno Stato non confessionale erano quelle relative al matrimonio (articolo 34), se anche Mussolini, non certo facile ad ammettere ombre ed insuccessi della sua azione politica, aveva dovuto convenire nella lettera a Vittorio Emanuele del 20 gennaio 1929: « non nascondo alla Maestà Vostra che l'ostacolo più grave da superare nel Concordato è la clausola concernente il matrimonio. Qui lo Stato italiano retrocede di molto e quasi vien fatto estraneo ad un dato fondamentale come è la costituzione e le vicende della famiglia ».

È ben noto che le promesse per una pronta revisione del Concordato, che lo stesso De Gasperi aveva autorevolmente esplicitato alla Costituente, rimasero per vent'anni senza alcun seguito. Solo l'esplodere della questione del divorzio e la necessità da parte della Santa Sede di inserirsi, anche sul piano dei rapporti diplomatici, in una articolata manovra per impedirne e ritardarne l'approvazione, fecero sì che la Santa Sede dovesse recedere da una posizione oramai inequi-

voca di pretesa dell'intangibilità dei Patti del 1929.

Anche per la storia della revisione, oltre che per la rilevanza intrinseca dei punti che ne sono stati oggetto, la questione del matrimonio assume quindi un rilievo particolare nella nuova normativa concordataria.

Ciò è tanto più vero, ove si tengano presenti gli eventi convulsi che precedettero l'approvazione della legge sul divorzio e quelli che la seguirono, ed in particolare il referendum, reso possibile dall'approvazione della legge attuativa dello articolo 75 della Costituzione, posta come una sorta di condizione, non estranea la stessa Santa Sede, alla prosecuzione dell'iter della legge Fortuna.

D'altro canto anche all'indomani del referendum il contenzioso nella materia matrimoniale, relativo al riconoscimento dell'esecutività di sentenze ecclesiastiche in materia di nullità del matrimonio concordatario e di dispensa del matrimonio rato e non consumato, è stato quello che ha interferito con rilevante condizionamento su tutta la trattattiva concordataria, specie dopo che la Corte di Cassazione ebbe a rimettere alla Corte Costituzionale l'eccezione di incostituzionalità delle norme della legge del 1929 riguardanti, appunto, tale riconoscimento e dopo che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 18 del 2 febbraio 1982 ebbe a stabilire che contrastava con i princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, così da non potersi ritenere legittimato dall'articolo 7 della Costituzione, il riconoscimento di sentenze ecclesiastiche di nullità fondate su motivi da ritenersi contrari all'ordine pubblico.

Né può dimenticarsi che le polemiche sulla questione del divorzio avevano rotto una sorta di velo di indifferenza e di ignoranza rispetto ai contenuti della normativa canonica in tema di nullità matrimoniale e rispetto a metodi, prassi e storie di processi canonici, suscitando nell'opinione pubblica reazioni assai critiche in ordine alla stessa compatibilità di tali sistemi all'effetto di regolare un istituto come quello matrimoniale nell'ordinamento civile.

Tali premesse sono necessarie al fine di valutare l'importanza politica del provvedimento legislativo all'esame della Camera, perché la normativa che deve oggi tradurre in termini di attuazione la pattuizione che ha coronato la lunga e travagliata trattativa di revisione, consente di misurare il risultato della trattativa stessa in modo assai più concreto di quanto non sia possibile attraverso il testo dell'Accordo e dello stesso protocollo addizionale.

D'altro canto il Parlamento, che è stato investito di una specifica funzione di indirizzo attraverso interventi che hanno segnato diverse tappe della trattativa, ha oggi la possibilità di vagliare, al di là di ogni retorica e di ogni artificio dialettico, la rispondenza del risultato della trattativa a quegli indirizzi che esso fu messo in grado di esaminare e di approvare nelle occasioni sopra ricordate, e ciò con riferimento ad uno dei punti più delicati di tutto l'impianto concordatario oltre che dello specifico processo di revisione.

Non minore delicatezza ha l'esame del presente disegno di legge sotto altro profilo, riguardante non già il procedimento di revisione concordataria e la possibilità di valutazione dell'accordo raggiunto, ma bensì le immediate responsabilità relative alla regolamentazione di un punto di grande rilevanza dell'ordinamento, attinente allo stato delle persone ed alla costituzione ed alla sorte della famiglia. Regolamentazione che, pur con le necessità imposte dall'intervenuta pattuizione che vincola lo Stato ed il legislatore, deve perseguire, fino ad ogni limite del possibile, finalità proprie dell'ordinamento statuale, della sua armonia generale, delle esigenze sociali che è compito dell'ordinamento civile salvaguardare e promuovere e ciò nel raccordo con norme di un ordinamento che ha finalità e presupposti non necessariamente coincidenti con quelli della società civile.

L'esame del disegno di legge merita quindi grande attenzione e dovrebbe essere aperto ai contributi critici sia di quanti hanno condiviso ed assecondato il processo di revisione delle norme concordatarie sul presupposto e con l'obiettivo del raggiungimento di concreti risultati innovativi, sia di quanti, avversandolo, non hanno mancato di sottolineare specifiche difficoltà, incongruenze e contraddizione delle innovazioni prospettate, ma anche di sottolineare esigenze altrimenti realizzabili.

Riferimenti alle varie prese di posizione nell'ambito dei ripetuti dibattiti parlamentari sullo stato della trattativa di revisione non hanno quindi il sapore di sterile critica retrospettiva delle responsabilità della trattativa stessa e della sua conclusione, ma invece consentono utili punti di riferimento per l'elaborazione di una legge di attuazione che non deluda le attese, al di là di quanto possa essere irrimediabilmente precluso dall'esito finale della trattativa, di quanto era stato considerato utilmente realizzabile per la via aperta dalla revisione.

Nella complessa problematica del matrimonio concordatario, quattro punti emergono, nelle relazioni al Parlamento in ordine al procedere delle trattative di revisione, come quelli sui quali si erano aperte più ampie prospettive di innovazione: la questione delle condizioni per la trascrizione agli effetti civili dei matrimoni canonici, la questione della trascrizione tardiva e dei suoi effetti, la questione della giurisdizione ecclesiastica in tema di nullità dei matrimoni canonici trascritti e dei suoi riflessi sull'ordinamento civile e quella dell'obbligo delle prestazioni di mantenimento e alimentari a seguito di pronunzia ecclesiastica di nullità di matrimonio canonico trascritto.

Sul primo punto una sostanziale coerenza si riscontra nella illustrazione delle varie bozze di accordo e nel testo del 18 febbraio 1985 (articolo 8, commi 2° e 3°) che prevede la non trascrivibilità dei matrimoni in presenza di impedimenti e di difetto di capacità, tali per il diritto civile, con l'eccezione, peraltro, che la trascrizione stessa fosse possibile allorché l'impedimento o il difetto di capacità fosse venuto meno e la convivenza si fosse protratta per un anno dopo che tale cessazione si fosse verificata. Norma che dovrebbe estendere un principio stabilito in ordine alla decadenza dell'azione di annullamento del matrimonio civile al regime della trascrzione di quello canonico, che peraltro, come si vedrà più avanti, per aspetti e norme particolari dei due ordinamenti, dà luogo, specie per il delicato problema della incapacità per infermità di mente, ad una clamorosa incongruenza e ad effetti aberranti.

Sul secondo punto, quello cioé della trascrizione tardiva, si deve invece constatare che, mentre la soluzione dell'accordo del 18 febbraio 1985 appare in linea con la prima bozza, peraltro formulata in termini alquanto più semplici, e con l'illustrazione che ne fece nella seduta della Camera dei Deputati del 25 novembre 1976 il presidente Andreotti, questi, esponendo al Senato il 6 dicembre 1978 i successivi sviluppi della trattativa, dichiarava (resoconto sommario): « La delegazione italiana ritiene che la Santa Sede sia favorevole anche all'accoglimento della richiesta, pressoché unanime dei vari gruppi parlamentari, circa l'esclusione degli effetti della trascrizione tardiva, quantunque tale norma appare inclusa nella terza bozza ». L'approdo della trattativa non è peraltro avvenuto su tale posizione, ritenuta realizzabile dallo On. Andreotti, e, mentre della questione non vi è alcuna traccia nelle dichiarazioni alla Camera del Presidente Craxi del 26 gennaio 1984, il testo dell'Accordo sembra, come si è detto, non discostarsi dalla linea esposta alla Camera nel 1976.

Il terzo punto, obiettivamente più rilevante e delicato, è anche quello che ha dato luogo, nelle successive esposizioni del procedere della trattativa da parte dei Presidenti del Consiglio, a dichiarazioni contraddittorie ed anche non facilmente interpretabili, che lasciano intendere riserve mentali, incertezze, difficoltà di mo-

strare condiscendenza nei confronti di esigenze nelle forze politiche e nella pubblica opinione e, non da ultimo, difficoltà di penetrazione e di comprensione di assai complessi problemi giuridici in cui la questione si articola.

Né va dimenticato che, parallelamente alla trattativa tra l'Italia e la Santa Sede, sul punto andò sviluppandosi un contenzioso nel quale la legittimità costituzionale del sistema della riserva di giurisdizione ecclesiastica, nel suo complesso e nei procedimenti di recepimento delle sentenze nell'ordinamento italiano, venne revocata in dubbio, con ordinanze della Corte di Cassazione, pronunzie della Corte Costituzionale e poi ancora sentenze della Cassazione in ordine ai limiti del sindacato di corrispondenza all'ordine pubblico in sede di procedimento di esecutività delle sentenze ecclesiastiche.

C'è da dire, al riguardo, che, con atto che di per sé valeva a definire l'ambiguo ruolo del Governo nella complessa vicenda, si lasciò che a capeggiare la delegazione italiana nella parte più delicata della trattativa con la Santa Sede fosse un autorevole giurista, che, come avvocato, contemporaneamente difendeva avanti alla Corte di Cassazione ed alla Corte Costituzionale in un « processo pilota », dalle complesse ed alterne vicende, le ragioni di chi sosteneva la perfetta corrispondenza del sistema del 1929 al dettato costituzionale ed il più rigoroso limite, fino alla pratica soppressione, del sindacato del giudice italiano in ordine alla conformità della sentenza ecclesiastica recependa all'ordine pubblico.

Ora, sul punto non mancò neppure, da parte del Presidente Andreotti (Camera 3 dicembre 1976, replica) un fugace ed estremamente generico accenno alla possibilità di eliminare l'effetto civile delle pronunzie dei Tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale: « se è esatto, come è stato detto da molti analizzando diligentemente i convegni sulla evangelizzazione ed i documenti conciliari, la tendenza a dare ai Tribunali di Dio un valore puramente di coscienza, lasciando il resto a Cesare, non si troveranno difficoltà in proposito ».

Ma subito dopo soggiungeva che « da parte esclusivamente statale » occorreva preoccuparsi « delle confusioni (!!) che potrebbero sorgere modificando totalmente la disciplina vigente ». Come dire che una simile soluzione non avrebbe potuto essere portata avanti che dalla Chiesa, cioè dalla controparte.

Ma, quanto al tipo di intervento dell'Autorità Giudiziaria italiana necessario per recepire gli effetti delle pronunzie ecclesiastiche, si può dire che il presidente Andreotti il 25 novembre ed il 3 dicembre 1976 rappresentasse alla Camera prospettive assai avanzate e fortemente innovative.

Premesso, dunque, che le cause di nullità dei matrimoni concordatari sarebbero rimaste di competenza dei Tribunali ecclesiastici, il Presidente aggiungeva che « però si è cercato di eliminare gli inconvenienti relativi agli effetti civili delle sentenze canoniche ». Questo nelle comunicazioni del 25 novembre 1976. Ma nella replica del 3 dicembre andava ben oltre, parlando di « attribuzione al giudice italiano non più di una attività registratoria, ma di una verifica particolare sul merito e sulla procedura », rilevando che le difficoltà di tale verifica, nascenti dalla segretezza degli atti e dalla natura civilmente irrilevabile di alcuni motivi di nullità canonica, cui aveva fatto cenno chi oggi redige questa relazione, non dovevano considerarsi insuperabili, insistendo sulla necessità di una « competenza necessaria del giudice italiano », « non a caso accettata dalla controparte ecclesiastica », « in quanto il diritto canonico è strutturato per una società di autentici credenti, laddove bisogna riconoscere che al rito matrimoniale concordatario accedono anche persone che molto presuntivamente sono classificabili tra i fedeli e che quindi non hanno remore di ordine sovrannaturale nel comportamento dinnanzi ai tribunali ecclesiastici ». Allusione, questa, alla questione delle false testimonianze, in alcun modo penalmente sanzio-

nate, che impedisce la « chiusura » in un compiuto meccanismo giurisdizionale, secondo criteri validi dal punto di vista temporale, dell'attività giurisdizionale ecclesiastica, questione in quei giorni sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale.

Di un « autentico ed approfondito esame delle sentenze ecclesiastiche » e di un « filtro rigoroso al loro riconoscimento nell'ordinamento civile » parlava ancora il Presidente Andreotti nell'esposizione al Senato, il 6 dicembre 1978, specificando che, rispetto alla prima bozza di accordo, nella seconda si era andati oltre: « Si è preferito rivedere radicalmente la disciplina in tale materia per venire incontro alle richieste presentate in Parlamento ed in varie sedi giuridiche al fine di garantire il pieno rispetto della sovranità italiana, del suo ordinamento giuridico. La giurisdizione in materia di nullità non è più esclusiva dell'autorità ecclesiastica ».

Aggiungeva ancora: « La delegazione italiana ha pure insistito sulla fondamentale proposta circa la non esclusività della giurisdizione ecclesiastica in materia di nullità del matrimonio e sulle condizioni per la dichiarazione di efficacia nella Repubblica italiana, attraverso il giudizio di delibazione, delle sentenze dei Tribunali ecclesiastici relative alla nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili ».

Così il Presidente sembrava annunziare la fine del monopolio ecclesiastico nelle cause di nullità dei matrimoni concordatari, sui quali si sarebbe dovuto instaurare quindi un sistema di giurisdizione alternativa, ecclesiastica o civile, con la caduta totale del principio, contenuto nel 4° comma del Concordato del 1929: « Le cause concernenti la nullità del matrimonio ... sono riservate alla competenza dei tribunali e dicasteri ecclesiastici ».

Sull'argomento tornava l'On. Andreotti nella replica del 7 dicembre: « Lo Stato aveva il dovere di chiedere sostanziali modifiche alla esclusività della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale canonica .... per irrinunziabili garanzie di tutela di interessi essenziali di tutti i membri della comunità ... ».

Anche il Presidente Craxi, in verità con qualche minor chiarezza di concetti, sembrava ribadire la proposizione suddetta nella esposizione delle linee del nuovo concordato fatta alla Camera il 26 gennaio 1984 « ... confortati anche dalle decisioni della Corte Costituzionale, crediamo si debba andare ad un radicale superamento della riserva di esclusiva giurisdizione ecclesiastica quale prevista dalla legislazione del 1929 » (interruzione del deputato Mellini: « Che significa, Presidente ? »). Aggiungeva anche un concetto assolutamente nuovo in tema di riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche: « Il procedimento di esecutività delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali presuppone sostanzialmente la concorde volontà delle parti di utilizzarlo » (interruzione del deputato Mellini: « Che significa anche questo ? »).

Aggiungeva ancora l'On. Craxi, sempre in tema di riconoscimento delle sentenze canoniche, che la Corte di Appello avrebbe dovuto accertare « che ricorrano integralmente le condizioni richieste dagli articoli 796 e seguenti del codice di procedura civile per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere ».

Ma, già nella replica, il Presidente Craxi, mentre non ribadiva il concetto della fine dell'esclusività della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale concordataria, riduceva la portata della « integrale » osservanza delle condizioni per la delibazione delle sentenze straniere nel procedimento relativo all'efficacia di quelle canoniche di nullità matrimoniale, specificando che tali condizioni « non possono, ovviamente, annullare la specificità di un ordinamento, quello della Chiesa, nel quale ha avuto origine il rapporto matrimoniale ». (Interruzione del deputato Mellini: « Bravissimi ! »).

Un'ovvietà, come appresso vedremo, che sconfessa e travolge ogni discorso sulla « radicale novità » del procedimento di delibazione, ed anzi importa un regresso rispetto alle modifiche già appor-

tate dalla sentenza n. 18/1982 della Corte Costituzionale.

Interessanti riferimenti all'iter della trattativa ed alle interpretazioni delle disposizioni relative alla giurisdizione ecclesiastica in termini di nullità dei matrimoni concordatari e di procedimento relativo di esecutività in Italia nelle varie successive « bozze » e nel testo definitivo, possono riscontrarsi nella replica del Presidente Craxi nella discussione del disegno di legge di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984 (Camera 20 marzo 1985). Dopo aver ricordato che nella quarta bozza, siglata dalle due delegazioni nel 1979, non era contenuta alcuna riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità di matrimoni concordatari, Craxi osservava che la disposizione di cui alla lettera B con.ma 2°, subordinando la delibazione delle sentenze canoniche « alla circostanza che non fosse pendente avanti ad un giudice italiano un giudizio per il medesimo oggetto tra le stesse parti, ... dimostrava oltretutto esplicitamente che in materia, secondo le ipotesi di accordo, la giurisdizione della Chiesa e dello Stato sono concorrenti ».

Ma, passando ad illustrare come tale principio sarebbe stato « coerentemente » ribadito nel testo ora sottoposto alla ratifica parlamentare ... con le disposizioni interpretative dettate nel protocollo addizionale, il Presidente del Consiglio formulava una proposizione che, meglio che sibillina, dovrebbe definirsi sconcertante: « Equiparate le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio concordatario alle sentenze emanate dal giudice straniero nel giudizio sulla validità del vincolo, vi è concorso tra giurisdizione dello Stato e la giurisdizione della Chiesa » ! !

Quanto poi all'« equiparazione al giudice straniero » nel giudizio di delibazione, che avrebbe così impensabile effetto, è appena il caso di ricordare quanto già accennato sopra a proposito delle dichiarazioni dell'On. Craxi il 27 gennaio 1984 e quanto, coerentemente a tale preannuncio, è contenuto al punto 4 lett. B del Protocollo Addizionale allegato all'accordo del 18 febbraio 1985.

Sul quarto punto, quello cioé relativo alle obbligazioni d'ordine alimentare tra i coniugi dopo la delibazione della sentenza di nullità del vincolo concordatario, c'è da dire che nelle comunicazioni alla Camera del Presidente del Consiglio Andreotti del 1976 (3 dicembre 1976, replica) questi parlò di « norma che contempla l'obbligo degli alimenti anche per il coniuge cosiddetto annullato », soggiungendo « La normativa sarà precisata, ma è di profondo valore civile il rifiutarsi di considerare di fatto inesistente un matrimonio dichiarato nullo de jure, magari molti anni dopo la sua celebrazione ».

È curioso rilevare che il Presidente Andreotti, in quella occasione, ritenne di dover addebitare a chi oggi redige questa relazione di minoranza di non avere « giustamente valutato a dovere, o addirittura svalutato, » la norma che contemplava tale obbligo, e ciò per avere sollevato dubbi e riscontrato contraddizioni tra tale norma e la concreta possibilità della sua applicazione, stante i princìpi e la prassi relativi alla nullità canonica ed al suo accertamento nei tribunali della Chiesa ed in ordine alla possibilità di ricavare dalle sentenze ecclesiastiche elementi per provvedere agli effetti considerati.

Tali proposizioni importavano e lasciavano intendere, in verità, innovazioni di diritto sostanziale rispetto alla disciplina delle conseguenze della declaratoria della nullità del matrimonio così come stabilite negli articoli 129 e 129-*bis* codice civile (era già in vigore, all'epoca la riforma del diritto di famiglia con il nuovo testo di tali articoli) perché nessuno avrebbe potuto dubitare che le disposizioni ordinarie contenute in tali articoli non fossero già applicabili in caso di nullità di matrimoni concordatari, né che le dichiarazioni dell'on. Andreotti si riferissero esclusivamente ad una questione di competenza per la realizzazione del diritto soggettivo nascente da tali disposizioni.

Analoghe considerazioni sono ancor più legittime di fronte alle successive dichiarazioni dello stesso Presidente Andreotti il 7 dicembre 1978 al Senato: « ... si è rilevata l'importanza della nuova norma configurata per impedire, d'ora innanzi, al coniuge che senza sua volontà venga a trovarsi annullato – magari dopo molti anni di vita familiare – di restare privo del necessario sostegno economico ».

A parte la difficoltà di stabilire, nel sistema delle nullità canoniche e dei relativi procedimenti, ed attraverso una sentenza rimessa per la delibazione, chi debba considerarsi « annullato » senza sua volontà, si sarebbe trattato di ben altro, rispetto al disposto degli articoli 129 e 129-*bis* codice civile.

Nessun cenno fece invece a tale questione il Presidente Craxi nell'esposizione dei contenuti dell'imminente Accordo, fatta alla Camera il 26 e 27 gennaio 1984, né nell'intervento nel dibattito (20 marzo 1985) sulla legge di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1985, nel quale accordo non figura altro che una disposizione di carattere processuale, quella cioé secondo cui la Corte di Appello « potrà nella sentenza intesa a rendere esecutiva una sentenza canonica, statuire provvedimenti economici provvisori a favore di uno dei coniugi il cui matrimonio sarà dichiarato nullo, rimandando le parti al giudice competente per la decisione in materia ». Decisione, quindi in mancanza di altra speciale normativa, che non potrebbe riguardare altro che le indennità di cui agli articoli 129 e 129-*bis* codice civile, cui in effetti fa invece specifico riferimento l'articolo 17 del presente disegno di legge, indennità già da tempo prevista dalla nostra legislazione e la cui determinazione, in via provvisoria o definitiva da parte di uno od altro dei giudici della Repubblica, non sembra potesse esser considerata materia da divenire oggetto di accordo pattizio con la Santa Sede.

Il puntuale riferimento all'esposizione degli obiettivi e dei significati della trattativa di revisione e dei risultati di volta in volta dati per raggiunti nelle varie tappe del lungo confronto, attraverso gli interventi in Parlamento dei Presidenti del Consiglio per richiedere consenso alla prosecuzione della trattativa stessa, consente dunque di affermare che sui punti ritenuti essenziali dal Governo italiano la trattativa ha dato risultati del tutto negativi, con il completo fallimento degli obiettivi conclamati e dati ripetutamente per raggiunti.

Passando ora ad esaminare il sistema matrimoniale concordatario così come è delineato dall'accordo 18 febbraio 1985 (articolo 8) con le norme ad esso relative del protocollo addizionale (n. 4) e dalle norme che il presente disegno di legge propone di introdurre nell'ordinamento interno italiano per assicurarne l'attuazione, cercheremo di soffermarci esclusivamente su quegli aspetti del sistema che importano gravi discrepanze e contraddizioni sia con riferimento ad altre norme e princìpi dell'ordinamento, sia con riferimento a specifici obiettivi della revisione così come rappresentati anche all'atto della conclusione di essa e nella relazione che accompagna il disegno di legge, come pure ci soffermeremo sulle questioni che offrono possibilità di miglioramento, pur nei limiti imposti dalla intervenuta pattuizione.

A tal fine il relatore di minoranza ritiene non ultroneo sottolineare che, se anche fosse possibile considerare che la copertura costituzionale attribuita dall'articolo 7 della Costituzione ai Patti Lateranensi si « trasferisca » sulle norme dell'Accordo 18 febbraio 1985, che rappresenta una modificazione effettuata di comune accordo dalle due Parti, secondo quanto previsto dallo stesso articolo 7, non sembra che possa affermarsi che altrettanto possa avvenire per il Protocollo addizionale, che non è atto di modifica dei Patti Lateranensi e che attiene, come è specificato nel preambolo, al procedimento di applicazione. Così pure non ha « copertura costituzionale » la previsone dell'intervento della Commissione paritetica che l'articolo 14 prevede sia investita della amichevole composizione delle difficoltà interpretative, come, del resto, nes-

suno dubitò che fosse per ciò che poteva riguardare un presunto obbligo di intervento della procedura conciliativa prevista dall'articolo 44 del Concordato del 1929.

Non sembra meritare particolare rilievo la precisazione, contenuta nell'articolo 1, relativa all'ambito di applicazione della normativa concordataria ai matrimoni contratti nel territorio dello Stato, in conformità con quanto ritenuto dalla prevalente dottrina e giurisprudenza, anche vigenti le norme del 1929, ed in applicazione del principio di diritto internazionale secondo cui la forma del matrimonio è regolata dalla legge del luogo di celebrazione.

Quanto alle cause impeditive degli effetti civili del matrimonio canonico (articolo 2) si deve anzitutto osservare che la apparente estensione rispetto alla previsione dell'analoga norma (articolo 12 L. 27 maggio 1929 n. 847) della legge matrimoniale concordataria del '29 (che prevedeva il divieto di trascrizione solo per difetto di stato libero di uno dei nubendi, per precedente matrimonio tra gli stessi contraenti, per interdizione per infermità di mente di uno dei contraenti) è peraltro ampiamente vanificata e contraddetta dalle disposizioni del 2° comma dell'articolo 2 e degli articoli successivi che consentono la trascrizione tardiva anche in presenza degli impedimenti elencati nell'articolo 2 comma 1°, quando ai sensi delle disposizioni del Codice Civile, la nullità o l'annullamento del vincolo non potrebbero più essere pronunziati.

Quest'ultima disposizione non rappresenta affatto un modo di accedere a princìpi e regole dell'ordinamento civile. Altra cosa infatti è il venir meno del divieto di trascrizione ed altra cosa è la decadenza dell'azione di nullità o di annullamento.

Il venir meno del divieto di trascrizione opera in favore dell'effetto della celebrazione del matrimonio canonico nell'ordinamento civile, mentre la decadenza per sopravvenute cause (convivenza protrattasi dopo la cessazione dell'infermità di mente, raggiungimento della maggiore età etc.) è previsto in favore dello stato di fatto conforme allo stato matrimoniale e non della celebrazione del matrimonio e di una sua determinata forma. E non è detto che i due intendimenti coincidano nei loro effetti. Lo stesso dicasi della decadenza dall'impugnazione della trascrizione per le stesse cause (articolo 16).

Basti pensare alle aberranti conseguenze che tale limitazione del divieto di trascrizione, e la decadenza della relativa impugnazione, comportano nel caso dell'infermo di mente.

Protrattasi la convivenza per un anno dopo la revoca della interdizione o il recupero della pienezza delle facoltà mentali, può intervenire la trascrizione precedentemente negata e non può più essere proposta l'azione di nullità della trascrizione se, ciò malgrado, esse sia avvenuta. Ma tale evenienza non assicura affatto la sopravvivenza del vincolo, ma comporta semplicemente l'attribuzione all'autorità ecclesiastica della competenza per l'azione di nullità, non più proponibile nell'ordinamento civile.

Nell'ordinamento canonico, infatti, non esiste una norma analoga a quella dell'articolo 119 comma 2° e 120 comma 2° del codice civile, ma la nullità può essere pronunziata quale che sia il tempo trascorso dalla celebrazione come dalla cessazione dell'infermità di mente ! ! !

Occorre anche dire che l'analogo limite alla conseguenza del difetto di maggiore età sulla validità della trascrizione, se non comporta egualmente la possibilità di annullamento in sede ecclesiastica (ove non esiste uguale motivo di nullità) è però capace di frustrare, con la prospettiva della trascrizione tardiva con il conseguente crearsi di una sorta di matrimonio a perfezionamento dilazionato, quegli intendimenti del legislatore che si proponeva di impedire il formarsi di famiglie tra soggetti immaturi e scarsamente coscienti, per naturale atteggiamento proprio dell'età, delle gravi responsabilità di una tale scelta.

Si aggiunga che, se la trascrizione tardiva in conseguenza della cessazione dell'impedimento è espressamente prevista dall'Accordo, altrettanto non può dirsi della decadenza dall'impugnazione della

trascrizione illegittimamente avvenuta, così che tale norma potrebbe essere eliminata dal contesto dell'articolo 16 senza urtare con il vincolo pattizio.

In realtà tutto il sistema della trascrizione, tuttavia, che, come si è ricordato nella prima parte della presente relazione, aveva, durante la trattativa, incontrato opposizione « pressoché unanime dei vari gruppi parlamentari » (Andreotti 6 dicembre 1978 Senato) è nel presente disegno di legge, del quale la gran parte degli articoli concerne proprio tale istituto, regolato in modo assai complesso e farraginoso. Le relative norme che, integrando con dettagli, distinzioni e differenziazioni sui casi e sulle conseguenze, la scarna proposizione dell'articolo 8 terzo comma dell'accordo, vanno ben oltre il dettato di esso, incidendo nell'ordinamento in modo tutt'altro che felice, con riguardo alla certezza del diritto e dello stato delle persone, così che non è difficile prevedere che da tale normativa possa svilupparsi una casistica che metterà a dura prova la funzione dell'interprete.

Il disegno di legge non si limita dunque a prevedere la trascrizione tardiva del matrimonio canonico quando sia venuto meno, ai sensi della legge civile, l'effetto dirimente delle condizioni ostative previste dall'articolo 2, né si limita a prevedere, come la legge 847 del 1929, la trascrizione tardiva ed i suoi effetti, ma crea, in realtà, due diverse categorie: quella della trascrizione ritardata del matrimonio di cui siano state richieste le pubblicazioni civili e che tuttavia sia stato celebrato senza il nulla osta dello ufficiale dello stato civile (articolo 11) e sia stata richiesta la trascrizione entro cinque giorni dalla celebrazione (articolo 11 comma 2°) e la trascrizione propriamente tardiva, richiesta per il matrimonio canonico, ancorché non preceduto dalla richiesta di pubblicazioni civili, richiesta successivamente a tale termine, purché con istanza di ambedue i coniugi o di uno di essi, « senza opposizione dell'altro ».

L'effetto della trascrizione comporta che il matrimonio sia, in ogni caso, considerato, anche agli effetti civili, esistente dal momento della celebrazione, con salvezza dei diritti legittimamente acquisiti dai terzi purché in buona fede. Quest'ultimo limite alla tutela dei terzi (ed all'effetto stesso della trascrizione) non esisteva nella legislazione del 1929 (articolo 14 comma terzo L. 27 maggio 1929 n. 847) che, ripetesi, prevedeva una sola distinzione tra trascrizione normale e trascrizione tardiva, richiesta oltre i cinque giorni dalla celebrazione.

La condizione della buona fede per la tutela dei diritti acquisiti dai terzi può avee effetti assai gravi sulla certezza dello stato delle persone in relazione al caso di altro matrimonio contratto, nelle more, da uno dei contraenti di quello canonico, di cui sia ritardata la trascrizione. Infatti la condizione per la legittimità della trascrizione tardiva costituita dal fatto che « i contraenti abbiano ininterrottamente conservato lo stato libero » (espressione assai infelice, se non grottesca) è richiesta solo per la trascrizione propriamente tardiva (e con riferimento al momento della richiesta e non della trascrizione) e non per quello la cui trascrizione sia ritardata per difetto di nulla osta, nel qual caso sembrerebbe poter rientrare anche qualche caso di matrimonio la cui trascrivibilità sia sopravvenuta alla celebrazione, per il venir meno del carattere dirimente delle ragioni ostative.

Alla mancanza di linearità e di coerenza del sistema, si aggiunge il fatto che non si fa alcuna distinzione tra effetti della trascrizione dell'atto di matrimonio in sé considerato, e relativi pertanto allo status delle persone, ed effetti delle dichiarazioni, pure ricevibili dal parroco celebrante, relative a pattuizioni in ordine al regime patrimoniale, rispetto alle quali l'efficacia specifica della trascrizione per la certezza dei rapporti con i terzi dovrebbe essere ancor più rigidamente osservata.

Passiamo ora ad esaminare il punto nodale, relativo agli effetti delle sentenze dei Tribunali ecclesiastici in tema di nul-

lità di matrimoni canonici trascritti, il cui riconoscimento nell'ordinamento statale, malgrado la possibilità di un regime di netta separazione al riguardo, intravista dall'on. Andreotti nel 1976, fu data per scontata nel corso di tutta la trattativa.

Si deve anzitutto osservare che nel testo del disegno di legge in esame non vi è traccia di disposizioni che autorizzino a veder realizzato quel principio del concorso, sulla materia della nullità di tali matrimoni, della giurisdizione statale con la giurisdizione ecclesiastica, alla cui competenza la materia era « riservata » con il Concordato del 1929, concorso dato per acquisito nella trattativa, come si è detto più sopra, sia dall'on. Andreotti, sia dall'On. Craxi, anche se, da parte di quest'ultimo, con sibilline ed assai poco chiarificanti specificazioni, fatte in sede di esposizione alla Camera dell'Accordo definitivamente redatto. Tale accordo, occorre precisare, in realtà non contiene alcuna specificazione di una competenza esclusiva dei Tribunali ecclesiastici su tale materia. L'adozione del procedimento di delibazione stabilito dal codice di procedura civile per le sentenze straniere quale strumento per il recepimento delle sentenze dei Tribunali ecclesiastici, strumento che presuppone, anziché escludere, che la materia, se non l'azione in relazione ai tempi ed ai luoghi del suo esercizio, non sia sottratta alla giurisdizione italiana e che su di essa possa altrimenti pronunziarsi il giudice italiano, farebbe sì che tale concorso possa sussistere.

È dunque dal presente disegno di legge, e non dall'Accordo del 18 febbraio 1985, che possono trarsi argomenti per escludere la concorrente competenza del giudice italiano per l'accertamento della nullità dei matrimoni concordatari. E tale esclusione potrebbe ricavarsi dalla mancanza di norme specifiche sull'esercizio della giurisdizione italiana simmetriche a quelle relative alla delibazione delle sentenze ecclesiastiche, oltre che dal fatto che, nello stabilire, all'articolo 17 comma 1, l'applicazione degli articoli 128, 129 e 129-*bis* codice civile, fa riferimento all'annullamento della trascrizione ed alla dichiarazione di efficacia della sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio, e non anche ad analoga pronunzia di nullità del giudice civile italiano.

A questa ulteriore e non necessaria rinunzia di giurisdizione operata dal disegno di legge sarebbe opportuno rimediare con adeguati emendamenti, per non rendere ancora più vacuo, e per molti versi deteriore, il risultato della trattativa di revisione concordataria.

Non è inopportuno far presente che, ove pure dovesse conservarsi il disposto al riguardo contenuto nel disegno di legge, derivando l'esclusione della giurisdizione del giudice italiano da una norma interna e non da una pattuizione internazionale con copertura costituzionale, sarebbe tuttavia d'ora in avanti possibile la delibazione di sentenze di giudici stranieri in tema di nullità di matrimoni canonici trascritti in Italia, esclusa dalla giurisprudenza, vigente il sistema concordatario del 1929.

È da ritenere invece che sia esclusa la delibazione di sentenze ecclesiastiche emesse da Tribunali ecclesiastici stranieri, giacché secondo i princìpi del diritto internazionale il nostro paese deve, nei rapporti internazionali inerenti alla giurisdizione, uniformarsi al principio che riconosce spettare questa nei vari Paesi agli organi istituiti secondo il diritto di quegli Stati e non secondo ordinamenti non statuali.

Ciò posto, occorre dire che anche la scelta della procedura di delibazione propria del riconoscimento delle sentenze straniere, adottata per conferire efficacia alle pronunzie dei Tribunali ecclesiastici in tema di nullità di matrimoni concordatari, scelta cui, con grande enfasi, si è voluto nelle diverse occasioni di illustrazione al Parlamento dei risultati della trattativa di revisione del Concordato conferire grandissima importanza, al punto che il Presidente Craxi volle parlare di « profonda differenza esistente tra l'odierno modo di concepire la giurisdizione ecclesiastica e quello proprio del Concordato del 1929 », ha subìto limita-

zioni e deformazioni tali, con il Protocollo addizionale, ed oggi con il disegno di legge in discussione, che ne richiama il contenuto, da smentire clamorosamente ogni tentativo di attribuire un qualsiasi sostanziale significato alla diversa denominazione della procedura di esecutività nel sistema proposto, rispetto a quella del 1929.

Il riferimento alle condizioni stabilite all'articolo 797 codice penale per dar luogo alla delibazione, verrebbe infatti a perdere efficacia pratica, per ciò che riguarda il n. 1 di tale articolo, per il generale riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica sulla materia; per il punto 6° ove si dia per scontata la esclusiva giurisdizione ecclesiastica sulla materia, il che renderebbe impossibile la pendenza di un giudizio avanti al giudice italiano per il medesimo oggetto. Le disposizioni, poi del protocollo addizionale tolgono ogni efficacia al n. 2 dell'articolo 797 (n. 1, lett. b del punto 4° del Protocollo) ed al n. 3 e 4, come pure sembrano rendere problematica la verifica della condizione del n. 7. È poi espressamente esclusa l'applicazione dell'articolo 798 codice di procedura civile in forza del n. 3 della lettera B del punto 4° del Protocollo.

Con tali limitazioni, e, soprattutto con quella secondo cui« deve intedersi escluso ogni esame del merito », si rischia addirittura di compiere un grosso passo indietro rispetto al sistema del 1929, così come modificato a seguito della parziale declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 18 del 1982, e delle successive sentenze della Cassazione, in ordine alla portata del limite dell'ordine pubblico riferibile al contenuto delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale. La giurisprudenza, infatti, ha stabilito doversi ritenere contraria all'ordine pubblico la sentenza ecclesiastica fondata sulla « riserva mentale » di uno dei nubendi, precisando però che tale contrarietà non si estende ad ogni caso di nullità consistente nell'esclusione di uno dei *bona matrimonii*, esclusione che può essere riservata ma anche esplicitata all'altro contraente, facendo sì che non possa parlarsi di riserva mentale.

Ora, poiché tale esplicitazione è indifferente per l'ordinamento ecclesiastico, il suo verificarsi può eventualmente risultare solo accidentalmente, e non sempre in termini di constatata certezza, nella sentenza ecclesiastica portata alla delibazione. Escluso il riesame nel merito, quindi, l'accertamento della contrarietà all'ordine pubblico italiano o avverrà su basi del tutto aleatorie, o sarà praticamente interdetto.

Più generale rilevanza ostativa in ordine al sindacato relativo alla contrarietà all'ordine pubblico è rappresentata dal principio contenuto nella lettera B del punto 4, in cui si afferma che, ai fini dell'applicazione degli articoli 796 e 797 codice penale « si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale che in esso ha avuto origine ».

Con il richiamo, oltre che del testo dell'accordo e degli articoli suddetti del codice di procedura, anche del Protocollo addizionale, l'art; 19 del disegno di legge riduce la cosiddetta delibazione a poco più di una mera formalità, con buona pace di ogni proclamazione sul più penetrante intervento del giudice italiano.

È appena il caso di sottolineare che non vi è traccia nel disegno di legge, così come nell'Accordo e nel protocollo, di una qualsiasi disposizione che rispecchi l'affermazione del presidente Craxi fatta alla Camera il 26 gennaio 1984 secondo cui il « procedimento di esecutività delle sentenze ecclesiastiche ... presuppone sostanzialmente la concorde volontà delle parti di utilizzarlo ». Anzi vi è aperta smentita di tale avventata dichiarazione.

Occorre dire, a conclusione dell'esame del procedimento di delibazione, così come delineato dall'Accordo, dal protocollo e dal presente disegno di legge, che i Governi che si sono succeduti dal 1976 ad oggi hanno assunto ed assumono gravi responsabilità di fronte al Parlamento ed al Paese. O il Parlamento è stato ingannato sull'andamento della trattativa e sul

modo in cui essa è stata conclusa, o viene oggi presentato un disegno di legge che contiene disposizioni deteriori per lo Stato, per i diritti civili dei cittadini e per la certezza del diritto, rispetto a quanto sarebbe lecito attendersi in esecuzione degli accordi intervenuti.

Al riguardo occorre dire che emendamenti possono essere apportati, se si accede a questa seconda ipotesi, e che il legislatore ordinario, per le considerazioni espresse sopra, in ordine alla mancanza di una copertura costituzionale per il Protocollo addizionale, non è neppure vincolato ad osservare le disposizioni di quest'ultimo.

Devesi poi rilevare che, ove si tenga presente il tenore dell'articolo 797 codice penale, che al n. 5 richiede, quale condizione della delibazione, che la sentenza straniera « non sia contraria ad altra pronunziata da un giudice italiano » (si noti: non necessariamente sullo stesso oggetto) sarebbe opportuno non lasciare alla giurisprudenza lo stabilire il divieto di delibazione di sentenze ecclesiastiche di nullità di matrimoni sui quali sia già intervenuta la sentenza di divorzio del giudice italiano (sul presupposto della validità del vincolo). A parte ogni considerazione in ordine alla stranezza del riconoscimento di effetti di una sentenza di altro ordinamento, su di un vincolo del quale è già cessata la rilevanza agli effetti civili, sta di fatto che, per tal via, sarebbe fatto cessare lo sconcio di azioni di nullità, portate avanti con quegli espedienti truffaldini, privi di ogni sanzione, cui lo stesso presidente Andreotti alludeva nel 1976, al solo scopo di eliminare fastidiosi obblighi d'ordine alimentare per il coniuge divorziato economicamente più fortunato. E verrebbe a cessare l'assurdo di un sistema, in cui ai Tribunali ecclesiastici è lecito annullare, oltre che i matrimoni, anche i divorzi (Cass. Sez. unite Civile 1.10.1982 n. 5026).

Tale esplicita esclusione il relatore di minoranza si augura possa essere introdotto dall'Aula con congrui emendamenti.

Passando ad esaminare il quarto punto, relativo cioè ai provvedimenti d'ordine economico, si è già osservato che né l'accordo né il disegno di legge, così come giunto all'esame dell'Assemblea, contengono disposizioni in qualche modo innovative rispetto al precedente sistema, che al riguardo prevede esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 129 e 129-*bis* codice civile di assai limitata portata, la cui applicabilità è semplicemente ribadita dall'articolo 17 del disegno.

Ciò che si riscontra nell'Accordo è esclusivamente una previsione in ordine all'adozione, da parte della stessa Corte di Appello, in sede di delibazione della sentenza ecclesiastica, di provvedimenti provvisori di ordine patrimoniale, senza alcuna specificazione in ordine alla portata del diritto con tali provvedimenti salvaguardato in via cautelare. L'Accordo, quindi, non interferisce nella regolamentazione dei rapporti tra i coniugi « annullati » (per usare una espressione fatta propria anche dall'on. Andreotti) ma solo sulla trattazione in via cautelare e provvisoria, congiuntamente alla delibazione, delle questioni relative ai diritti patrimoniali nascenti da norme preesistenti. È stato già sottolineato che non si è pervenuti ad alcuna forma di realizzazione di quella tutela particolare delle ragioni patrimoniali del coniuge « annullato », il cui sacrificio è tanta parte dello scandalo, come riconosceva anche il presidente Andreotti nelle dichiarazioni al Parlamento sopra ricordate, suscitato dagli abusi del ricorso alla nullità del matrimonio concordatario. Una dichiarazione canonica di nullità, è bene ricordarlo, può intervenire a distanza di anni dalla celebrazione e dopo che la convivenza si sia protratta ugualmente per lunghi anni, non essendo la nullità canonica soggetta a quei limiti di decadenza della relativa azione, che sono propri dell'ordinamento civile.

Nulla vieta, tanto meno il disposto dell'Accordo, che il Parlamento disponga quelle modifiche del disegno di legge governativo che valgano a realizzare, per decisione unilaterale, un contenuto normativo inesattamente attribuito come risultato della revione della normativa concordataria e presentato artificiosamente come dato positivo di essa.

Colleghi Deputati !

Il disegno di legge in questione e l'approfondito esame dei risultati che, nella materia matrimoniale, costituiscono l'approdo della revisione del Concordato, esame necessario per una corretta discussione del disegno di legge da parte della Camera, offrono materia di amare considerazioni sul modo di procedere nella trattativa per la revisione del Concordato del 1929, sulla sua rappresentazione al Parlamento e sulla portata dell'Accordo del 18 febbraio 1985. Ma rivelano anche la possibilità di interventi emendativi che possono correggere incongruenze gravi e manifeste ingiustizie.

Grave sarebbe che il Parlamento, che ha forse il torto di avere troppo facilmente giudicato la portata della trattativa di revisione sulla base di prospettazioni artificiose, inconcludenti se non addiritttura non veritiere, dovesse perdere l'occasione di questo estremo, ma non inutile intervento.

Resta il fatto che anche questa vicenda conferma che è illusione affidare allo sviluppo del regime pattizio il raggiungimento di risultati, reclamati oramai dall'evolversi della società civile, ma anche della società dei credenti, che sono in realtà incompatibili con le soluzioni concordatarie.

MAURO MELLINI, *Relatore di minoranza.*