

MARIA ROSARIA PICCINNI

*Compresenza di elementi civili e religiosi nei cerimoniali delle ricorrenze pubbliche.
L'Ordine delle precedenzae.*

Le presenti riflessioni sono sollecitate dal contributo apparso sul Forum di Camillo Benso di Ripalta dal titolo "Protocollo e laicità dello Stato: la Chiesa cattolica è un organo costituzionale", che si concludeva con l'auspicio di un adeguamento dei protocolli delle cerimonie pubbliche statali, "probabilmente fermi al 1929", in ossequio al principio di laicità dello Stato. In realtà, le disposizioni normative in materia di cerimoniali pubblici che prevedono la presenza di autorità religiose al fianco delle più alte cariche dello Stato, pur derivando da un retaggio confessionista, come correttamente osservato, sono state riproposte nella più recente normativa in materia, ossia il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 aprile 2006 (Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche), con successive modifiche apportate dal Decreto del 16 aprile 2008.

La presenza delle autorità religiose nelle cerimonie e nelle ricorrenze pubbliche civili è regolata da norme specifiche che disciplinano, in materia di cerimoniale, l'ordine delle precedenzae tra le cariche pubbliche, determinando il rango protocollare spettante a ciascuna di esse. Il cerimoniale è il complesso delle regole volte a disciplinare atti e comportamenti posti in essere con funzione celebrativa, e include le "norme relative alla precedenza, con particolare riguardo alla distinzione dei posti ai conviti ufficiali."

Il cerimoniale, rispecchiando il "rango" dei singoli partecipanti, mira a garantire l'ordinato svolgimento delle cerimonie pubbliche secondo criteri di uniforme cortesia e deferenza nei riguardi delle autorità presenti.

L'attribuzione di una posizione di peculiare importanza alle cariche religiose affonda le sue radici nell' art. 21 del Trattato lateranense del 1929, il quale al primo

comma equipara lo status dei Cardinali a quello dei Principi del Sangue. Questa disposizione ha parificato i Cardinali ai principi di case reali, ai quali, secondo l'ordine delle precedenze vigente nel regime monarchico, spettava il posto immediatamente successivo a quello del re.

Nonostante l'avvento della Repubblica, questo riconoscimento è rimasto immutato in tutte le cerimonie pubbliche dello Stato italiano, in cui i Cardinali vengono subito dopo il Presidente della Repubblica. Nel 1947, con uno scambio di note tra la Santa Sede e l'Ambasciata italiana presso la S. Sede, era stato acclarato che "gli E.mi Sigg. Cardinali continueranno a godere degli onori (art. 21 del Trattato) loro spettanti secondo le forme tradizionali attualmente in uso" e che "poiché l'articolo 21 stabilisce genericamente che gli Eminentissimi Signori Cardinali godono degli onori dovuti ai Principi del sangue, senza distinzione tra Principi italiani e stranieri, la disposizione resta in vigore - dopo l'avvenuto mutamento nella forma istituzionale dello Stato - nel senso della equiparazione tra gli onori spettanti agli Eminentissimi Signori Cardinali e gli onori dovuti ai Principi di case regnanti straniere in visita ufficiale".

L'ordine delle precedenze è stato oggetto di disciplina a partire dall'unificazione dello Stato italiano con il regio decreto 19 aprile 1868, n. 4349 (Ordine per le precedenze tra le varie cariche e dignità a Corte e nelle funzioni pubbliche). Ulteriori modifiche si sono avute con il decreto 16 dicembre 1927, n. 2210 (Ordine delle precedenze a Corte e nelle funzioni pubbliche), di seguito modificato dal regio decreto 25 gennaio 1937, n. 70. La materia è stata poi regolata dalla circolare n. 92019/12840/6 del Presidente del Consiglio dei ministri, emanata il 26 dicembre 1950.

Attualmente, come già detto, la materia è regolata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 aprile 2006 (Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche), come modificato dal Decreto del 16 aprile 2008, (Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di

cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche).

Questa recente normativa è stata oggetto di ben due pronunce di legittimità da parte della Corte Costituzionale, che si è pronunciata sul conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni per quanto concerne il potere di disciplinare l'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche. Nessuna delle due pronunce ha riguardato, però, il problema della precedenza accordata alle autorità ecclesiastiche in rapporto alla laicità dello Stato.

Nel giudizio che ha dato origine alla prima delle due sentenze, la n. 311 del 29 luglio 2008, il Presidente del Consiglio ha impugnato il regolamento della Regione Marche 15 novembre 2007, recante l' "ordine delle precedenze nelle cerimonie a carattere locale", sostenendo che spetti esclusivamente allo Stato la disciplina dell'ordine delle precedenze fra le varie cariche pubbliche in occasione di pubbliche cerimonie e manifestazioni.

Nel secondo giudizio, deciso con sentenza n. 104 del 1 aprile 2009 invece è stata la Regione Marche che ha impugnato, sempre per conflitto di attribuzione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008, recante l'aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche, asserendo che tale normativa ha modificato e integrato il contenuto del D.P.C.M. 14 aprile 2006, ampliando la nozione di cerimonia nazionale, ricomprendendovi anche quelle che si svolgono in occasione delle "esequie di Stato" e inserendo nuove posizioni protocollari.

In entrambe le pronunce la Corte ha riconosciuto che la disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato al fine di garantirne l'unitarietà. In particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, riconosce allo Stato la competenza esclusiva riguardo alla disciplina delle relazioni internazionali e diplomatiche e del trattamento dei rappresentanti di Stati esteri, degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali.

Pertanto, ove si desse la possibilità alle Regioni di regolare la posizione delle cariche straniere e delle rappresentanze diplomatiche si inciderebbe “gravemente sugli indirizzi di politica estera e nelle relazioni internazionali e diplomatiche”, perché lo Stato “non sarebbe in grado di assicurare uniformità di trattamento” alle autorità in visita nel territorio.

Nella medesima finalità di unitarietà si colloca l’art. 117, secondo comma, lettera c), Cost., che affida allo Stato la competenza esclusiva riguardo ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, e pertanto la definizione della posizione protocollare delle cariche ecclesiastiche e delle altre figure religiose e di culto non potrebbe essere lasciata “alla disomogenea determinazione regionale” in quanto non consentirebbe un trattamento uniforme di tali soggetti nella Repubblica.

Il Decreto del 14 aprile 2006, (con successive modifiche del 2008) si apre all’art. 1 con la definizione delle cerimonie nazionali, ossia quelle che hanno luogo in occasione di feste nazionali, in qualunque parte del territorio della Repubblica si svolgano, nonché le cerimonie alle quali sia presente il Capo dello Stato ovvero una delle massime autorità dello Stato. Tutte le altre sono considerate cerimonie territoriali.

Con riferimento al ruolo delle autorità religiose, all’art. 8, III° comma, il Decreto disciplina la posizione dei Cardinali, che, nel rango delle cariche europee e straniere, insieme ai “Principi ereditari di Case regnanti hanno rango immediatamente seguente a quello del Presidente della Repubblica. Essi, tuttavia, non possono presiedere la cerimonia alla quale prendono parte”. Al Vescovo della Diocesi nelle cerimonie nazionali (articolo 5) viene riconosciuto il 42° posto di precedenza, in ordine assoluto, mentre nelle cerimonie territoriali (art. 9) si colloca all’11° posto. E’ importante notare come il DPCM attribuisca al Vescovo della Diocesi lo *status* di carica pubblica: scorrendo gli elenchi delle cariche si può infatti notare che in essi sono compresi altri soggetti che non sono cariche pubbliche (per esempio Premi Nobel, Scienziati, Umanisti e Artisti di chiarissima fama, Industriali

di assoluta eminenza a livello nazionale e regionale, Segretari regionali dei partiti politici rappresentati nel Consiglio regionale, Presidente regionale della Associazione Industriali, Segretari regionali dei sindacati maggiormente rappresentativi in sede regionale, ecc.), ma tali soggetti, a differenza delle cariche pubbliche, sono indicati tutti tra parentesi, mentre il Vescovo della Diocesi è l'unico tra i soggetti teoricamente non appartenenti alle istituzioni pubbliche a non essere compreso tra parentesi, apparendo così omologato *in toto* a una carica pubblica.

Una nota in calce al decreto dispone inoltre che la posizione del Vescovo può essere elevata in conformità a consolidate tradizioni locali, e che ad esso possono essere equiparati, in eventi particolari, i ministri capi dei maggiori culti riconosciuti. Qualora il Vescovo fosse anche Cardinale, gli spetta invece il primo posto nella prima categoria, dopo il Presidente della Repubblica.

In molti Regolamenti comunali sul Cerimoniale sono contenute regole integrative dell'ordine delle precedenzae, in cui la posizione del Vescovo viene assimilata a quella del Cardinale. E' il caso ad esempio dell'art. 13, III° co., del Regolamento del Cerimoniale del Comune di Valverde (Ct), il quale prevede che "i Cardinali e Vescovi seguono d'importanza immediatamente il Capo dello Stato". La stessa disposizione è contenuta nel Regolamento dei Comuni di Pieve Emanuele (Mi), all' art. 12, di Avezzano (Aq), all'art. 10, I° co., di Arquata Scrivia (Al), all'art. 12, e in molti altri.

Tutte queste disposizioni potrebbero sembrare il retaggio di antichi disciplinari protocollari, sopravvissuti (così come le circolari fasciste sui crocifissi nelle aule scolastiche) all'avvento della Repubblica e della Costituzione, alla revisione del Concordato, e alla perdita dello *status* di religione di Stato offerto dal regime fascista alla Chiesa Cattolica, e invece la vigente normativa sui cerimoniali pubblici è molto recente.

Ulteriore argomento, che ha in qualche modo riguardato il problema della presenza di autorità religiose o secolari in manifestazioni di tipo civile o religioso, è

la promulgazione di norme unilaterali di enti locali che disciplinano lo svolgimento di processioni religiose e che prevedono la presenza di autorità e simboli civili all'interno di edifici sacri. Tali norme non possono non destare perplessità in ordine alla loro compatibilità con il principio di laicità dello Stato, del principio di uguaglianza, previsto all'art. 3 della Costituzione, e del principio della "distinzione degli ordini" tra Stato e Chiesa Cattolica, di cui all'art. 7 Cost. Tale normativa secolare, che disciplina pratiche aventi significato religioso, costituisce una lesione della regola "costituzionale" dell'appartenenza della religione a una dimensione che non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico, che invece deve favorire l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione.

Le norme che consentono l'utilizzo della simbologia religiosa nei luoghi pubblici o durante funzioni civili, così come quelle che prevedono la partecipazione di autorità civili a cerimonie religiose e viceversa sono moltissime, e per esse valgono le considerazioni e le posizioni che la dottrina e la giurisprudenza ha assunto nei confronti della ben più nota e *vexata quaestio* dell'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche, già peraltro ampiamente trattata nel Forum, ed alla quale si rinvia.

Il nostro edificio costituzionale è caratterizzato dalla dimensione sociale e pubblica del fatto religioso, che rappresenta l'esplicazione del principio stesso di laicità così come intesa nella visione che ispira la Costituzione della Repubblica italiana.

Tale riconoscimento vuol dire che all'interno dello Stato democratico il principio supremo di laicità comporta il riconoscimento della dimensione sociale e pubblica del fatto religioso in armonia con il precetto, costituzionalmente rilevante, di collaborazione pattizia tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Ciò fa sì che l'identità dello Stato democratico, pur restando laica, non risulti estranea ai valori religiosi (compresi i simboli).

Resta tuttavia da chiedersi se il percorso di “assorbimento” del sacro nella sfera civile, sostituendo il valore meramente confessionale di ritualità e simboli religiosi con una portata secolare legata alla tradizione del Paese e alle radici storico-culturali, fino a farne fattore identitario alla base dell’evoluzione culturale e anche politica della società laica, costituisca un’indebita ingerenza nell’ambito delle questioni religiose, che viola il principio di equidistanza e imparzialità dell’ordinamento pluralista nei confronti del fattore religioso.