



Sergio Lariccia

(emerito di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Roma "la Sapienza")

Costituzione e fenomeno religioso *

SOMMARIO: Premessa - 1. I primi anni dell'Italia democratica - 2. La costituzione italiana del 1948. Attuazione/inattuazione della carta costituzionale - 3. Poteri e libertà della chiesa cattolica in Italia: dal riconoscimento dei poteri alla garanzia delle libertà. Principio di relatività delle valutazioni giuridiche. Indipendenza e sovranità dello stato nell'ordine civile - 4. La revisione concordataria del 1984 - 5. Potere civile e potere religioso nel secolo XXI. Il perseguimento dell'obiettivo di una più compiuta democrazia negli ordinamenti statali. Per il superamento del concordato in Italia - 6. Una proposta di revisione della costituzione.

Premessa

Trentacinque anni fa, nel 1979, anno nel quale insegnavo *Diritto ecclesiastico* nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Perugia, ho tenuto una conferenza in questa sede su *I provvedimenti del giudice nel procedimento di nullità matrimoniale previsto dal Motu Proprio "Causas Matrimoniales"*¹.

Desidero innanzi tutto esprimere la mia viva gratitudine per la nuova occasione che mi avete dato di intervenire in questa sede prestigiosa, a me molto cara, nella quale ho trascorso molto tempo, a partire dalla fine degli anni Cinquanta, negli anni della mia preparazione per svolgere l'attività di avvocato della Sacra Romana Rota, titolo che, dopo la laurea in *Diritto canonico* nell'università lateranense (relatore il

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo della conferenza tenuta presso l'Arcisodalizio della Curia Romana (Roma, Palazzo della Cancelleria, 6 febbraio 2014), ed è in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie le conferenze dell'anno 2014.

¹ Il testo della conferenza venne pubblicato nel volume *Il Motu proprio "Causas Matrimoniales" nella dottrina e nell'attuale giurisprudenza*, *Studia et documenta iuris canonici*, Moderante Pio Fedele, VIII, *Annali di dottrina e di giurisprudenza canonica* (V), Roma, Officium Libri Catholici, 1979, pp. 61-78; il testo è ora in corso di pubblicazione in **S. LARICCIA**, *Tutti gli scritti*, II, Pellegrini, Cosenza, 2015, pp. 1029-43.



caro professore Pio Ciprotti), ho conseguito nel lontano 1962. Avevo meno di trent'anni, allora, e credo possiate comprendere quanti ricordi io abbia di quel periodo, dell'indimenticabile clima politico, morale, sociale e ... gioioso dell'Italia e del mondo durante gli anni Sessanta e dell'impegnativa esperienza di formazione culturale e professionale che ho avuto la fortuna di fare in quegli anni.

Voglio poi ringraziare in particolare l'avvocato Guido Lagomarsino, che conosco e stimo da molti anni e che, con generosità e gentilezza, si è impegnato per consentire e organizzare questo incontro su un argomento di notevole importanza e viva attualità.

1 - I primi anni dell'Italia democratica

Con riferimento al tema che mi è stato assegnato, comincio con il rilevare che l'Italia di oggi è il frutto delle scelte politiche compiute prima del 1950: è per questa ragione che, per una esatta valutazione di molti problemi tuttora dibattuti in tema di politica ecclesiastica in Italia, occorre risalire al periodo del secondo dopoguerra, poiché è in quegli anni che si pongono le premesse di molte questioni che oggi ci proponiamo di risolvere, trovando spesso ostacoli insormontabili².

L'entrata in vigore del nuovo ordinamento dopo la caduta del fascismo non ha costituito l'elemento risolutore per segnare una decisa svolta nella politica ecclesiastica italiana e attuare un sistema di riforme in materia religiosa coerente con la volontà innovatrice implicita nel mutamento istituzionale verificatosi in Italia: la conseguenza è che, dopo sessantacinque anni dalla entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano, rimangono tuttora efficaci disposizioni normative conformi ai principi ispiratori del sistema fascista e molti sono gli impedimenti per l'attuazione di una politica ecclesiastica che tenga conto dei principi di libertà e di democrazia contenuti nella carta costituzionale del 1948.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è

² Per una valutazione dei temi e problemi riguardanti i rapporti tra costituzione e religione in Italia, rinvio a S. LARICCIA, *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Cedam, Padova, 1974; ID., *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia (1943-2010)*, Carocci, Roma, 2011: il primo e l'ultimo volume nei quali, in ordine cronologico, l'argomento della disciplina giuridica del fenomeno religioso sia stato considerato alla luce della costituzione italiana del 1948.



“espressamente” contemplato nella costituzione italiana del 1948. Il “richiamo” nella costituzione (nell’art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha impedito la realizzazione del principio di laicità nell’ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l’evoluzione democratica della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell’assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di “richiamare” nella carta costituzionale dell’Italia democratica quei patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di “ipoteca” del concordato sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto,

Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell’aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare³.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all’entrata in vigore della carta costituzionale.

L’attività dell’assemblea costituente, con particolare riferimento al dibattito che ha preceduto l’approvazione delle disposizioni in materia religiosa, è stata oggetto di accurati e approfonditi studi che hanno posto in rilievo quali furono le posizioni assunte dalle varie parti politiche sul problema religioso⁴.

L’opera dei costituenti è caratterizzata da una piattaforma comune di valori innovativi e di istanze autenticamente riformatrici, ma non vi è dubbio che in taluni casi si è in presenza di un’atmosfera «non più di unanime fervore rivoluzionario, ma di patteggiamento fra i grandi partiti di massa, da una parte i democristiani, dall’altra i socialisti e i comunisti»⁵.

³ P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 2, 1947, n. 5, pp. 409-21.

⁴ Per una analitica esposizione degli orientamenti assunti dalle forze politiche in occasione del dibattito all’assemblea costituente sul “problema religioso”, cfr. G. PALLOTTA, *La battaglia per l’art. 7 e i comportamenti delle forze politiche alla Costituente*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 323 ss.

⁵ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *10 anni dopo*.



Giustamente sono state poste in rilievo le conseguenze negative prodotte dalla riduzione dei poteri riconosciuti al costituente e si è sottolineato come la limitazione dei poteri dell'assemblea costituente ha costituito uno dei fattori determinanti della debolezza della nascente democrazia italiana; «confinata nel ruolo di progettista della nuova Costituzione, l'assemblea si vide sfuggire la possibilità di controllare e indirizzare la riorganizzazione dello Stato e la nascente prassi di governo, che avrebbero finito con il darvi, almeno negli anni '50, un modello istituzionale completamente diverso da quello scritto nella Costituzione»⁶.

All'assemblea costituente, ebbe successo il progetto dei democristiani, enunciato da Alcide De Gasperi al primo congresso nazionale della democrazia cristiana tenutosi a Roma dal 24 al 27 aprile 1946, di riqualificare la portata storica dei patti lateranensi e di sostenere la funzione del concordato di garantire la libertà di esercizio del culto e i valori della famiglia e dell'insegnamento della dottrina cristiana.

Con il passare del tempo, hanno assunto sempre più scarsa risonanza negli ambienti politici e nell'opinione pubblica i problemi della revisione del sistema concordatario e della necessità di garantire alla Chiesa cattolica, come alle altre chiese operanti nello stato, non tanto i privilegi quanto le libertà.

2 - La costituzione italiana del 1948. Attuazione/inattuazione della carta costituzionale

La costituzione italiana contempla alcune norme relative agli interessi religiosi e di culto dei cittadini e dei gruppi sociali, stabilendo in particolare i seguenti principi:

- * principio di tutela della persona umana;
- * eguaglianza dei cittadini indipendentemente dal culto professato (art. 3);
- * indipendenza di tutte le confessioni religiose e separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1);
- * tendenziale bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica (artt. 7, comma 2; 8, comma 3);
- * garanzia delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (artt. 8, commi 1 e 2; 17; 18; 19; 20; 21; 33; 38, comma 5);

1945-1955, Laterza, Bari, 1955, p. 211 ss., specialmente p. 213.

⁶ S. RODOTA, *La democrazia diretta*, in *Panorama*, 31 luglio 1975; ID., *Libertà e diritti in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Donzelli, Roma, 1997.



* imparzialità dello stato in materia religiosa⁷.

Per quanto riguarda il primo di tali principi, occorre ricordare che il problema dei diritti della persona umana era stato posto, sin dal 9 settembre 1946, da Giuseppe Dossetti in relazione ai testi da approvare nella costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti, «che non possono non essere comuni a tutti». Togliatti era intervenuto osservando che le espressioni di Dossetti potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa, ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno:

La Sottocommissione esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione⁸.

⁷ Per un'analitica interpretazione di questi principi costituzionali, rinvio al mio commento nel volume *Diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Cedam, Padova, 1986, pp. 43-141.

⁸ V. sul punto il volume **G. DOSSETTI**, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A.



Ancora con riferimento al periodo nel quale si svolsero i lavori dell'assemblea costituente, occorre ricordare che, come si è già precisato, il 25 marzo 1947, in una delle sedute alle quali ha fatto più spesso riferimento il dibattito politico negli ultimi sessant'anni, l'assemblea costituente approvò la norma nella quale è stabilito che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei patti del 1929, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale» (art. 7, comma 2, cost.).

Prima di giungere all'approvazione di tale norma, i membri dell'assemblea costituente, esaminando il problema della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica dopo la caduta del fascismo, avevano discusso in merito all'opportunità, contestata da molti tra coloro che erano intervenuti nel dibattito, di richiamare nella carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica quei patti del Laterano che ricordavano i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica; dopo il voto del 25 marzo 1947, la discussione sulla questione concordataria assume un significato diverso e anche coloro che intervengono su tale problema, polemizzando in ordine alla scelta effettuata dal legislatore costituzionale in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, non possono non tenere conto dell'elemento di fatto rappresentato dalla decisione dell'assemblea costituente di cristallizzare la situazione con la conferma della disciplina giuridica contenuta negli accordi del 1929 e di non accogliere nuove soluzioni per quel "problema religioso" che nei primi anni del secondo dopoguerra presentava molte incognite.

Non vi è dubbio che la disposizione dell'art. 7, comma 2, cost. contenga uno dei principi costituzionali più significativi: la decisione di richiamare nella carta costituzionale i patti lateranensi sembra quasi simboleggiare il destino dell'Italia nel secondo dopoguerra, un'Italia che si è andata ricostruendo ricalcando le strutture precedenti e rinnegando ogni rottura con il passato⁹.

Certo, i principi costituzionali in materia religiosa diversi da quello dell'art. 7, comma 2, e cioè i principi del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo in materia religiosa (art. 2), della pari dignità sociale e dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione (art. 3), della separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1), delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (artt. 8, comma 1, 19 e 20), della posizione riconosciuta

Melloni, il Mulino, Bologna, 1994, specialmente pp. 101-6.

⁹ Cfr. S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, il Mulino, Bologna, 1989, specialmente p. 139 ss.



alle minoranze religiose (art. 8, commi 2 e 3), dimostrano quanto profondamente sia stata avvertita dalle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948 l'esigenza di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato in materia di libertà religiosa; ma non vi è dubbio che l'incapacità dei partiti di adottare in Italia una politica di rinnovamento in merito al problema religioso in generale e ai rapporti con la Chiesa cattolica in particolare costituì il fattore determinante per l'accoglimento della tesi favorevole a individuare nella conferma dei patti del 1929, anziché nei diritti di libertà espressione dello stato laico, la garanzia del mantenimento della "pace religiosa".

Prima dell'approvazione della nuova carta costituzionale sarebbe stata ancora possibile una svolta nella politica ecclesiastica del nostro paese capace di orientare l'ordinamento giuridico italiano in senso non confessionale: se si fossero espressamente e cumulativamente abrogate tutte le disposizioni dei codici, delle leggi, dei regolamenti e delle circolari amministrative in contrasto con le libertà dei cittadini in materia religiosa; se si fosse deciso un ritorno alla legislazione liberale, certamente più coerente con i principi del nuovo ordinamento democratico delle leggi approvate durante il regime fascista (Vittorio Emanuele Orlando già nel 1944 aveva proposto di ripristinare la legislazione prefascista in luogo di quella da abrogare), sarebbe stato necessario affrontare il problema di una nuova politica ecclesiastica in Italia.

La soluzione ritenuta preferibile fu invece quella di evitare ogni rottura con il passato: e questa scelta di politica legislativa si rivela evidente in quei settori dell'ordinamento nei quali il costituente, anziché valutare i singoli problemi dal punto di vista della nuova società democratica, ritiene opportuno considerarli e tentare di risolverli ribadendo e confermando le valutazioni effettuate nel precedente regime illiberale e totalitario.

Tra le norme costituzionali in materia religiosa ve n'è una sola, quella contenuta nell'art. 7, comma 2, nella quale il problema religioso non sia stato valutato secondo l'autonomo punto di vista dell'ordinamento democratico: mentre, infatti, le norme contenute negli artt. 2, 3, 7, comma 1, 8, 19 e 20 della costituzione, e cioè tutte le altre norme riguardanti il fenomeno religioso, si propongono di valutare tale fenomeno in collegamento con i principi più significativi della carta costituzionale (principio della sovranità popolare, con riferimento al quale deve essere oggi condotto il discorso sulle libertà individuali e collettive nella società italiana; riconoscimento dei diritti fondamentali non solo ai singoli individui ma anche alle formazioni sociali nelle quali si svolge la



personalità dell'uomo; pari dignità sociale e uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge dello Stato; garanzia della effettività di esercizio delle libertà), l'art. 7, comma 2, limitandosi a stabilire che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica avrebbero continuato a essere regolati da quei patti lateranensi nei quali sono contenute molte disposizioni in contrasto con alcune tra le norme più importanti della nostra costituzione, rivela la decisione del costituente di dissociare il tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

La costituzione prevede, tra i più importanti principi in materia religiosa, quel principio della separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile (art. 7, comma 1: «Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani») che diciassette anni dopo verrà accolto anche dalla Chiesa cattolica nella costituzione conciliare «Gaudium et spes» («la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti l'una dall'altra nel proprio campo»): ma sin dai primi mesi del 1948 la gerarchia ecclesiastica si impegna nelle controversie dei partiti politici italiani, intervenendo nei fatti interni della nostra repubblica con pressioni pesanti, interferenze illegittime e violazioni delle stesse norme concordatarie. Naturalmente, i vescovi hanno il diritto e il dovere di denunciare ai fedeli le ideologie e le prassi che contrastano con la loro fede: ma le dichiarazioni con le quali puntualmente l'episcopato italiano, in occasione di ogni elezione amministrativa o politica, non esita a parteggiare per il partito che, più o meno abusivamente, si professa come il partito dei cattolici costituiscono un'ingerenza programmatica e sistematica dell'autorità ecclesiastica nella politica italiana e rivelano la tendenza della Chiesa cattolica a ingerirsi in questioni puramente terrene, «così al di sotto degli altissimi spirituali interessi governati con tanta sapienza da Vostra Santità», scriverà nel 1952 De Gasperi al pontefice Pio XII.

Il problema della scuola (polemicamente si parla di «ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica») è tra quelli ai quali più spesso viene dedicata attenzione. Il processo di graduale confessionalizzazione della scuola statale negli anni cinquanta e l'insieme degli episodi nei quali è oggetto di violazione la libertà religiosa nella scuola vengono attribuiti alla conservazione delle norme concordatarie in materia scolastica, con particolare riferimento a quella dell'art. 36 del concordato lateranense, che considera «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica»: è questo un principio al quale sono in concreto



ispirati i programmi ministeriali che proprio in questi anni vengono approvati.

Un'occasione nella quale il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica interessa e appassiona l'opinione pubblica, attirando l'attenzione di tutta la stampa italiana dell'epoca, si presenta nel 1958, quando mons. Pietro Fiordelli, vescovo di Prato, in una predica dal pulpito definisce "concubini" i coniugi Bellandi, che avevano contratto un "matrimonio civile". I due coniugi presentano una querela, richiamando l'esigenza del rispetto delle norme del diritto penale e della carta costituzionale; il vescovo rifiuta di presentarsi in tribunale, sottolineando come la definizione di "concubini" sia esatta dal punto di vista del diritto canonico e dichiarando di avere agito nella sua qualità di pastore dei fedeli cattolici. Il tribunale di Firenze il 1° marzo condanna il vescovo in contumacia ritenendolo responsabile del reato di diffamazione. La costituzione dichiara, all'art. 7, comma 1, che lo Stato e la Chiesa cattolica sono indipendenti e sovrani nel loro ordine, nelle loro competenze, nelle loro prerogative, ma si tratta di precisare i limiti delle loro attribuzioni e della loro sovranità: su tale problema si accende una vivace polemica.

La sentenza dei giudici fiorentini, che più tardi verrà riformata dalla corte di appello di Firenze, suscita proteste vivissime negli ambienti cattolici: i vescovi della Lombardia scrivono una lettera di solidarietà al vescovo Fiordelli; l'arcivescovo di Genova, Giuseppe Siri, diffonde una pastorale pubblicata su «L'Osservatore romano» nei giorni 6-7-8 marzo 1958; il cardinale Elia Dalla Costa emette una "notificazione" in merito all'episodio; «L'Osservatore romano», ricordando il telegramma di auguri al pontefice inviato, per la ricorrenza della festa dell'Incoronazione, dal segretario della Dc, Amintore Fanfani, esprime la propria preoccupazione per la campagna anticlericale, auspicando che essa quanto meno possa favorire una maggiore unità della Democrazia cristiana ed una più intensa solidarietà e disciplina interna idonea a costituire una solida barriera al «fronte unico anticlericale».

Il Vaticano considera la decisione del giudice italiano di tale gravità da giustificare due iniziative che provocano a quell'epoca grande scalpore: la scomunica dei giudici e dei querelanti e il "lutto" del papa, a causa del quale viene sospesa la festa dell'Incoronazione indetta per il 12 marzo. La scomunica nei confronti dei giudici e dei querelanti viene emessa in applicazione dei canoni 2334 («sono colpiti da scomunica *latae sententiae* coloro che impediscono direttamente o indirettamente l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica») e 2341 del codice di diritto canonico (incorrono nella scomunica coloro che traggono «davanti a un giudice



laico un cardinale di Santa Romana Chiesa o un legato della Sede apostolica per negozi spettanti al loro ufficio oppure l'ordinario diocesano»).

Sono note le gravi conseguenze che derivarono dalla decisione dell'assemblea costituente di confermare, nell'Italia repubblicana e democratica, la validità dei patti lateranensi, che costituivano un accordo di vertice capace di richiamare alla memoria, forse più di qualunque altro atto giuridico emanato nel ventennio fascista, i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica: la conseguenza più significativa consistette nell'instaurarsi in Italia di un regime concordatario confessionista, in contrasto con l'eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con la libertà delle confessioni religiose; e il risultato è stato che molti principi di libertà e diritti civili senza i quali una società non può qualificarsi né moderna né democratica né civile sono rimasti a lungo inattuati e negati, nonostante costituissero formalmente oggetto di espressa previsione in numerosi enunciati costituzionali.

Già negli anni cinquanta, del resto, i problemi riguardanti la legislazione ecclesiastica del nostro paese non suscitano più l'interesse delle forze politiche: anche i partiti di sinistra si limitano per lo più ad auspicare, con scarsa convinzione e nessuna determinazione, un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello Stato e la difesa della scuola dalle sopraffazioni di parte. Ma le proteste per la clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione, per i finanziamenti concessi alle scuole private confessionali, per le violazioni della costituzione in tema di libertà religiosa sono prive di efficacia, giacché non accenna ad attenuarsi l'autentica persecuzione esercitata ai danni delle minoranze religiose italiane, la cui libertà è impedita mediante il sistematico ricorso alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista.

Svanisce assai presto, o comunque viene rinviata nel tempo, ogni prospettiva di revisione dei patti lateranensi, nonostante essa fosse stata ritenuta necessaria e urgente, in seno all'assemblea costituente, anche da esponenti del partito democristiano, si accentua sempre più il processo di clericalizzazione della vita pubblica italiana, solo pochi e isolati intellettuali continuano a sostenere l'esigenza di garantire alla Chiesa cattolica e alle altre chiese operanti nello Stato non tanto i privilegi quanto le libertà (ricordo in particolare, Piero Calamandrei, Arturo Carlo Jemolo, Ernesto Rossi, Luigi Salvatorelli, Gaetano Salvemini e Giorgio Spini). Si accende la polemica per le responsabilità da ricollegare alla decisione di confermare lo strumento concordatario del 1929 come base per la



disciplina giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica: i comunisti, accusati di avere votato a favore del “richiamo” nella costituzione dei patti lateranensi, replicano rimproverando ai partiti laici (partito liberale italiano, partito socialdemocratico e partito repubblicano italiano) di non avere mai opposto alcuna resistenza all'azione esercitata dalla democrazia cristiana per ottenere che fosse impedito il processo di laicizzazione dello Stato.

Per un lungo periodo il problema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose cessa di costituire un problema oggetto d'attenzione nelle prospettive dei partiti politici e rimane delusa l'aspettativa di quanti speravano che le libertà in materia religiosa riconosciute nella carta costituzionale potessero garantire alle minoranze religiose il libero svolgimento delle loro attività: certamente le puntuali e circostanziate denunce e proteste per le violazioni della costituzione non sarebbero state sufficienti per mutare la situazione se non fosse entrata in funzione la corte costituzionale, alle cui sentenze deve attribuirsi il merito di avere esercitato una profonda influenza sulla realtà italiana, anche con riferimento al tema dei diritti di libertà in materia religiosa.

La corte costituzionale inizia la sua attività nell'aprile 1956 e due mesi dopo viene resa nota la sua prima sentenza, nella quale la corte afferma la propria competenza a dichiarare illegittime anche le leggi cronologicamente anteriori alla costituzione: l'importanza di tale principio è evidente, poiché con la sua affermazione viene respinta la tesi, sostenuta negli anni precedenti, favorevole ad applicare l'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi posteriori alla costituzione.

L'opera della corte costituzionale non vale tuttavia a realizzare, nel particolare settore dei diritti attinenti al fenomeno religioso, la modifica del nostro sistema giuridico e l'instaurarsi di un clima coerente con il programma di rinnovamento che la carta costituzionale sembrava imporre con urgenza sin dal momento della sua approvazione, cosicché oggi, a più di sessant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, siamo ancora in attesa di quella profonda riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, che appariva come uno degli impegni indilazionabili del legislatore già all'epoca dell'assemblea costituente: una materia nella quale sono in vigore la legislazione sui culti ammessi del 1929-1930 e alcune norme del codice penale del 1930 in tema di tutela del sentimento religioso: disposizioni normative orientate per l'attuazione di principi certo assai diversi rispetto a quelli posti a base della carta costituzionale dell'Italia democratica.

Varie sono certamente le ragioni che spiegano la mancata



attuazione della costituzione in materia religiosa. Se si vuole soltanto accennare, in un esame necessariamente sintetico, ad alcune di tali cause, può dirsi che la situazione di un sistema giuridico tuttora legato al passato, nel suo complesso come nelle sue singole disposizioni, deriva certamente dalla scarsa attenzione dedicata dalle forze politiche italiane ai problemi di politica ecclesiastica e dal progressivo distacco della nostra classe politica dallo spirito che aveva caratterizzato l'opera del costituente.

Il sistema più semplice e diretto per ottenere, dopo la caduta del regime fascista, il risultato di una integrale abolizione di tutte le disposizioni contenute nei codici, nelle leggi, nei regolamenti, nelle circolari ministeriali e contrarie ai principi costituzionali in materia religiosa, sarebbe consistito, come venne proposto in quegli anni, nella previsione di una clausola analoga a quella contenuta nello statuto albertino del 1848 («Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata»): tale clausola avrebbe determinato la abrogazione immediata di leggi, decreti, regolamenti, usi e consuetudini incompatibili con il nuovo sistema istituito dalla carta costituzionale dell'Italia democratica e la soppressione immediata di ogni privilegio e di ogni incapacità civile e religiosa. Certo non sarebbero mancati i dubbi in merito al significato dell'espressione «disposizione contraria alla Costituzione», ma la previsione di una norma contenente il principio di abrogazione cumulativa delle disposizioni contrastanti con la costituzione avrebbe determinato l'effetto di impedire le sottili distinzioni tra norme costituzionali precettive e programmatiche, tra norme costituzionali a efficacia immediata e differita, tra norme costituzionali abroganti e non abroganti e avrebbe costituito un ostacolo per la conservazione in vigore di leggi incompatibili con il testo costituzionale.

Anche la giurisprudenza, con alcuni suoi indirizzi, ha ostacolato una tempestiva attuazione dei principi costituzionali sui diritti di libertà: la distinzione, operata soprattutto negli anni 1948-1956, tra norme costituzionali precettive e programmatiche; il rifiuto della tesi che, a proposito delle leggi anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, sosteneva la precedenza del giudizio di abrogazione tacita sul giudizio di legittimità costituzionale; l'inattuazione della regola che impegnava gli organi giudiziari ad accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione, nell'ipotesi in cui determinate disposizioni fossero suscettibili di assumere anche significati in contrasto con le norme costituzionali; il tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione, individuando una serie di limiti inesistenti nella costituzione e non collegabili alla tutela di valori da quest'ultima protetti; la riluttanza



della corte di cassazione a sottoporre alla corte costituzionale questioni la cui manifesta infondatezza era smentita dalle ampie e sottili argomentazioni contenute nelle sentenze; l'opinione sostenuta dalla corte costituzionale, favorevole a ritenere costituzionalmente illegittime le sole norme di derivazione pattizia in contrasto con i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale, anziché con tutti i principi e le norme costituzionali: questi sono alcuni tra gli orientamenti della giurisprudenza che hanno provocato l'effetto di comprimere la sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa.

Anche talune posizioni assunte dalla dottrina non hanno certo favorito la più ampia tutela delle esigenze spirituali dei cittadini italiani: così lo scarso rilievo attribuito, per molti anni, al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, comma 2, cost.; l'eccessiva importanza attribuita all'elemento quantitativo della popolazione e dell'appartenenza religiosa, che ha indotto talora a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto ai gruppi di maggioranza e a dimenticare che uno dei criteri migliori per misurare la vocazione democratica di uno Stato moderno consiste nell'azione svolta dallo Stato a favore delle minoranze operanti nella società; l'esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione della libertà religiosa; l'individuazione di limiti all'esercizio della libertà religiosa che non trovano fondamento nei principi costituzionali.

Le disposizioni costituzionali sono quasi sempre suscettibili di venire applicate, con il trascorrere del tempo, in corrispondenza alle istanze espresse dalla dinamica della realtà sociale. Questa capacità espansiva può essere senz'altro rilevata a proposito della costituzione italiana che, essendo una carta costituzionale elaborata guardando verso l'avvenire — significativo è il principio contenuto nell'art. 3, comma 2, nel quale si pone come meta da raggiungere il "pieno sviluppo della persona umana" — consente, e direi impone, un'interpretazione capace di evolvere con l'evoluzione dei tempi e con lo sviluppo della vita sociale.

Dall'esperienza presente e passata può trarsi qualche suggerimento di modifica del testo costituzionale? Riterrei di sì: quanto meno, occorrerebbe che le forze politiche si ponessero concretamente questo problema. Il dibattito sull'opportunità di procedere ad alcune modifiche del testo costituzionale, ritornato di attualità in questi ultimi mesi con riferimento alle più importanti istituzioni del nostro paese, alcuni anni fa, per quanto, riguarda la materia religiosa, era stato proposto all'attenzione della pubblica opinione in occasione della presentazione di alcune proposte di legge di revisione costituzionale tendenti a modificare gli artt. 7 e 8 cost.



Il 7 febbraio 1969 il senatore Gian Mario Albani presentò alla presidenza del senato una proposta tendente a modificare l'art. 7

[«La Repubblica — questa era la formula del testo di cui si proponeva l'approvazione — riconosce l'indipendenza e la sovranità dello Stato della Città del Vaticano. I rapporti con questo Stato sono regolati da trattati e convenzioni in conformità alle norme del diritto internazionale»],

e a eliminare un inciso dell'art. 8 mediante la soppressione delle parole «diverse dalla cattolica».

Una proposta di revisione costituzionale riguardante gli artt. 7, 8 e 19 venne poi presentata, nel febbraio 1972, dal senatore Lelio Basso: ma anche tale proposta, esaminata e discussa in un importante convegno di studio, svoltosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972, come quella precedente, non verrà mai discussa in parlamento e decadrà con la fine della legislatura.

Una proposta di legge di revisione costituzionale, anch'essa mai discussa in parlamento, è stata infine presentata nel 1979 dal gruppo parlamentare di democrazia proletaria: la proposta tendeva a sopprimere l'art. 7 Cost. e a modificare l'art. 8 eliminando, nel secondo comma, le parole «diverse dalla cattolica», e aggiungendo i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini.

Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti ad interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune nel rispetto della indipendenza delle confessioni religiose».

Nessuna di tali proposte è stata concretamente esaminata dalla classe politica, ben consapevole della difficoltà di raggiungere una maggioranza in parlamento capace di conseguire il risultato di una modifica del testo costituzionale in una materia tanto delicata come quella religiosa. Eppure la questione di un nuovo sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose nello Stato democratico, collegata al problema della posizione da riconoscere alle formazioni sociali impegnate nel consentire l'espressione della personalità dei singoli in materia religiosa, conserva la sua attualità e l'esigenza di una adeguata riforma legislativa in tale materia si pone alla coscienza e alla volontà politica di un numero sempre crescente di cittadini.



Perché i singoli e i gruppi sociali possano effettivamente esercitare le libertà riconosciute dalla costituzione occorre che venga presto elaborata una nuova legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, che sostituisca le disposizioni che rimangono tuttora in vigore nonostante contengano principi incompatibili con le norme costituzionali: è dunque auspicabile che venga presto conseguito l'obiettivo consistente in una sostanziale modifica del sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, in un definitivo abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell'istituto del concordato, nella previsione di un sistema di rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica idoneo a escludere qualunque intervento di tipo giurisdizionalistico da parte dello Stato e qualsiasi ipotesi di privilegio per le varie confessioni, nell'approvazione di una riforma coerente con la costituzione delle norme sulla tutela penale dei culti, nell'affermazione di nuovi principi di legislazione ecclesiastica intesi a tutelare e a garantire le esigenze di libertà dei cittadini.

3 - Poteri e libertà della chiesa cattolica in Italia: dal riconoscimento dei poteri alla garanzia delle libertà. Principio di relatività delle valutazioni giuridiche. Indipendenza e sovranità dello stato nell'ordine civile

Ieri (art. 1 conc. 1929) *i poteri: libero esercizio del potere spirituale, libero e pubblico esercizio del culto e libero e pubblico esercizio della giurisdizione ecclesiastica* (concordato dell'11 febbraio 1929); oggi *le libertà*: cfr. artt. 1 e 2 concordato del 18 febbraio 1984:

1. *La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.*

2. *La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica.*

Uno dei problemi fondamentali che riguardano il tema delle relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica è sempre stato quello consistente nel determinare il contenuto e i limiti dei poteri giuridici degli



organi della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano: questione che è senz'altro tra le più delicate, complesse e importanti del diritto ecclesiastico.

Il tema relativo alla rilevanza delle "potestà" della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano è reso particolarmente complesso dalla circostanza che esso si presenta connesso con altre questioni concernenti la qualificazione giuridica del sistema di rapporti fra Stato e Chiesa in Italia e alla posizione del diritto canonico nel diritto statale, questioni che molto spesso la dottrina ha preso in esame unitariamente, ponendo in rilievo l'intimo rapporto che intercorre tra i suddetti argomenti.

Per determinare gli interessi e i rapporti compresi nell'ordine proprio dello Stato e, indirettamente, quelli riconducibili all'ordine proprio della Chiesa, l'interprete che si ponga dal particolare angolo visuale dell'ordinamento italiano dovrà necessariamente procedere all'esame delle norme del diritto positivo italiano, e parlando di norme intendo anche riferirmi ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, essendo tale esame l'unico mezzo che può concretamente consentire di individuare le materie e i rapporti nei confronti dei quali sia riconoscibile la sovranità dello Stato, e dovendo ritenersi che lo Stato riconosca sovrana la Chiesa cattolica soltanto nell'ambito in cui lo Stato stesso non affermi la propria sovranità.

Il problema peraltro della distinzione degli *ordini* tra Chiesa cattolica e Stato deve essere impostato tenendo anche presente che una soluzione volta ad assicurare ad ogni costo il rispetto della sovranità statale non deve, d'altra parte, risolversi in un'eccessiva compressione del *ius libertatis Ecclesiae*, privando le autorità ecclesiastiche della stessa possibilità di esplicare con efficacia il proprio compito, essendo invece necessario trovare un criterio di soddisfacente contemperamento degli opposti interessi, il quale, facendo salvo da una parte il diritto di libertà della Chiesa, valga a conciliarne dall'altra, nei limiti del possibile, le manifestazioni concrete, socialmente rilevanti, con gli interessi dello Stato.

In proposito non può certo sottovalutarsi la circostanza che il *ius libertatis Ecclesiae*, al pari del diritto di libertà delle altre confessioni religiose (cfr. articolo 8, comma 1, della costituzione), costituisce esso stesso un "diritto costituzionalmente garantito": spetterà al giudice risolvere le singole controversie giudiziarie sottoposte al suo esame valutando nel loro giusto rilievo le legittime esigenze della Chiesa ed i fondamentali interessi dello Stato. Nella soluzione delle singole questioni, comunque, l'interprete deve tener presente che non soltanto la tendenza generale del diritto pubblico degli Stati moderni è quella di accordare



maggior tutela alla libertà religiosa individuale anche a scapito della "libertà ecclesiastica" delle confessioni religiose, con la conseguenza che, nell'eventuale contrasto tra il *ius libertatis Ecclesiae* e la libertà di coscienza e di religione dei singoli, anch'esse costituzionalmente garantite, è il primo diritto che deve preferibilmente subire un sacrificio, ma che, come si è visto, i limiti del diritto di libertà della Chiesa cattolica in Italia e del libero esercizio dell'attività spirituale delle autorità ecclesiastiche non possono rinvenirsi se non con riferimento all'ordinamento giuridico dello Stato, considerando anche, naturalmente, gli obblighi convenzionalmente assunti dall'Italia nei confronti della Santa Sede.

Se sono esatte le considerazioni sinora esposte, si deve concludere che l'autorità statale, salve espresse eccezioni, sia sempre competente a giudicare, alla stregua del diritto italiano, della "liceità" degli atti emanati dagli organi della Chiesa cattolica nell'esercizio della sua potestà di giurisdizione e di magistero, mentre non le è invece consentito alcun controllo in ordine all'eventuale conformità o difformità nei confronti dell'ordinamento canonico degli atti promananti dalle autorità ecclesiastiche. La legittimità del ricorso a tale criterio si deduce dal principio di separazione fra l'ordine statale e l'ordine religioso, che costituisce il principio istituzionale che presiede alle relazioni giuridiche tra Stato e Chiesa in Italia (art. 7, comma 1, cost.).

4 - La revisione concordataria del 1984

Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell'approvazione della carta costituzionale del 1948: con la conseguenza che uno dei problemi più rilevanti del diritto ecclesiastico italiano consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell'evoluzione che aveva caratterizzato la vita della società civile e religiosa nei decenni precedenti.

Il 18 febbraio 1984 è stato firmato il patto di Villa Madama, che modifica il concordato lateranense del 1929: tale accordo, che comprende anche un protocollo addizionale, «che fa parte integrante dell'Accordo», è stato ratificato ed eseguito con l. 25 marzo 1985, n. 121 ed è entrato in vigore il 3 giugno 1985.

Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo stipulato nel 1984, è possibile individuare alcuni punti più



significativi, che vengono qui ricordati rinviando ad altri più specifici studi per una più esauriente esposizione delle varie questioni.

I rappresentanti dello stato e della chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia a quelli dello Stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della Chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale). Il nuovo documento costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 del trattato del Laterano, che prevede l'esonero degli enti centrali della Chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello Stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica DELL'IOR nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto di libertà e di cooperazione, ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine i concordati (quello vecchio e quello nuovo) sono del tutto superflui, anzi dannosi per gli interessi dello Stato e della Chiesa cattolica.

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese.

È importante e opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia, nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze delle donne e degli uomini e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, comma 1, della costituzione italiana, nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* (paragrafo 76) e ora nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo Stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali (per esempio, in materia matrimoniale, in tema di



contraccezione e di aborto, di trattamenti sanitari, di testamento biologico ecc.), ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, potrà in futuro interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?

Punto centrale e qualificante del nuovo testo concordatario entrato in vigore nel 1985 è la sostanziale caduta della "religione di Stato", prevista, con riferimento all'art. 1 del concordato, dal n. 1 del protocollo addizionale nel quale si precisa che "si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano".

Viene così affermato, in una disposizione concordataria, il carattere laico e non confessionale dello Stato, con la conseguenza che è ora necessaria una revisione complessiva non soltanto delle norme di derivazione pattizia ma di tutte le norme dell'ordinamento che riflettono una concezione confessionale.

In proposito è tuttavia da ricordare che il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale sono previsti i principi dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7, comma 1) e che soltanto nel 1989, con la tardiva e discutibile sentenza costituzionale n. 203 di quell'anno, la corte costituzionale ha affermato l'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di laicità dello stato¹⁰. È anche da rammentare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi finanziari dello Stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come religione dello Stato italiano.

La materia degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico è particolarmente complessa: ed è noto che proprio in ordine a tale questione i contrasti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono stati e sono tuttora di tale entità che forse il maggiore ostacolo per la revisione del concordato è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia a una soluzione soddisfacente sia per lo Stato che per la Chiesa cattolica.

La materia del sostentamento del clero è quella per la quale le innovazioni della riforma concordataria entrata in vigore nel 1985 sono state più profonde e discusse. Il nuovo sistema di sostentamento del clero sostituisce il vecchio sistema di corresponsione degli assegni di congrua.

¹⁰ Per una valutazione critica della sentenza costituzionale n. 203 del 1989, rinvio a S. LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., p. 183 ss.



Molte considerazioni possono certo essere fatte con riferimento a tale riforma, con la quale lo Stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla CEI (conferenza episcopale italiana), e non più ai diretti interessati, le somme destinate a pagare i supplementi di congrua. Nessun dubbio che dovesse essere riformato l'antiquato sistema dei benefici ecclesiastici e dei supplementi di congrua, ma sono molte le perplessità che suscita il sistema per il quale la ripartizione delle somme, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica (art. 47, comma 2, 1. n. 222 del 1985) è fatta in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti (in pratica, da quei cattolici che si avvalgono della facoltà di dedurre dal proprio reddito le erogazioni a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero) (art. 47, comma 3). Le disposizioni ora ricordate prevedono un sistema che è stato giustamente oggetto di molte critiche, non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla Chiesa cattolica, giacché una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della Chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa.

In materia matrimoniale, il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana (con alcune eccezioni, come quella che prevede il divieto del riesame nel merito della decisione ecclesiastica), ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi.

In tema di insegnamento della religione cattolica non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell'orario scolastico a spese delle chiese ed è stato ribadito l'impegno dello Stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano. Dal punto di vista dello Stato democratico, la società richiede la presenza di una scuola che operi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, ma come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società; l'azione educativa che compete all'azione dello Stato non può avere come sua essenziale prospettiva l'uniformità assoluta di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita. La conoscenza del problema religioso, la valutazione critica del fatto religioso, che non siano svolte al servizio di



una fede determinata, dovrebbero essere attribuite alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione¹¹.

Vari sono i motivi che inducono a valutare il testo contenente i recenti accordi fra Stato e Chiesa cattolica nella prospettiva di un "nuovo concordato", rispetto a quello lateranense del 1929: infatti, non soltanto a favore di tale conclusione può richiamarsi l'espressa abrogazione che, per effetto dell'entrata in vigore del concordato 1984, vi è stata per le disposizioni del concordato del 1929, ma soprattutto è da tenere presente l'intrinseco contenuto del nuovo Accordo, il quale si discosta talmente dal Concordato lateranense, da non assomigliargli nemmeno dal punto di vista meramente sistematico. È pertanto del tutto giustificata la considerazione dei nuovi accordi come "nuovo concordato", anche se in molti settori il legislatore si è limitato a ribadire le soluzioni del passato; e non riuscirebbe a comprendere il reale significato della nuova legislazione sui rapporti fra stato e chiesa cattolica chi intendesse interpretare e valutare le norme di tale legislazione nella prospettiva di quella «revisione bilaterale di alcune norme concordatarie», cui alludeva la mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa approvata dalla camera dei deputati il 5 ottobre 1967, a conclusione del primo dibattito, che poi avviò la trattativa sulla revisione del concordato.

5 - Potere civile e potere religioso nel secolo XXI. Il perseguimento dell'obiettivo di una più compiuta democrazia negli ordinamenti statali. Per il superamento del concordato in Italia

Importanti e di notevole complessità sono i problemi che occorrerebbe considerare con riferimento al periodo del primo decennio del secolo ventunesimo, nel quale assume grande rilievo l'esigenza di perseguire l'obiettivo di una più compiuta democrazia nel mondo.

Presenza dei simboli religiosi nei locali pubblici, proposte di riferimento alle radici cristiane nei testi costituzionali, dibattito sulle proposte di riforma tendenti a prevedere nuove formule organizzatorie di federalismo, previsioni normative di nuove forme di famiglie, istituzione dei registri delle *bio-card*, valutazione dei nuovi problemi posti dall'avvento di società sempre più multiculturali e multietniche, relazione

¹¹ Sul tema dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana cfr. di recente *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, a cura di A. Mantineo, D. Bilotti, S. Montesano, Giuffrè, Milano, 2014.



tra le esigenze di laicità e le difficoltà della democrazia in Italia e in tutti gli altri paesi europei: sono questi soltanto alcuni dei temi ai quali è stata dedicata importanza in questi anni; e si tratta di argomenti per i quali è assai accentuato il collegamento con la questione dei diritti civili nel nostro paese.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il concordato non costituisce più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra Stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe stato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l'imparzialità dello Stato in tale materia.

Aderire alla tesi del superamento del regime concordatario non significa affermare che i rapporti tra i due ordinamenti dello Stato e della Chiesa cattolica debbano essere necessariamente concepiti nella forma separatista delle cd. "parallele", giacché nell'odierna società pluralista le relazioni tra le autorità dello Stato e delle confessioni religiose sono certo inevitabili e opportune. Una volta soddisfatta l'esigenza dell'abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell'istituto del concordato, i rapporti tra Stato e chiese possono essere disciplinati o sottoponendo il fenomeno religioso al diritto comune¹², oppure ricorrendo a nuovi strumenti formali di accordo che assumano una qualifica diversa rispetto a quella delle convenzioni di diritto internazionale o si configurino come accordi politici a rilevanza interna. Per quanto in particolare si riferisce alla situazione italiana, una coraggiosa rinuncia della Chiesa cattolica alle posizioni di vantaggio che i patti lateranensi del 1929 le avevano assicurato avrebbe consentito di spezzare l'alternativa, ritenuta superata in ambienti sempre più vasti della società italiana, fra revisione e abrogazione del concordato, attraverso una serie di intese, su singoli punti, di natura e nome diversi¹³.

¹² Per un esame delle possibili forme di accordi in materia di rapporti tra Stato e chiese, eventualmente alternativi rispetto allo strumento giuridico del concordato, e della loro natura giuridica, utili indicazioni possono rinvenirsi in **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974; **AA. VV.**, *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; **AA. VV.**, *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Borla, Roma, 1978. Per interessanti considerazioni sul problema di una *legge comune sul fatto religioso*, cfr. **P. BELLINI**, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso"*, in *il Tetto*, XV, 1978, 193 e in *Ann. Fac. Scienze pol. Univ. Perugia*, 1977-78, (*Patti lateranensi. Quale revisione?*), p. 41; *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Giuffrè, 1 Milano, 1978.

¹³ Prima della conclusione delle trattative per la revisione del concordato, non erano



In proposito merita di essere qui ricordata la grande fiducia che, nel mondo cattolico, era stata riposta nelle parole, pronunciate il 7 dicembre 1965, durante i lavori del concilio Vaticano II, con le quali si era prospettata la soluzione del superamento dei concordati, con l'enunciazione della seguente perentoria affermazione:

[...] La Chiesa [...] non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni [Costituzione pastorale «La Chiesa nel mondo contemporaneo» (*Gaudium et spes*), § 76, *La comunità politica e la Chiesa*, 7 dicembre 1965].

Non v'è dubbio che sulla tormentata vicenda relativa alla riforma della legislazione sui rapporti tra Stato e confessioni religiose abbiano esercitato notevole influenza valutazioni di opportunità e convenienza politica in parte estranee al problema della politica ecclesiastica. È tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato e inidoneo a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazioni del concordato lateranense non risolve i nodi più importanti della questione concordataria e pone molti e complessi problemi di interpretazione, anche per il ricorso a una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni e il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi e a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione.

I temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra Stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità dello Stato e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della logica

mancati gli auspici per un superamento di tale alternativa, provenienti da storici e giuristi che avevano esaminato il problema della riforma della legislazione ecclesiastica italiana: cfr., tra gli altri, **P. SCOPPOLA**, *Alla Chiesa la prima mossa di rinuncia al Concordato*, in *Il Giorno*, 11 febbraio 1973; **G. SPADOLINI**, *Un Concordato da abbandonare*, in *La Stampa*, 3 marzo 1973; **ID.**, *Conciliazione senza Concordato*, *ibidem*, 17 marzo 1973; **L. ELIA**, *Tribunali religiosi e tribunali civili*, in *Il Giorno*, 18 marzo 1973; **G. BAGET BOZZO**, *Un Concordato che non serve più*, in *La Repubblica*, 13 marzo 1981; **S. RODOTA**, *Un Concordato che non serve più*, in *Panorama*, 8 marzo 1982.



concordataria come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

La filosofia concordataria esprime una logica di privilegio: per questa ragione coloro che coerentemente sostengono una posizione anticoncordataria ritengono opportuno continuare a impegnarsi per realizzare anche nel nostro paese una società civile e politica priva di concordati.

Una valutazione delle scelte politiche con le quali si è stipulato il concordato nel 1929, lo si è richiamato nella costituzione del 1948 e lo si è revisionato (*melius*, restaurato) nel 1984, consente di verificare quali conseguenze negative siano da esse derivate.

In proposito hanno esercitato un'azione (negativa) di notevole importanza l'assemblea costituente, il parlamento (e i partiti politici), il governo, la pubblica amministrazione, la corte costituzionale, la magistratura.

6 - Una proposta di revisione della costituzione

La mancanza di un preciso indirizzo politico riguardante il tema specifico dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l'approvazione di riforme costituzionali riguardanti tali rapporti, non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l'assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa inducono a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita familiare, i problemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

A mio avviso è ora necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale. Premesso che ogni riforma costituzionale potrà realizzarsi soltanto nel rigoroso rispetto delle procedure richieste dall'art. 138 della costituzione, concludo questa mia relazione auspicando l'approvazione di



una legge di revisione costituzionale che, tenendo conto dell'esperienza, talora drammatica, di molti decenni di vita democratica, si traduca nell'entrata in vigore dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Nell'art. 1 della costituzione, dopo le parole «L'Italia è una Repubblica», viene aggiunta l'espressione «laica e».

Art. 2. L'art. 7 della costituzione è abrogato.

Art. 3. Nel primo comma dell'art. 8 è introdotta la seguente modifica: «Tutte le confessioni religiose sono libere ed eguali davanti alla legge».

Nel secondo comma dell'art. 8 sono soppresse le parole «diverse dalla cattolica».

Nell'art. 8 vengono aggiunti i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini».

«Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune».

Art. 4. Nell'art. 19 viene aggiunto il seguente primo comma: «La Repubblica garantisce la libertà di coscienza».

L'esame del significato che potrebbero assumere le scelte legislative implicite in questa proposta di modifica del testo costituzionale richiederebbe un approfondimento che, per motivi di tempo, non è qui consentito: può essere però opportuno avervi accennato.

E voglio augurarmi che vi sia una nuova occasione di incontro, dedicata alla valutazione dei problemi e delle soluzioni considerati in questa mia relazione, presentata in una riunione che, per molti motivi, è stata per me molto piacevole. A presto dunque e grazie per la vostra cortese accoglienza e per l'attenzione mostrata durante la mia esposizione.

ABSTRACT

The Author evaluates the consequences resulting from the confirmation, at the assembly of 1946-7, of the intangibility of the Lateran Pacts of 1929; specifies the reasons that, after the constitution of 1948 came into effects, have caused the failure of the reform of the legislation concerning the relations between the state and religious confessions; proposes the approval of a law of constitutional revision composed of four articles.