



Giuseppe Leziroli

(straordinario di Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nella
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara)

Libertà religiosa e costituzione *

1 - La prima e più importante finalità di una legge sulla libertà religiosa per porre definitivamente in disparte la legge n. 1159/29 sui culti ammessi nello Stato, è il rispetto rigoroso e puntuale della Costituzione repubblicana la quale, come è noto, dedica ai vari aspetti del problema diversi articoli, ponendosi in campo europeo come un *unicum* in quanto le altre Costituzioni toccano il problema religioso molto superficialmente quasi con fastidio e in forma stringatissima¹.

Ma, a quale Costituzione deve fare riferimento il legislatore? A quella espressa dalla literalità delle norme, a quella interpretata dalla dottrina, spesso più preoccupata di se stessa e della propria immagine che non dell'immagine che aveva voluto offrire il costituente, o quella infine uscita dalle interpretazioni delle varie corti costituzionali espresse soprattutto negli ultimi vent'anni²? Perché, che piaccia o che non piaccia, questo è il vero problema di una legge sulla libertà religiosa non risolvendo il quale si rischia di aggiungere confusione a

* Il contributo è destinato alla pubblicazione sul prossimo numero de *Il Diritto ecclesiastico*.

¹ A fronte, infatti, degli artt. 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. e non volendo enumerare altri che disciplinano il fenomeno religioso nelle sue varie articolazioni in senso cattolico, possiamo verificare, a titolo esemplificativo, le norme dedicate da altre Carte costituzionali europee. Non che in tali Paesi (ad esempio la Spagna) manchino leggi che disciplinano il fatto religioso; si tratta però di leggi ordinarie e non di norme costituzionali. Cfr. *Code européen Droit et religions. Sous la direction de S. Berlingò. Avec la collaboration de G. Casuscelli et A. Pauly, Milano, 2001*. Sul superamento della legge sui culti ammessi si vedano le osservazioni contenute nel volume: *"Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa"* (1 marzo 2002), Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, Napoli, 2004, a cura di G. Leziroli.

² Pare evidente il nesso esistente tra composizione della Corte costituzionale e decisioni della Corte costituzionale. L'analisi delle decisioni in materia ecclesiastica, in particolare dall'inizio dei lavori della Corte ad oggi, dimostra con una certa chiarezza come non sia influente il rapporto tra valenza politica predominante e composizione della Corte con ripercussioni evidenti sul contenuto delle decisioni assunte. Pare pertanto giusto affermare l'esistenza non di una ma di varie Corti costituzionali, ognuna delle quali risenti del mutare del clima politico e degli obbiettivi da raggiungere anche in materia ecclesiastica.



confusione, opinabilità a opinabilità, arbitrio ad arbitrio³. La Costituzione, voluta con furore e passione dai nostri Padri all'indomani di una tragedia mondiale, non è una Costituzione semplicemente liberale, quella per intenderci tutta ruotante unicamente attorno alla persona umana; né è una Costituzione che privilegi in modo assoluto l'uguaglianza, né che si faccia troppe illusioni sul perfetto Funzionamento del sistema democratico; né infine, è una Costituzione che ignori o tenti di ignorare la coabitazione della Repubblica con la Città del Vaticano⁴. La Costituzione è una Costituzione che pur non ignorando tali principi li colloca in un ambito in cui il principio di uguaglianza assume valore ove si tenga presente l'esistenza della disuguaglianza, in cui il principio di libertà assume valore ove non si ignori l'esistenza delle non libertà e dei limiti propri del termine libertà, ove si tenga presente che il principio democratico non esiste perché affermato, ma perché è una quotidiana conquista di fronte a forze che tale principio negano o sviliscono o aggirano. Ove infine non si ignori che la centralità dell'uomo non è assoluta ma deve essere armonizzata con altre, necessarie e funzionali alla centralità dell'uomo. In questo senso è possibile comprendere perché i costituenti abbiano disciplinato, accanto alle libertà delle persone, diritti e libertà propri delle istituzioni, sia quella statale, sia quella delle confessioni religiose, sia infine di altre forme istituzionali. Tali libertà sono reciprocamente funzionali, le une

³ Il primo dovere dell'interprete è pertanto il rispetto assoluto della norma, soprattutto se si tratta di una norma costituzionale, sia isolatamente, sia inserita in un ambito, più vasto, nel quadro di un progetto di più ampio respiro, con l'intento, dichiarato o presunto, di estrarre "l'anima" della norma, la sua finalità, il messaggio che intende indicare. Ciò non facendo, ci si sovrappone alla norma, non per evidenziarla, ma per porre in primo piano l'interprete.

⁴ Come è noto; la nostra Costituzione ha molte anime che hanno felicemente convissuto cogliendo da ciascuna di esse il meglio, al fine di gratificare le molte anime della nostra società al fine superiore di modellare una nuova convivenza, offrendo a chiunque benefici sia materiali, sia spirituali. È anche una Costituzione prudente perché pur proponendo elevati principi conosce anche i rischi insiti nel doverli attuare. Ma, se vi è nella Carta una certezza, questa è costituita dal peso della cattolicità che si pone come marchio indelebile di tutto il progetto costituzionale. La centralità della persona, sulla quale tanto si è scritto e discusso, è presente nella Carta, ma è una centralità di stampo cattolico non liberale o di altra impostazione. E pertanto le interpretazioni offerte sulla centralità della persona proposte in chiave liberale o di altra ideologia, poco si adattano allo spirito della Carta che su questo come su altri problemi rivela la sua anima soprattutto anche se non esclusivamente cattolica. Non mi voglio proporre come difensore del cattolicesimo (il cattolicesimo non ne ha bisogno), cerco piuttosto di comprendere con quale animo e con quali intenti abbia proceduto il costituente, perché a quelli bisogna ancor oggi fare riferimento, perché ancor oggi a tanta distanza di tempo, le idealità e le finalità della Carta non sono state realizzate.



sono sostegno e garanzia delle altre formando un tutto armonico, necessario per edificare un modello di società nuovo e più giusto, scopo fondamentale della Carta⁵.

La nostra Costituzione pertanto, accanto al filone liberale, prende ispirazione da altri modelli che vedono invece nelle varie istituzioni e forme associative punti di riferimento altrettanto importanti, ponendo, inoltre una distinzione fondamentale: se è vero che è prevista l'eguaglianza delle persone non è altrettanto vero che sempre e comunque la persona debba prevalere nei confronti delle istituzioni, né che l'eguaglianza esista fra istituzioni soprattutto religiose⁶. Il rispetto della costituzione, così come scritta dai costituenti, propone pertanto almeno tre certezze: il principio della eguaglianza fra persone (l'art. 3 parla di cittadini); il principio di non eguaglianza fra confessioni religiose; il principio che la centralità della persona deve essere accompagnato dalla concorrente centralità delle varie forme istituzionali⁷. Da tali certezze, che possono essere smentite solo da interventi interpretativi tendenti a far dire alla Carta ciò che la Carta

⁵ L'equilibrio fra centralità della persona e delle istituzioni è fondamentale nella logica democratica e si impenna sul reciproco riconoscimento dei diritti, ma anche sul reciproco rispetto degli obblighi e dei doveri facenti capo ad entrambi. Anche sotto questo profilo, emerge la logica cattolica che privilegia la persona non in sé solamente, ma in quanto partecipe della collettività alla quale deve rispetto e obbedienza.

⁶ Le varie fedi religiose sono eguali, ma non pari. Sono eguali in quanto ai contenuti che pur dimostrando differenze sostanziali non sono sindacabili sul piano qualitativo. Tale uguaglianza però non impedisce una collocazione diversa che tenga conto non dei contenuti, ma della diffusione, del numero e di quant'altro crei differenza, oggettivamente verificabile. E tali sono le soluzioni adottate dal costituente per differenziare la religione cattolica e le altre confessioni. Nel 1948 il cattolicesimo era la religione ufficiale dello Stato e tale rimarrà fino al 1984 (che senso avrebbe avuto l'art. 1 del protocollo aggiuntivo, se fosse stato vero il contrario?); nel '48 esisteva solo il Concordato; tutte le altre confessioni erano prive di una regolamentazione bilaterale con lo Stato; nel '48 il cattolicesimo era la religione praticata da più del 90% della popolazione italiana. Con tali premesse la parità non poteva esistere. La formula adottata dal costituente è stata duplice: una regolamentazione speciale per la Chiesa Cattolica, nella quale regolamentazione è contenuta la sua libertà; una regolamentazione omnicomprensiva per tutte le altre innominate e innominabili confessioni allora prive di una disciplina concordata con lo Stato, fondata su una eguale libertà.

⁷ Tali certezze, peraltro non sono le sole della Costituzione, sono certamente quelle più qualificanti per comprendere a fondo il ruolo e le finalità proprie del fattore religioso nel quadro del progetto politico volto a realizzare una società nuova e più giusta. Oggi si può solo lamentare come le idealità altissime dei Padri siano in gran parte non solo inattuato, ma, come pare evidente, addirittura distorte se non violate dalla prassi e dai molteplici interessi in gioco e presentati ai più, non addentro ai problemi giuridici e dell'interpretazione, come brillanti forme attuative del dettato costituzionale.



non dice, emerge un progetto di Stato e di società in cui il fattore religioso assume una funzione coesiva e al contempo qualificante soprattutto nel senso che è proprio della religione il proporre e imporre una somma di valori e di principi morali che possono esaltare al massimo grado il progetto politico della Carta fondante dello Stato⁸.

2 - Pur non escludendo alcuna formazione religiosa da tale progetto, la Carta, molto chiaramente, esprime una preferenza marcata per il cattolicesimo, fondata sul valore della tradizione italiana che è cattolica (non v'è pietra in Italia che non richiami il cattolicesimo), sulla non ignorabile presenza della S. Sede nel cuore di Roma, e sul fatto che gran parte delle istituzioni italiane ha una radice cristiana. L'apporto delle altre confessioni religiose è rilevante ma non paragonabile a quello cattolico, non come qualità ma come quantità e penetrazione nell'ethos sociale⁹.

Non quindi di uguaglianza parla la Carta fra confessioni religiose, ma di eguale libertà la quale non prevede eguaglianza di contenuti, ma la libertà di poterli esternare e determinare godendo della protezione pubblica¹⁰. Quella effettuata dai Padri costituenti è stata una scelta di vita, molto opinabile se si vuole, ma tale è stata e a "quella" bisogna essere fedeli per costruire "quel" modello di società e di Stato da loro vagheggiato¹¹.

⁸ Il ruolo della religione in Italia è fondamentale non solo perché non può essere ignorato il peso di una lunghissima tradizione, ma anche perché di tale tradizione è esponente massima la Chiesa cattolica la quale ha nello Stato Città del Vaticano un punto ineliminabile di paragone e di confronto, ponendosi in alternativa, addirittura, allo Stato. L'impostazione costituzionale del problema non ignora tutto questo, anzi ne fa un punto di forza della regolamentazione di tutto il fenomeno religioso, cattolico e non cattolico, che condiziona direttamente e indirettamente la disciplina di tutti o quasi gli istituti presenti nella Carta. Le interpretazioni proposte imposte soprattutto negli ultimi trenta anni, hanno avuto come obbiettivo di smantellare tale originaria e autentica impostazione

⁹ Prendere atto dell'evidenza pare sia uno sforzo inaccettabile che viene grossolanamente aggirato attraverso un uso quanto meno disinvolto del principio di uguaglianza.

¹⁰ Di conseguenza, l'art. 8, 1° comma, Cost. deve tener conto, ove non si voglia fare dell'utopia, della realtà oggettiva che, pur prevedendo una pluralità di fenomeni religiosi, distingue in seno ad essi sulla base di criteri vari e diversi per rispettare tale realtà e non per aggirarla.

¹¹ È noto invece che non solo la Costituzione è stata tradita attraverso l'interpretazione, ma è stata anche inattuata, sia tardivamente (ad esempio la attivazione della Corte costituzionale, le Intese), sia totalmente, basti pensare in quest'ultimo caso agli artt. 39 e 49 Cost. in relazione ai sindacati e ai partiti politici



Su questo punto (ma non è il solo) la Costituzione è stata tradita per far posto alle personali ambizioni, alle ideologie condivise, al prevalere delle spesso arroganti interpretazioni tendenti ad un ipocrita rispetto formale della Carta, mentre in realtà si trattava di sovvertirla illegittimamente¹². Dico illegittimamente perché nulla vieta di modificare la Carta, a patto che le modificazioni avvengano secondo i principi e i modi indicati dalla Carta e non surrettiziamente e furbescamente, allargando a dismisura le tecniche interpretative che di fatto si sostituiscono al Parlamento, l'unico al quale spetti il potere di modificare la carta costituzionale¹³.

La revisione consensuale del concordato lateranense non ha modificato la preminenza della religione cattolica rispetto alle altre, ha, molto semplicemente, ritenuto inattuale il confessionismo di Stato, lasciando che le differenze di peso tra le forze in campo si manifestassero liberamente, senza che fosse l'ufficialità della protezione dello Stato a far emergere il cattolicesimo¹⁴.

Pertanto, una legge sulla libertà religiosa la quale non voglia tener conto che la realtà religiosa italiana è diseguale (ripeto, non quanto ai contenuti di valore dei vari messaggi, tutti egualmente accettabili, con i limiti voluti dal rispetto del diritto), una tale legge non solo sarebbe espressione di un non voler vedere la realtà, ma sarebbe una pessima legge e soprattutto sarebbe una legge ordinaria che si

¹² Quello che più sorprende è la tacita sopportazione di un tale stato di cose e cioè il prendere a pretesto molte norme costituzionali per trarre da esse non tanto ciò che pare evidente, ma ciò che si dice in esse sia contenuto, forzando, sovvertendo, talora mescolando tra loro le varie norme. Sorprende insomma che nulla si obietti di fronte a un così evidente tentativo di riscrittura della Carta.

¹³ Lo stesso Parlamento, l'unico in grado, attraverso una particolare procedura, di modificare norme costituzionali, è quiescente di fatto legittimando una sovversione delle regole dello Stato di diritto, fondato sulla separazione dei poteri. Siamo certi che tale principio sia ancora praticato o non sia piuttosto sostituito da una prassi che tale separazione vuole ignorare?

¹⁴ La fine del confessionismo di Stato non nega le differenze esistenti fra l'art. 7 e l'art. 8 Cost. fondate sulla disparità tra religione cattolica e confessioni con intesa; non le nega perché di fatto tali differenze esistono e sono sotto gli occhi di tutti ponendo in evidenza che non occorre la tutela preferenziale dello Stato per dare al cattolicesimo ciò che al cattolicesimo spetta. Che poi tale situazione possa dispiacere può essere evidente per molti, ma non può cancellare la realtà e cioè che il cattolicesimo privo della tutela statale è assai più libero di evidenziare la sua superiorità, evitando ogni critica del passato non, come detto, circa i contenuti dottrinali, ma come organizzazione, struttura e penetrazione in ogni ambito della società italiana.



sovrappone al dettato costituzionale divenendo pertanto, come in precedenza affermato, non costituzionalmente legittima¹⁵.

¹⁵ L'unico modo per approvare una legge sulla libertà religiosa con contenuti non aderenti al dettato costituzionale dovrebbe essere quello previsto dall'art. 138 Cost. Il ricorso, tuttavia, all'art. 138 dovrebbe però non ignorare che anche gli artt. 7 e 8 Cost. debbono soggiacere a tale procedura per evitare che il contenuto della legge sulla libertà religiosa si ponga in contrasto con i predetti articoli. A meno che non si voglia considerare norme costituzionali quelle reinventate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale e non quelle originarie scritte dai nostri Padri.