



Sergio Laricca

(ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza")

Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia *

È imminente la discussione alla camera dei deputati di due proposte di legge sulla libertà religiosa in Italia e sull'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30: cinque anni fa, nella XIV legislatura, sempre alla camera dei deputati, con il titolo *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, era stato presentato un progetto di legge di iniziativa governativa (n. 2531 del 18 marzo 2002), che non venne poi approvato. Il progetto di legge del 2002 era composto di quattro capi: I. *Libertà di coscienza e di religione*; II. *Confessioni e associazioni religiose*; III. *Stipulazione di intese ai sensi dell'articolo 8 della costituzione*; IV. *Disposizioni finali e transitorie*¹

Le due proposte di legge attualmente in discussione sono così composte: capo I: *Libertà di coscienza e di religione* (artt. 1-14); capo II: *Confessioni e associazioni religiose* (artt. 15-26); capo III: *Stipulazione di intese* (artt. 27-36); Capo IV: *Disposizioni finali e transitorie* (artt. 37-41).

L'11 gennaio 2007 si è svolta, nella sala del Mappamondo della camera dei deputati, un'audizione parlamentare, presso la prima commissione (affari costituzionali), presieduta dall'on. prof. Luciano Violante e ad essa hanno partecipato, oltre ai diciotto professori universitari invitati per l'audizione, l'on. prof. Roberto Zaccaria che, come relatore delle due proposte di legge, ha svolto una breve introduzione ai lavori, gli on.li Marco Boato e Valdo Spini, primi presentatori delle due proposte di legge, e alcuni deputati.

Il diritto comparato, l'esperienza pratica e le valutazioni teoriche insegnano che, quasi sempre, non è la separazione tra stato e chiese a garantire l'uguaglianza fra i vari culti e che, d'altra parte, è una strada in forte salita quella di chiunque si impegni nel perseguire l'obiettivo della creazione di un **ordinamento democratico in materia religiosa** nel nostro paese.

Più di cinquant'anni fa, nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo di quell'anno del *Ponte*, la rivista fondata e diretta da Piero Calamandrei², in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ebbi modo di apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in



vigore della costituzione, quando la causa della libertà religiosa venne perorata in parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo³. Sarebbe opportuno che i giovani, assai spesso ignari di importanti vicende della storia contemporanea del nostro paese, andassero a rileggere il saggio del grande storico Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica⁴.

Sono passati molti anni da allora e pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, occorre purtroppo dire che in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: **1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane** (un ordinamento o è laico o non è democratico⁵); **2. non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge**; **3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose**, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione)⁶, e la libertà si trasformi dunque in *privilegio*⁷ (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); **4. non sono garantite**, anche dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, **le libertà di religione e verso la religione** di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; **5. non è garantita l'uguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche**; **6. sono tuttora previsti**, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del consiglio di stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque *diritti*, non *interessi legittimi*.



In proposito ritengo inesatta l'opinione, più volte espressa in queste ultime settimane, che la costituzione italiana non garantisca l'eguaglianza di trattamento a tutte le confessioni religiose: è questa un'affermazione *datata*, se così si può dire, nel senso che non tiene conto dell'importante contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale, nell'attuazione del principio che Paolo Barile definiva di "**capacità espansiva della costituzione**", e dalla dottrina di diritto costituzionale (ricordo in particolare il contributo di Livio Paladin⁸ e Costantino Mortati⁹), a favore della tesi dell'applicabilità anche ai gruppi sociali e alle confessioni religiose del principio costituzionale di eguaglianza contenuto nell'art. 3 cost.¹⁰: nella costituzione, per la disciplina dei diritti e delle garanzie in materia religiosa non vi sono soltanto gli articoli 7, 8 e 19 ma vi sono anche, direi soprattutto, le disposizioni costituzionali contenute negli articoli 2 e 3 della costituzione¹¹.

Se si valuta il problema dal punto di vista costituzionale, ritengo non conforme alle disposizioni costituzionali la descrizione che si è fatta richiamando l'immagine di un condominio composto di tre piani, occupati dagli utenti dei diritti costituzionali in materia religiosa, descrizione fatta dall'On. Spini, nella sua intervista pubblicata su *la Repubblica* del 10 gennaio 2007. Rispondendo all'intervistatore, il quale ricordava all'On. Spini l'obiezione del teologo valdese Paolo Ricca, il quale avverte che le parole del cardinale Betori rischiano di contraddire il principio di uguaglianza, e l'osservazione del portavoce della comunità ebraica Riccardo Pacifici, il quale sottolinea il rischio di portare indietro le lancette della storia, l'On. Spini osserva «Fanno benissimo a dire questo. Betori parla da cattolico e difende una costruzione che ha tre piani. Al secondo ci sono i cattolici che hanno l'articolo 7 della costituzione e un trattato internazionale. Al primo ci sono le religioni che hanno sottoscritto le intese. Al piano terra ci sono quelli che aspettano una legge sulla libertà religiosa che valga per tutti». Ma è proprio sicuro l'On. Spini che la natura giuridica del concordato sia quella di un trattato internazionale?¹².

Ed inoltre, se noi, anziché sugli artt. 7 e 8 della costituzione, poniamo l'accento sugli artt. 2 e 3 cost., in conformità a una tendenza che risulta evidente nella maggior parte degli studi dedicati all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia religiosa, non vi è dubbio che i cittadini italiani devono tutti abitare sullo stesso piano del condominio, per ripetere l'espressione adottata dall'on. Spini: ed infatti, ai sensi dell'art. 2 cost., la repubblica riconosce i diritti inviolabili di tutte le donne e di tutti gli uomini, sia, come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, e, ai



sensi dell'art. 3 cost., tutti cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di religione.

Di tutto questo (laicità, garanzie di uguaglianza, pari dignità sociale, eguale libertà, libertà verso la religione, giurisdizione dei giudici italiani competenti in materia di diritti soggettivi...) non vi è traccia nelle due proposte di legge e dunque le due proposte di legge, ove approvate, determinerebbero un decisivo peggioramento delle condizioni di uguaglianza e di libertà di **tutti i cittadini**.

Occorre infatti ritenere che le tre formule che devono comunque essere contemplate ed espressamente regolamentate in qualunque disciplina legislativa sul fenomeno religioso di un ordinamento democratico, quale si spera diventi al più presto l'ordinamento italiano, sono: **la laicità delle istituzioni repubblicane** (non basta dire dello stato, dopo l'approvazione del nuovo art. 114 cost.)¹³, **l'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose**¹⁴, **le libertà di religione e verso la religione**¹⁵.

Senza dimenticare che, se è vero che, come osserva l'on. Spini, nella citata intervista, la proposta di abolizione del concordato «vorrebbe dire no all'approvazione della legge» (c.d. legge sulla libertà religiosa), è anche vero che dire sì all'approvazione delle due proposte di legge significa dire definitivamente no all'abolizione del concordato, obiettivo ritenuto invece tuttora importante da una parte dell'opinione pubblica italiana, che dimostra segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie.

Che l'abrogazione della legislazione fascista degli anni 1929-1930 costituisca un obiettivo degno di essere perseguito, obiettivo per il cui raggiungimento ho impegnato molto tempo della mia vita ed ho svolto molte mie ricerche nei decenni scorsi¹⁶, non costituisce un motivo sufficiente per condividere l'approvazione di una legge che è più restrittiva, per l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza, rispetto alle disposizioni della carta costituzionale del 1948. Molte disposizioni delle due proposte di legge – ricordo a titolo d'esempio quelle relative al riconoscimento della personalità giuridica, disciplinato negli artt. 16-20 delle proposte stesse, con la previsione di un riconoscimento di tipo amministrativo, anziché normativo – sono ancorate a regole e principi che caratterizzavano il sistema giuridico italiano negli anni anteriori all'entrata in vigore della costituzione italiana ed erano state contemplate durante il regime fascista.

Come ho avuto occasione di scrivere, quasi vent'anni fa, in un mio libro¹⁷, accogliendo una proposta del caro amico prof. Giorgio Peyrot, purtroppo scomparso pochi mesi fa, la soluzione più opportuna è quella di approvare una legge avente il seguente tenore: «**La legge 24**



giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati».

Per la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza dei cittadini e dei non cittadini in Italia è meglio che, in attesa di un auspicabile superamento del regime concordatario ribadito con la stipulazione del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984, rimangano comunque nella loro pienezza le garanzie contemplate nella costituzione del 1948 e che il potere di interpretarne il contenuto ed i limiti continui a spettare alla corte costituzionale e ai giudici *ordinari* del nostro paese.

* Destinato alla pubblicazione nel prossimo numero della rivista *Critica liberale* delle Edizioni Dedalo.

¹ Il disegno di legge era stato pubblicato nel secondo fascicolo dell'annata 2002 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, pp. 593-603,

² Sul fascicolo n. 12 del 2006, pp. 78-94 de *Il Ponte* è ora pubblicato un mio articolo su *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*.

³ Sull'esperienza di quegli anni può vedersi il mio contributo *Le libertà di religione e verso la religione*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422.

⁴ G. SPINI, *La persecuzione degli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, 1953, n. 1, pp. 1-14.

⁵ Per le ragioni che giustificano tale affermazione, possono vedersi i miei scritti *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, in *Behemoth*, IX, 1994, n. 16, pp. 75-84; *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, pp. 143-96; *Laicità e confessionalità dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, nel volume a cura di M. GALIZIA, Milano, Giuffrè, 1996; *Esigenze di laicità della società italiana*, in *Manifesto laico*, a cura di E. MARZO e C. OCONE, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 59-67; *Laicità, garanzia di libertà per tutti*, in *Confronti*, 2002, n. 3, p. 4; *Una legge a garanzia della laicità?*, in *www.federalismi.it*; *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1245-55; *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, 330-6; *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli, Novene, 2005, pp. 247-66; *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, cit. Cfr. anche gli scritti citati *infra*, nella nota 13.

⁶ La proposta di modifica costituzionale degli artt. 7, 8, 19 e 20 della costituzione, presentata da Lelio Basso, venne considerata in un importante convegno svoltosi a Siena nei giorni compresi fra il 30 novembre e il 2 dicembre 1972, i cui atti sono stati pubblicati, a cura della prof. Anna Ravà, nel volume *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973.

⁷ Con riferimento a tale alternativa, cfr. il mio vecchio scritto *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1977, I, pp. 282-92.



⁸ *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 210; ID., *Un caso estremo nell'applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 620 ss., spec. p. 624.

⁹ *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., II vol., Padova, Cedam, 1976, p. 1025.

¹⁰ Cfr. in proposito, tra gli altri, oltre agli autori ricordati nelle due note precedenti, A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 64; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 16; S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, pp. 117-211; ID., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte allo Stato*, pubblicato nel volume a cura di A. RAVÀ, *Individuo, gruppi, confessioni religiose, cit.*, pp. 421-32; ID., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, spec. p. 60 ss. (ivi ulteriori indicazioni di dottrina e di giurisprudenza); P. RESCIGNO, *Persone e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966, pp. 225 e 390 (nota 29).

¹¹ Per riferimenti sul punto rinvio ai miei manuali di *Diritto ecclesiastico*, cit. e di *Diritto amministrativo*, II ed., 2° vol., Padova, Cedam, 2006.

¹² Può vedersi sul punto il volume di AA. VV., *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Roma, Borla, 1978 e, di recente, P. BELLINI, *Per l'abrogazione del regime concordatario in Italia*, ripubblicato in *Il tetto*, 2006, n. 12, pp. 27-39.

¹³ S. LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. PACE, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 417-44; ID., *La laicità delle istituzioni repubblicane italiane*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pp. 89-110, *Libertà delle confessioni religiose e simboli religiosi*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 217-30.

¹⁴ ID., *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, cit.; *L'eguaglianza delle confessioni*, cit.

¹⁵ ID., *Le libertà di religione e verso la religione*, cit.; ID., *Art. 9*, in *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cedu)*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI e G. RAIMONDI, Padova, Cedam, 2001, pp. 319-35.

¹⁶ Si può consultare in proposito il mio sito www.sergiolariccia.it

¹⁷ *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989.