



**Giovanni B. Varnier**

(ordinario di Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Genova)

## **L'ordinamento legislativo in materia ecclesiastica dal 1929 alla prova delle innovazioni della Costituzione repubblicana<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. Una riflessione introduttiva – 2. Il quadro costituzionale – 3. Le diverse letture dell'articolo 7 – 4. Le ipoteche del passato – 5. Un tentativo di tirare le fila ... - 6. e una provvisoria conclusione.

### **1 - Una riflessione introduttiva**

Riflettendo subito sul contenuto generale del nostro incontro osservo che i convegni delle discipline ecclesiasticistiche che considero meglio riusciti – e tra gli ultimi annovero questo che si sta svolgendo – sono proprio quelli che affrontano tematiche di ampio respiro da diverse prospettive di pensiero e individuo ciò nell'esigenza non espressa della necessità di discutere sempre le fondamenta di quell'incontro, mutevole ma perenne, tra lo spirituale e il temporale. Incontro che, proprio per tale mutevolezza, necessita di essere continuamente verificato.

Comunque poi si vogliano considerare i termini delle nostre indagini, anche eventualmente prescindendo da quelli che con espressione ottocentesca si definivano affari di coscienza, risultano diverse e continue le commistioni tra la giurisdizione della Chiesa e l'ordine proprio dello Stato.

Se il tema da considerare in questi due giorni è giustamente ampio, la mia relazione intende essere circoscritta, anzi se mi fosse possibile modificarne – come si suol dire in corso d'opera – il titolo, parlerei dell'ordinamento legislativo *del* 1929 (e non quindi *dal* 1929) alla prova delle innovazioni della Costituzione repubblicana.

Aggiungerei poi un necessario sottotitolo, che potrebbe essere quello di *Note sparse*.

La prima delle due modifiche è chiara e indica che non intendo soffermarmi più di tanto con richiami storico-costituzionali sugli anni tra il 1929 e il 1947, invece la seconda integrazione (le note sparse per

---

<sup>1</sup> Testo della relazione, corredata dalle note, tenuta al Convegno su "Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico" (presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, 27-28 maggio 2010), destinata alla pubblicazione negli Atti.



intenderci) sta a significare che, non solo si tratta di un lavoro incompiuto (come in tutta la ricerca scientifica), ma per parte mia ancora lontano dall'essere tale.

Più in generale se osservo gli ultimi 150 anni di storia d'Italia vi scorgo un coagulo di problemi irrisolti e di problemi sopravvenuti con la necessità di guardare al passato e tornare poi a considerare se l'ordinamento costituzionale italiano riuscì o meno a diventare totalitario nel periodo fascista (posto che il regime fu nella sua esperienza concreta un sistema autoritario a tendenza totalitaria), per porre poi la questione di quanto del ventennio può essere salvato e a quali condizioni. Ciò in relazione alla circostanza che abbiamo un Codice penale che, anche se non viene più qualificato con il nome del Guardasigilli del tempo, risulta vecchio di ottanta anni e una legge sui culti ammessi che ha un anno in più.

Interrogativo a cui si affianca quello che si riferisce al fatto se il periodo storico che intercorre tra il 1948 e gli anni '60 (per intenderci fino a quando resse il centrismo con il suo blocco di potere coagulato attorno alla D.C. e prima che il bisogno di un nuovo modo di governare ponesse in discussione un quadro ritenuto consolidato), se quel periodo, dicevo, sia autenticamente democratico e repubblicano. Per la verità già negli anni '50 ci si rese conto della necessità di introdurre mutamenti radicali prendendo a modello Stati che mostravano di funzionare meglio e meditando riforme che dessero maggiori connotati democratici al sistema, cercando di limitare l'eccessivo potere dei partiti in continuo contrasto di interessi (si tratta di quella che fu definita da Pietro Scoppola la *Repubblica dei partiti*<sup>2</sup>); ma purtroppo prevalse, anche per contingenze di ordine internazionale, le esigenze di governabilità rispetto a quelle di riforma.

Questo va detto pur riconoscendo che la Democrazia cristiana nella sua azione di governo fu sostenuta da un duraturo consenso democratico, ma riconoscendo parimenti che furono anni nei quali il formalismo giuridico si accompagnò alla rilettura politica degli articoli della Costituzione e il sistema legislativo del diritto ecclesiastico dello Stato fu rafforzato e cristallizzato nel quadro costituzionale, mentre si giunse a sostenere che il legislatore non avrebbe potuto agire rispetto al Concordato come invece potrebbe agire di fronte ad un trattato internazionale, che si può non rispettare dandosi una legislazione interna in antitesi con gli obblighi che quel medesimo trattato impone.

---

<sup>2</sup> Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.



Una rilettura che interessa anche le norme sui culti ammessi e, a questo proposito, si ricorda che, in omaggio ai nuovi principi introdotti dalla Costituzione, la disposizione relativa all'apertura dei templi od oratori sarebbe stata da considerarsi incompatibile con i concetti ispiratori della Carta costituzionale; ma ci fu anche chi fece presente che la norma dell'art. 1 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato* (di cui poi, come sappiamo, fu dichiarata l'illegittimità costituzionale con sentenza 24 novembre 1958, n. 59), essendo stata dettata principalmente per limitare la libertà di culto e di proselitismo degli acattolici, potrebbe rispondere anche a evidenti esigenze d'ordine pubblico che comunque manterrebbero inalterato il loro valore. A tal proposito, appare quindi interessante ricordare come anche lo stesso Arturo Carlo Jemolo, che sostenne l'incostituzionalità e persino la tacita abrogazione della norma in esame, in precedenza ne cercò la ragione giustificativa nell'intento di evitare

"l'inconveniente verificatosi o minacciato più di una volta in passato che *confessioni acattoliche, ricche di danaro ma povere di aderenti* o magari con aderenti per intero estranei al nostro popolo, tentassero, con la costruzione di grandi e sontuosi edifici di culto in località particolarmente care alla tradizione cattolica, delle affermazioni anticattoliche, offensive per la maggioranza della popolazione"<sup>3</sup>.

Con questi richiami (che testimoniano la soggettività temporale della lettura di tante norme) non vorrei allontanarmi dall'oggetto del mio intervento, che intende sottoporre ad esame lo spazio della normativa del 1929 dopo il 1948 e verificare, di conseguenza, il ritardo nell'attuazione della Costituzione. Tema che ne presuppone subito un altro meno delineato del precedente e, quindi, più difficile da tracciare e riguarda la reale portata delle novità introdotte dagli articoli 7 e 8 della Costituzione. Tema delicato, che presenta il rischio di possibili fraintendimenti, sempre inevitabili quando si toccano i cardini del nostro ordinamento costituzionale, fondato su di un testo troppo rigido per reggere agli urti della contemporaneità e oggi difeso da improvvise vestali, che non custodiscono tanto una Carta fondamentale quanto la sua rappresentazione sacrale, che avrebbe la funzione di surrogare il sistema di potere del passato, conosciuto come il cosiddetto *arco costituzionale*.

<sup>3</sup> **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Il diritto ecclesiastico dello Stato italiano*, Città di Castello, S.A. Leonardo da Vinci, 1933, pag. 354.



Cercando di non restare nel vago dirò subito che ipotizzo che il voto sugli articoli 7 e 8 risponda ad un disegno di lungo respiro della politica ecclesiastica italiana, mentre l'esperienza degli anni del centrismo non fu lo sviluppo di quelle premesse, ma la sua sconfessione nei fatti, perché per la prima volta l'esercizio del potere risultò completamente in mano confessionale, cosa che non ebbe a verificarsi né prima né dopo quella contingenza storica<sup>4</sup>.

## 2 - Il quadro costituzionale

Prendendo le mosse da tali riflessioni introduttive, articolero la relazione che sto svolgendo in due considerazioni generali, che ne costituiscono il nucleo centrale, per giungere infine al tentativo di tirare le fila.

La prima di queste considerazioni si riferisce direttamente al quadro costituzionale, un articolato normativo che necessita di continue rilettture e dal quale emerge tanto l'opinione che la Costituzione italiana abbia detto poco di nuovo in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose, quanto sono chiari i continui tentativi di farle dire sempre qualcosa di originale, con il passaggio dal prevalere di una visione cattolico-liberale ad una visione cattolico-sociale.

È proprio procedendo per note sparse che osservo subito che a proposito degli articoli 7 e 8 ci sono diverse linee di pensiero: una che essi siano frutto della Resistenza e un'altra che seguano percorsi di più lungo periodo.

La prima linea, oltre ad essere oggi di completa attualità, risulta largamente maggioritaria e consolidata nel tempo, questo benché detta linea si concreti in modo postumo e per motivazioni fondamentalmente politiche, che trovano espressione nella già ricordata visione politica dei partiti dell'*arco costituzionale*.

La seconda linea ebbe sostenitori più in campo giuridico che politico, anche se nessuno poté mai sostenere liberamente che la nostra Carta sarebbe nata vecchia e che presto si sarebbe rivelata inadeguata alle esigenze di progresso e di funzionalità di un Paese moderno, questo in ragione del fatto che, a causa dell'allora recente esperienza fascista, risultarono troppo circoscritti e non estensibili i poteri conferiti all'esecutivo.

---

<sup>4</sup> In senso opposto le considerazioni espresse nell'ampio volume, peraltro carente nella bibliografia ecclesiastistica, di **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna, il Mulino, 2009.



In proposito mi torna alla mente, come esempio di questa continuità, il pensiero di un autorevole giurista e politico democristiano, di antica fede monarchica, Roberto Lucifredi (1909-1981), salito alla cattedra di diritto amministrativo all'età di 26 anni<sup>5</sup>, il quale nel 1951 pubblicò una monografia dal titolo eloquente: *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino*<sup>6</sup>.

Lo studioso, prendendo in esame le caratteristiche comuni allo Stato costruito dallo Statuto albertino rispetto a quello delineato dalla Costituzione repubblicana<sup>7</sup>, identificò come punti di contatto il concetto di Stato rappresentativo e il concetto di Stato democratico e come punti di contrapposizione la realizzazione del principio repubblicano e il passaggio dall'agnosticismo dello Statuto, nonché in fatto di disciplina dei rapporti economici l'impianto sociale della Costituzione repubblicana.

Per quanto riguarda i rapporti tra la nuova Repubblica italiana e la Chiesa cattolica – sempre secondo il pensiero del Lucifredi – la posizione di privilegio attribuita nel nostro Stato a quest'ultima si rivela “attraverso il testo dell'art. 8 stesso”; infatti il secondo comma di esso pone come limite che gli statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico, “mentre per l'ordinamento della Chiesa cattolica è pacifico che un contrasto del genere non può configurarsi in modo alcuno”<sup>8</sup> e, ancora, l'ordine proprio della Chiesa è il campo d'azione dove lo Stato non può ingerirsi “senza che la sua azione risulti viziata di incostituzionalità”<sup>9</sup>.

Tutto questo concludendo che

“Sulla base dei principii così esposti, e di quelli della libertà religiosa ..., si può giungere a definire quale è attualmente, in Italia, il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa. Si tratta di un sistema di coordinazione imperniato su un parziale confessionismo statale, nel quale coesistono la posizione preminente fatta alla

---

<sup>5</sup> Sulla figura di questo giurista, che formò una pattuglia di allievi, si veda L. ACQUARONE, *Commemorazione del Prof. Roberto Lucifredi*, in “Università degli studi di Genova, Annuario a.a. 95/96, Sez. II, Genova, Litorint, 1996, pp. 47-52; G.B. VARNIER, *Lucifredi, Roberto*, in “Dizionario storico del movimento cattolico: aggiornamento 1980-1995”, Genova, Marietti 1820, 1997, pp. 351-352.

<sup>6</sup> *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, SEL, 1952.

<sup>7</sup> ID., pp. 31-50.

<sup>8</sup> ID., pag. 263.

<sup>9</sup> ID., pag. 288.



religione dello Stato ... e la piena libertà degli altri culti ammessi ..."<sup>10</sup>;

mentre nei confronti delle confessioni di minoranza

"la tutela sia di intensità di gran lunga minore: manca infatti per esse quel richiamo ad uno stato di fatto concordato, e non modificabile unilateralmente, che abbiamo visto esistere per la Chiesa cattolica"<sup>11</sup>.

A ciò si aggiunga che il progetto dei rapporti tra società civile e società religiosa, partendo da quello proprio dell'età liberale a quello fascista e poi a quello democristiano è più intrecciato di quanto non si creda con legami reali e altri fittizi: e parlo di progetto democristiano per il fatto che nei decenni della ricostruzione della vita democratica la politica ecclesiastica italiana fu completamente orientata dalla Democrazia cristiana.

Non si dimentichi, come indice di questa profonda continuità tra politica e legislazione ecclesiastica, l'articolo 4 della legge 24 giugno 1929, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, che riconferma il noto principio secondo il quale la differenza di culto non forma eccezione al godimento di diritti civili e politici. Questa norma ribadisce infatti l'articolo unico della legge 18 giugno 1848, n. 735 e fu introdotta al fine specifico di evitare che, a seguito dei Patti lateranensi, potesse sorgere il dubbio che l'appartenenza di un soggetto ad una confessione acattolica implicasse una diminuzione della sua capacità giuridica pubblica o privata.

### 3 - Le diverse letture dell'articolo 7

Perché i miei richiami non risultino solo volti al passato, mi rifaccio ad una recente lettura di un saggio di Giovanni Barberini, dal titolo: *Ancora qualche riflessione sull'art. 7.1 della Costituzione italiana per fare un po' di chiarezza*, saggio apparso nel numero 29 del 2009 di quello straordinario strumento di comunicazione scientifica che tutti riceviamo (forse senza neppure ringraziare a sufficienza) per la generosa e intelligente cura dell'amico Giuseppe Casuscelli.

---

<sup>10</sup> ID., pag. 291.

<sup>11</sup> ID.



Ritornando sull'art. 7, primo comma, un tema che tutti conosciamo e che è tra i più studiati e commentati dell'intera Carta costituzionale, il Barberini, perviene ad osservare che:

"Sarebbe un errore grave pretendere di ritrovare nel contenuto e nel significato della norma come intesa in Assemblea costituente, momento iniziale della vita democratica del Paese, tutti quegli elementi che successivamente sono emersi e che meritano approfondimento nella dottrina giuridica. La realtà si è incaricata, e si incarica ancora oggi, di dimostrare quanto il problema non fosse soltanto quello di fissare sulla carta il principio della c.d. reciproca libertà, ma di attribuire alla norma la capacità di continuare a regolare un rapporto che è dinamico fra due istituzioni che vivono una profonda, continua trasformazione; i contenuti del rapporto nel 2009 sono sostanzialmente diversi da quelli del 1947"<sup>12</sup>.

Si tratta di una riflessione a mio avviso condivisibile e sulla quale è necessario soffermarsi, in particolare sul rapporto dinamico fra due istituzioni che vivono una profonda e continua trasformazione, perché qualche volta ho l'impressione che, come i responsi della Sibilla, la Carta costituzionale sia un testo soggetto alle più diverse letture, letture che risentono delle contingenze politiche, ma che spesso ci portano lontani dall'intento del costituente.

A questo proposito ricordo per inciso che l'emendamento di Giancarlo Pajetta, che specificava che i rapporti tra Chiesa e Stato sarebbero stati regolati dai Patti lateranensi in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano fu respinto in sede di Assemblea costituente<sup>13</sup>, mentre oggi, dopo gli interventi della Corte costituzionale, esso è un convincimento tranquillamente accolto.

Centrale in proposito è il tema continuità/rinnovamento tra progetto politico del periodo liberale e quello fascista e tra la fase del Regime e quella successiva democratico repubblicana; tra ipoteche del passato e difficoltà di trovare punti di una possibile svolta in un sistema (quale quello del dopoguerra) fondato sulla costruzione del governo spartitorio.

Questo a livello costituzionale ha diversi corollari:

---

<sup>12</sup> **G. BARBERINI**, *Ancora qualche riflessione sull'art. 7.1 della Costituzione italiana per fare un po' di chiarezza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, pag. 3 del testo.

<sup>13</sup> Si vedano gli *Atti dell'Assemblea costituente sull'art. 7*, a cura di A. Capitini, P. Lacaita, Manduria-Perugia, Lacaita Editore, 1959, pag. 515.



a) Il ricupero dell'impostazione delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica sulla base del principio ordinamentale dell'indipendenza e sovranità.

b) La costruzione tra gli anni '50 e '60 da parte della cultura giuridica allora egemone politicamente dell'affermazione della teoria della costituzionalizzazione dei Patti del Laterano, per rifondarli rispetto al passato e renderli quindi democratici in tutte le loro parti, con la prevalenza del 2° comma dell'articolo 7 nei confronti del 1°.

c) Le garanzie per la libertà religiosa delle minoranze in presenza di condizioni necessariamente di favore riservate alla confessione dominante, rifugiandosi negli anni del centrismo nell'ideale astratto di libertà religiosa; con il prevalere comunque della religione di Stato rispetto alla libertà religiosa.

d) La ricezione limitata del fenomeno religioso minoritario, allora rappresentato da poche comunità di ebrei e valdesi, rispetto al pluralismo attuale. Da un lato la confessione cattolica dall'altro tutte le restanti confessioni indeterminate, unite nel cosiddetto coacervo anonimo degli indistinti.

Un passato aggiungo che si ripresenta oggi con diversa veste con le Intese definite "fotocopia" e quindi non attente alle singole specificità religiose.

e) Il *favor religionis*, contro la laicità dello Stato e la conseguente posizione di sfavore verso l'ateismo (non inteso come una credenza religiosa).

In relazione a quest'ultimo punto in passato venne escluso qualsiasi percorso di riflessione sulla laicità nei termini in cui oggi siamo abituati a considerarla, ma ci fu una attenzione – forse maggiore del presente - sul tema dell'ateismo, anche se gli esiti furono quelli propri della società del tempo.

Volendo soltanto introdurre una breve chiosa sul concetto di Stato laico, ricordo, ad esempio, gli articoli 20 e 21 del D.M. 23 aprile 2007, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, dove per la prima volta si afferma esplicitamente che: "L'Italia è un Paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa e collettiva" (art. 20) e: "Lo Stato laico riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività e intende valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse" (art. 21), per ricavarne l'osservazione che nel nostro ordinamento la laicità dello Stato è stata introdotta per sentenza della Corte costituzionale e poi con decreto ministeriale.

Anzi in proposito colgo l'occasione della presenza a questo tavolo di Piero Bellini per allargare il discorso sul tema dell'ateismo



attivo e ricordare di rileggere – oltre alla voce *Ateismo* di Bigiavi<sup>14</sup> e la monografia di Cardia<sup>15</sup> – la relazione del Bellini dal titolo: *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralista*<sup>16</sup>.

Tale convegno rappresentò uno dei punti di più elevato impegno speculativo della scienza ecclesiastistica italiana e nel quale proprio il Bellini osservò che l'ateismo può assumere una intensità fideistica per cui non viene più sentito come: “un momento puramente speculativo, ma come regola e costume di vita, come grandezza di segno positivo da comunicare agli altri”.

Di conseguenza, a causa del *pathos* animatore, può essere ricondotto

«nell'area dell'operatività religiosa, e comunque parrebbe giustificato riconoscere che al fatto della professione della “fede atea” si debbano estendere le stesse guarentigie formali e sostanziali della professione e diffusione della fede religiosa»<sup>17</sup>.

«Ne risulterebbe una nozione più pregnante delle libertà di religione: della quale, in quest'ordine di idee parrebbe più appropriato parlare come di “libertà di religione e verso la religione”. Essa verrebbe a designare la piena facoltà di ognuno di autodeterminarsi, in ragione della propria maturazione personale, in ordine a quei fatti dello spirito comunque riconnessi al problema della trascendenza, che tocchino emozionalmente la coscienza, vincolandola a un superiore convincimento di doverosità»<sup>18</sup>.

Sono interventi, quelli che ho richiamato, che ebbero come sfondo proprio il clima culturale del tempo, rappresentato nelle linee più conservatrici, tra gli altri, da Agostino Origone che nella propria analisi si soffermò sulla rilevanza della religiosità positiva e sull'esclusione dell'ateismo dal riconoscimento della libertà di culto, giungendo alla conclusione di reputare come

“assurda conseguenza che esso [l'ateismo] possa essere introdotto con frode nel mondo giuridico sotto l'insegna della libertà

<sup>14</sup> W. BIGIAVI, voce *Ateismo* in *Novissimo Digesto Italiano*, I, 1958, pp. 1472-1475.

<sup>15</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato, 1973.

<sup>16</sup> P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralista*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del convegno nazionale di Diritto ecclesiastico di Siena del 1972, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095-1151.

<sup>17</sup> ID., pp. 1127-1128.

<sup>18</sup> ID., pag. 1128.



religiosa. Esso la interessa, è ben vero, ma soltanto come sua piena contraddizione, e quella può essere invocata in proposito solo contro di esso. Perché è proprio la libertà religiosa dei soggetti religiosi quella che impedisce, esclude e vieta una libertà religiosa dei soggetti antireligiosi”<sup>19</sup>.

Secondo tale lettura, residuo dello Stato etico, l’interesse alla protezione del sentimento religioso deve prevalere sull’interesse del singolo ad essere tutelato nell’esercizio del suo diritto di libertà religiosa e c’è una considerazione per l’aspetto positivo del fattore religioso e negativo dell’irreligiosità.

#### 4 - Le ipoteche del passato

Vediamo ora di affrontare la seconda considerazione che riguarda il modo in cui le ipoteche del passato, pur con diversi orientamenti, gravarono sul quadro costituzionale; ipoteche che ci potrebbero dire che la soluzione che troviamo nella Carta non fu poi così originale come si vuol ritenere.

In particolare, compiendo uno sguardo a ritroso cercherò di prendere avvio per questa ulteriore parte della riflessione dalla lettura di un testo raro e significativo sia per l’autore sia per il contesto politico e culturale in cui fu prodotto.

Mi riferisco alla pagina 14 del primo volume delle *Guide alla Costituente*, a cura del Ministero per la Costituente, Roma, 1946, volume dal titolo: *Che cosa è la Costituzione*, curato dal più autorevole ecclesiasticista del tempo Arturo Carlo Jemolo; una personalità, nonostante qualche sbandamento filo regime<sup>20</sup>, di sicuro spessore democratico e di non comune sensibilità storico-giuridica.

«Lo Statuto, come si è già ricordato, nell’articolo 1 dichiara la religione cattolica la sola religione dello Stato, e tale dichiarazione è stata ribadita dagli accordi lateranensi del 1929. La più gran parte delle costituzioni (anche di Stati profondamente cattolici come il Belgio) non parla di religione dello Stato, e si limita a garantire ai cittadini libertà di opinioni, di culto, di propaganda religiosa.

<sup>19</sup> A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l’ateismo*, in *Annali Triestini*, Vol. XX (1950), fasc. I-II, Università di Trieste, 1950, pp. 94-95.

<sup>20</sup> Cfr. A. C. JEMOLO, *Natura giuridica del P.N.F.*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1929, pp. 544 sgg.



Le soluzioni possibili sono molteplici. Una soluzione estrema sarebbe quella di includere il Concordato nella Costituzione, dicendo che ne fa parte integrante (ciò sarebbe inconsueto, perché in genere gli autori di una Costituzione pensano che questa debba avere durata superiore a quella di qualsiasi patto internazionale o con la Chiesa). La soluzione opposta sarebbe quella di non far parola nella Costituzione della materia religiosa, senza intendere con ciò abrogare il Concordato, ma pensando soltanto che la materia dei rapporti con la Chiesa non abbia importanza così essenziale da giustificare norme della Costituzione in proposito. Si potrebbe ripetere la formula dello Statuto (ma crediamo che nessuno vorrebbe più parlare di *tolleranza* degli altri culti, termine che ha in sé valore di riprovazione: si tollera un male), o, al contrario, si potrebbe affermare che, di fronte allo Stato, tutti i culti hanno uguale posizione e promettere che lo Stato e gli altri enti pubblici non chiederanno mai ai cittadini dichiarazioni relative alla loro religione e che i proventi dello Stato non potranno mai venire impiegati, neppure in piccola parte, per spese relative al culto.

Sono anche possibili soluzioni intermedie, su cui si troverebbero d'accordo anche persone di tendenze diverse. Penso ad esempio a questa formula: *"Lo Stato ispira la sua attività etica ai principi della morale cristiana; quando debba far celebrare ceremonie di suffragio o pubbliche preghiere, le fa celebrare secondo i riti del culto cattolico"*, formula atta a stabilire che la nostra civiltà è veramente fondata sui principi del Cristianesimo e che la grande maggioranza degli italiani è cattolica e, se prega, prega nelle forme del rito cattolico. Bisogna però osservare che, per garantire alcune libertà dei cittadini, potrebbe essere necessario derogare a qualche clausola del Concordato. Così, qualora si stabilisse che nessun cittadino possa essere menomato nei suoi diritti politici per ragioni religiose, resterebbe implicitamente derogata quella disposizione del Concordato per cui il prete che ha lasciato l'abito o è stato colpito da censura religiosa, non può esercitare un pubblico insegnamento. Viceversa, se pure la costituzione non parlasse affatto di religione e dichiarasse l'indifferenza dello Stato di fronte a tutti i culti, la garanzia stessa di alcune libertà dei cittadini porterebbe come logica conseguenza la garanzia di alcuni diritti della Chiesa. Ad esempio, concedendo ai cittadini la libertà di associazione e dando alle varie associazioni la possibilità di possedere dei beni, si verrebbe a garantire la vita dei conventi, come pure, concedendo la libertà d'insegnamento, si verrebbe a garantire l'istruzione religiosa e la scuola confessionale»<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A. C. JEMOLO, *Guide alla Costituente*, a cura del Ministero per la Costituente, Roma, 1946, volume primo dal titolo: *Che cosa è la Costituzione*, p. 14.



Dopo questa lettura risulta superfluo sottolineare che il costituente scelse proprio quella che Jemolo definì come la: "soluzione estrema" e qui, aggiungo, estrema ma non estranea al clima culturale del tempo.

Ed è proprio questo il punto che intendo ribadire.

Abbiamo infatti un altro documento pressoché coevo, anche se frutto di una corrente di pensiero antagonista a quella liberal democratica che ispirò Arturo Carlo Jemolo.

Si tratta dello schema di costituzione della R.S.I.<sup>22</sup>, elaborato nel dicembre 1943 (per disposizione del Consiglio dei Ministri della R.S.I., del 24 novembre 1943) da Carlo Alberto Biggini (1902-1945), noto soprattutto per aver curato per l'editore Garzanti la *Storia inedita della Conciliazione*, ma anche valido costituzionalista di orientamento corporativo, già giovane rettore dell'Università di Pisa e poi ministro dell'Educazione Nazionale.

Se si legge questo schema, pubblicato nel 1983 da Luciano Garibaldi<sup>23</sup>, schema peraltro già compiutamente articolato, troviamo tra gli altri i seguenti articoli:

"6. La religione cattolica apostolica e romana è la sola religione della Repubblica Sociale Italiana.

7. La Repubblica Sociale Italiana riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale, come attributo inherente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze della sua missione nel mondo.

La Repubblica Sociale Italiana riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusività ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sulla Città del Vaticano.

---

<sup>22</sup> In uno scritto precedente (citato da **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La rilevanza costituzionale dei Patti lateranensi tra ordinamento giuridico fascista e Carta repubblicana*, in "Rivista trimestrale di Diritto pubblico", 1983, pp. 1332-1346) Carlo Alberto Biggini negli *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, pubblicati a Pisa nel 1943, "in vista della emanazione di un unico solenne organico documento, ossia della Carta Costituzionale dello Stato corporativo fascista" – affrontava i problemi di diritto ecclesiastico, riproducendo agli artt. 3 e 4 il principio albertino-lateranense della religione cattolica come sola religione dello Stato e quello sui culti diversi dal cattolico-romano – ammessi purché non professanti principi e non praticanti riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume - desunto dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159. Ribadiva, inoltre, nel successivo art. 21, il carattere di leggi costituzionali per quelle concernenti i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede, nei termini della ricordata disposizione 9 dicembre 1928" (**F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La rilevanza*, cit., pag. 1337).

<sup>23</sup> **L. GARIBALDI**, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, pag. 353.



8. I rapporti tra la Santa Sede e la Repubblica Sociale Italiana si svolgono nel sistema concordatario, in conformità dei Trattati e del Concordato vigenti.

9. Gli altri culti sono ammessi, purché non professino principî e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume.

L'esercizio anche pubblico di tali culti è libero, con le sole limitazioni e responsabilità stabilite dalla legge”.

Provo ora a spostare l'attenzione sul fronte di chi si apprestava a combattere contro la R.S.I., al fine di arrivare alla liberazione nazionale e assicurare all'Italia ordinamenti democratici, e mi riferisco a *Il Programma di Milano della Democrazia Cristiana*, che reca la data simbolica del 25 luglio 1943.

Tale programma al punto 2 precisa:

“Indipendenza e sovranità della Chiesa e dello Stato, in ordine ai loro fini rispettivi. Rispetto della coscienza e professione religiosa dei singoli. Ispirazione cristiana nell'attività dello Stato e nella vita nazionale. Intangibilità sostanziale del trattato del Laterano. Il Concordato mantenuto nella forma attuale fino a che le alte Parti non ritenessero di modificarlo concordemente”<sup>24</sup>.

È facile ora sommare le considerazioni esposte e ricavare che la soluzione concretatasi nell'articolo 7 si innesta in filoni di pensiero anteriori, cronologicamente ma soprattutto culturalmente, a quella elaborazione che fu propria degli anni del cosiddetto *roveto ardente*.

Filoni di pensiero (quelli che richiamano il passato) che con il trascorrere del tempo ebbero bisogno di essere cancellati e da qui il successo di un altro orientamento ideologico, il quale innesta nel testo costituzionale l'apporto del filosofo francese Jacques Maritain (1882-1973), ambasciatore di Francia presso la Santa Sede dal 1945 al 1948, il cui nome peraltro non risulta mai citato nelle discussioni in sede di Assemblea costituente sull'articolo 7<sup>25</sup>.

Ancora di recente sono state ricordate le tracce del pensiero di Maritain nella democrazia italiana a proposito del rapporto tra Stato e Chiesa, affermando che: “La riflessione di Maritain tocca sia l'art. 7

---

<sup>24</sup> *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, vol. I, a cura di A. Damilano, Roma, Cinque Lune, 1968, pag. 9.

<sup>25</sup> Cfr. *Gli Atti dell'Assemblea costituente sull'art.7*, a cura di A. Capitini, P. Lacaita, cit..



della Costituzione che regola i rapporti tra Stato e Chiesa, sia la definizione di laicità ..."26.

È un vero peccato che questa interpretazione si trovi tra le pagine di quello stesso periodico della Compagnia di Gesù che nel 1952 ospitò una serie di articoli di Salvatore Lener, autorevole gesuita dell'ancor più autorevole *La Civiltà Cattolica*, il quale – in polemica con un intervento di Giorgio Peyrot (di cui ricordiamo il centenario dalla nascita) sulla rivista *Il Diritto ecclesiastico* – giunse a sostenere che:

“Contro alcune sentenze di magistrature inferiori e qualche isolato tentativo dottrinale d'infrangere o aggirare l'ostacolo dell'art. 7 della Costituzione, è stato possibile stabilire, già coi soli criteri dell'interpretazione sistematica, la tesi generale che le nuove norme costituzionali non hanno arrecato innovazione alcuna al contenuto dell'anteriore ordinamento legislativo della materia ecclesiastica”<sup>27</sup>.

In quest'ottica il richiamo alla visione di Maritain, nel quadro dei rapporti costituzionali tra Stato e Chiesa in Italia, mi sembra un intervento che si costruisce ex post per sbiancare tutto quanto si è conservato come eredità del passato in quelle norme che si riferiscono sia ai rapporti con la Chiesa cattolica che con le altre confessioni religiose e che richiamano il precedente regime. Mentre, invece, sul tema del pluralismo che ispira tanta parte della Costituzione e, in particolare, i suoi principi fondamentali e che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo prima ancora che del cittadino, è evidente proprio in questo l'influsso che ebbe sui costituenti cattolici italiani il pensiero del filosofo francese Jacques Maritain<sup>28</sup> e accanto a questo e non meno rilevante è l'elaborazione dei principi di diritto naturale, richiamati più volte nel magistero di Pio XII, come garanzia delle comunità intermedie e dei cosiddetti diritti sociali.

## 5 - Un tentativo di tirare le fila ...

Sono giunto al momento finale che consiste nel cercare di tirare le fila, pur senza concludere, perché non vedo una definizione conclusiva.

<sup>26</sup> F. OCCHETTA, *Le tracce del pensiero di Maritain nella democrazia italiana*, in “*La Civiltà Cattolica*”, 2010, II, pag. 45.

<sup>27</sup> S. LENER, *Esercizio di culti acattolici e propaganda di religioni diverse da quella dello Stato*, in “*La Civiltà cattolica*”, 1952, III, pag. 143.

<sup>28</sup> Cfr. G. BAGET BOZZO, *Il partito cristiano al potere*, Firenze, Vallecchi, 1974, pag. 189.



Questa possibilità di definizione non c'è in tutti i campi nei quali si articola la ricerca scientifica, ma a maggior ragione manca nel settore che a noi interessa e che oggi si presenta sotto i nostri occhi ancor più cangiante rispetto al passato.

Mario Tedeschi, nel suo apprezzato *Manuale di Diritto ecclesiastico*, ormai giunto alla quinta edizione, esattamente intende il diritto ecclesiastico come: "Scienza di mezzo, con norme che fanno capo ai più svariati settori dell'ordinamento giuridico"<sup>29</sup>.

Condivido perfettamente la definizione, ma mi permetterei di aggiungere che oltre che scienza di mezzo, il diritto ecclesiastico cambia l'oggetto del proprio contenuto, tanto da presentarsi come il più mobile tra i diversi rami del diritto.

Vero è che il giurista non può che essere conservatore, perché è nella tradizione che risiede l'ordine giuridico, ma ciò non giustifica il fatto che molti operatori del diritto continuino ad avere un'immagine cristallizzata della nostra disciplina e ritengono che essa affronti tematiche lontane dal comune sentire (salvo a ricredersi quando la conoscono meglio). Per parte mia mi sono sforzato di richiamare l'attenzione sul nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano e sono lieto che tale tema sia oggetto della tavola rotonda di questo pomeriggio<sup>30</sup>.

A questo punto chiedo ancora ai presenti un supplemento di attenzione per alcune ulteriori considerazioni a sostegno di quanto sopra affermato.

Oggi quella stessa Chiesa, pur essendo da sempre custode della tradizione, è passata dal Risorgimento scomunicato alla difesa di quello Stato nazionale nato proprio dalle spoliazioni ecclesiastiche, dimenticando che nel Risorgimento la Chiesa, introducendo la distinzione tra Paese legale (laico e minoritario) e Paese reale (cattolico e maggioritario), perseguì una visione autenticamente eversiva, applicando al sistema liberal-democratico la distinzione canonistica della *pars sanior*.

Ricordo quanto sopra soltanto per sottolineare le tante metamorfosi della contemporaneità, che vedono il superamento dell'appartenenza nazionale (dovuta alle interconnessioni sovranazionali, determinate dalla globalizzazione e dalla società multiculturale, come pure nel ricondurre la materia concordataria nel diritto interno<sup>31</sup> e nel perseguire, a livello costituzionale, la

<sup>29</sup> M. TEDESCHI, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2010, pag. 1.

<sup>30</sup> Cfr. G. B. VARNIER, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

<sup>31</sup> Cfr. S. FERLITO, *Il concordato nel diritto interno*, Napoli, Jovene, 1997.



legittimazione della contrattazione bilaterale con le confessioni religiose.

Penso inoltre ad una riflessione che coinvolga il valore dei simboli e più in generale la stessa appartenenza confessionale (pur definita dal Mirabelli nel 1975<sup>32</sup>), che oggi si presenta con fattispecie nuove con le confessioni che assumono prioritariamente finalità sociali piuttosto che religiose, sovertendo in tal modo quella distinzione tra culto e assistenza, che nelle leggi eversive dell'Ottocento fu, ad esempio, applicata alle confraternite, distinguendo tra fine di religione e fine di beneficenza.

Più in generale la crisi della sovranità a livello statale (sovranità intaccata dal basso e dall'alto) ci costringerà a rileggere le vecchie norme per cercare nuovi percorsi, mentre il tramonto dello Stato nazionale determina la conseguenza che quelle garanzie che un tempo furono riconosciute al cittadino come parte della comunità nazionale sono oggi estese all'uomo, tanto che il nuovo spazio del fenomeno religioso nelle società multiculturali prescinde dagli articoli 7 e 8; tutto questo, infine, con l'estrema contraddizione di una società secolarizzata che esprime governi post-confessionali.

## 6 - e una provvisoria conclusione

Le generazioni che ci precedettero vissero nel culto delle memorie risorgimentali e alla fedeltà a quegli ideali civili che ispirarono i Padri della patria; la mia generazione si è alimentata agli ideali della lotte per la libertà e dei principi della Carta costituzionale, ma ora bisogna convenire che la storia è andata avanzando e l'idea di nazione si è aggiornata, forse è stata superata da un senso più ampio di appartenenza e i concetti ottocenteschi di indipendenza e di frontiere nazionali hanno, a dir poco, cambiato senso.

Ieri il Concordato del 1929 portò in modo pressoché esclusivo il matrimonio all'interno del diritto ecclesiastico dello Stato e l'articolo 7 traghettò i Patti del Laterano dal diritto internazionale a quello costituzionale, oggi la sentenze di Strasburgo sul crocifisso spostano le questione religiose in ambito sovranazionale.

Se Jemolo quasi mezzo secolo orsono poteva affermare che:

“Atteso l'esiguo numero d'italiani che professano una religione diversa dalla cattolica, il problema dell'atteggiamento dello Stato di fronte a queste minori confessioni non ha mai avuto una

---

<sup>32</sup> Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padova, Cedam, 1975.



importanza intrinseca, ma è sempre giustamente apparso come banco di prova dell'atteggiamento liberale o meno dei regimi”<sup>33</sup>,

oggi il tema delle libertà religiose e libertà costituzionali ha travalicato l’alveo della tutela della libertà individuale con il passaggio (ma anche con la necessità di garanzie) a quella collettiva, attraverso una visione che comprende l’articolo 2 della Costituzione nella fenomenologia religiosa.

Si tratta di un elemento di novità (che ebbe una matrice completamente differente e cioè fu il riconoscimento delle società intermedie, antica aspirazione del cattolicesimo politico italiano) che per quanto oggi ci interessa può trovare ulteriore applicazione (dopo essere stato già nuovo nel passato) per assicurare originali forme di garanzie alle comunità islamiche presenti in Italia.

Anzi ripeto che forse l’apporto più significativo recato alla Costituzione dal partito di ispirazione cristiana fu proprio questo e non gli articoli 7 e 8, laddove lo spazio riconosciuto alle formazioni sociali diventa il quadro in cui collocare la regolamentazione degli interessi religiosi<sup>34</sup>. Ciò perché:

“Grazie all’opera dei cattolici impegnati nell’assemblea Costituente (Dossetti, La Pira, Lazzati, Gonella) la libertà torna alla sua matrice cristiana, il primato della persona sostituisce il primato dello Stato, le formazioni sociali e gruppi intermedi tornano a frapporsi tra Stato ed individui”<sup>35</sup>.

Contemporaneamente a questi principi veniva dichiarato che una effettiva libertà non poteva esistere senza la tutela dei diritti essenziali delle formazioni sociali, nel convincimento che la persona è necessariamente membro di più gruppi e enti e che debbano pertanto essere tutelati i diritti della comunità: familiare, religiosa, etnica, politica, di lavoro, locale<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> A.C. JEMOLO, *Premessa ai rapporti tra Chiesa e Stato*, Milano, Giuffrè, 1965, pag. 133.

<sup>34</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *Interesse religioso e formazioni sociali*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, cit., pp. 51-69.

<sup>35</sup> O. FUMAGALLI CARULLI, “A Cesare ciò che è di Cesare a Dio ciò che è di Dio”. *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano, Vita e Pensiero, 2006, pag. 65.

<sup>36</sup> Cfr. G.B. VARNIER, *Riflessioni sul contributo dei cattolici alle scelte fondamentali della Costituzione italiana*, in *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, Madrid, Edersa, 1989, pp. 547-565.



Forse, dunque, piuttosto che insistere sul contributo di Giuseppe Dossetti in relazione alla stesura dell'articolo 7 della Costituzione<sup>37</sup>, converrebbe (da parte cattolica) ribadire l'apporto relativo all'articolo 2, norma che – come ben ribadi Arturo Carlo Jemolo –

“conforme ad una antica ideologia del partito che più poté nella sua formazione, avrebbe riconosciuto le società intermedie: non più il cittadino e lo Stato, ma l'uomo, legato a società intermedie, schermo tra lui e lo Stato: condizionato da queste, con diritti e doveri anche in seno a queste”<sup>38</sup>.

I giovani che ascoltano e ai quali dobbiamo passare definitivamente il testimone nel segnare le sorti di questa disciplina tanto affascinante quanto complessa, se avranno cura di riflettere in occasione delle loro ricerche su tematiche consolidate, anche riprendendo in esame quanto fu considerato da validi ma datati contributi monografici, scopriranno presto che queste tematiche si presentano sempre con fattispecie nuove. In fondo, nella regolamentazione giuridica del fenomeno religioso si mischia continuamente il preceppo che scaturisce dalla coscienza con la norma positiva, ma anche il valore politico e il valore giuridico.

Il confronto tra Costituzione e norme anteriori in materia ecclesiastica, verificatosi tra gli anni '50 e '60 e a cui fa diretto riferimento il titolo della mia relazione, non è altro che uno dei tanti momenti, come quello che ci troviamo ad attraversare e in cui stiamo cercando di verificare la congruità del regime giuridico vigente in Italia rispetto all'impatto della partecipazione all'Unione Europea e dell'imponente fenomeno migratorio islamico.

Momento ovviamente inteso in senso storico, il quale, ancora una volta, ci viene ad interrogare sul valore e lo spazio del fattore religioso nel determinare le regole dello stare insieme nella città degli uomini.

---

<sup>37</sup> Da ultimo: **L. ELIA**, *Giuseppe Dossetti e l'art. 7 della Costituzione*, in *Stato e Chiesa in Italia. Le radici di una svolta*, a cura di F. Traniello, F. Bolgiani, F. Margiotta Broglia, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 191-212.

<sup>38</sup> **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 1975, pag. 176.