

I CAPISALDI DEL DIBATTITO ALLA COSTITUENTE

di Gianni Long

1. Il dibattito sul progetto di Costituzione passò, per quanto riguarda il tema della libertà religiosa e dei rapporti Stato-Chiesa, attraverso alcune scelte fondamentali. La prima fu compiuta proprio all'inizio dei lavori nella sottocommissione dell'Assemblea Costituente. Erano stati nominati due relatori: il cattolico Dossetti ed il demolaburista Cevolotto, fedele interprete in questa materia del tradizionale pensiero liberale e separatista. Il progetto di articolato di Cevolotto era imperniato sul principio della libertà religiosa dei singoli, affermato sin dal primo articolo; non si faceva invece menzione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e delle confessioni religiose in quanto tali. Al contrario, il progetto Dossetti dedicava grande rilievo ai Patti Lateranensi e ne proponeva la costituzionalizzazione in due distinti articoli: in quello sull'ordinamento internazionale, data la natura degli accordi; ed in quello relativo alla religione, in cui si affermava che il cattolicesimo è la religione della grande maggioranza del popolo italiano, traendone come conseguenza l'assunzione dei Patti tra le norme fondamentali.

La posizione di Cevolotto rimase isolata. Il 1929 aveva segnato una cesura nella storia dei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica ed il separatismo fu scartato dalla Costituente praticamente senza discussione, pur se qualche eco ne riemerse nel dibattito generale in Assemblea. Nel concreto della formulazione delle norme, però, l'alternativa non fu tra Patti Lateranensi e separatismo, ma tra il richiamo nella Costituzione di quegli specifici accordi ed una più vaga formulazione — proposta in sottocommissione da Togliatti — secondo cui i rapporti tra Stato e Chiesa sarebbero stati regolati «in termini concordatari».

Si trattava probabilmente di una proposta di compromesso: ma

non fu accettata dalla democrazia cristiana. L'attuale formulazione dell'art. 7 fu approvata di stretta misura in sottocommissione ed in commissione; al momento del voto in assemblea, dopo un dibattito lungo ed elevato, i partiti «laici» si trincerarono sulla formula dei «termini concordatari». Ma, com'è noto, il Pci abbandonò invece questa posizione e votò per la menzione dei Patti Lateranensi; l'articolo passò così a grande maggioranza.

Non si trattò per altro di un voltafaccia improvviso, come fu rimproverato a Togliatti in quel momento e successivamente. Dai tempi della cosiddetta «svolta di Salerno» ed in particolare dal primo discorso di Togliatti in Roma liberata (al teatro Brancaccio il 9 luglio 1944) è costante nel partito comunista l'assicurazione del rispetto per la fede cattolica ed anche il tentativo di distinguere tra la Chiesa e il partito democristiano. L'affermazione politica delle sinistre non può essere ottenuta contro il cattolicesimo: questa è la linea guida.

2. Quando diviene chiaro che la inserzione dei Patti nella nuova Costituzione è una richiesta che viene dalla Chiesa (e che inoltre potrà fare accettare molte richieste della sinistra su altri punti qualificanti), il Pci acconsente. Cerca però di limitare l'impatto delle norme che favoriscono la Chiesa cattolica. Non c'è dubbio che il rapporto privilegiato tra lo Stato e una confessione religiosa limiti in qualche modo i diritti di chi non aderisce a questa confessione. Ed anche le norme sull'eguaglianza dei cittadini (art. 3) e sulla libertà «individuale» di religione (art. 19) non sono una garanzia sufficiente in questo senso. Ma vi è un'altra via: creare una sorta di libertà «collettiva» di religione. In altre parole, se non si può abbassare il livello costituzionale dei rapporti con la Chiesa cattolica, si può però alzare il livello dei rapporti con le altre confessioni. Se i «termini concordatari» sono applicati a tutte le religioni, i Patti Lateranensi non sono più un esorbitante privilegio, ma solo l'applicazione un po' speciale (per giustificare ragioni storiche e quantitative) di questo principio alla Chiesa cattolica.

La bontà dell'idea era sottolineata da una serie di coincidenze: l'impostazione della nuova Costituzione sostenuta dalla democrazia cristiana era tutta basata sulla valorizzazione dei gruppi sociali intermedi. In questo senso — anche senza l'oggettivo carattere di contropartita per la norma sui Patti Lateranensi — la valorizzazione delle confessioni religiose non era in contrasto con la concezione

cattolica. Il tentativo di scrivere una Costituzione non individualista andava nella stessa direzione. E d'altra parte anche gli eredi del pensiero liberale avevano ormai accettato la formula dei «termini concordatari» per la Chiesa cattolica e quindi non avevano opposizioni alla sua estensione ad altri.

C'erano semmai due altre controindicazioni: la formula dei mini-concordati, ovvero delle intese, come vennero definite, non era stata in alcun modo richiesta dai possibili interessati. I protestanti e gli ebrei si opposero anzi — più a lungo i secondi dei primi — a questa formula. E soprattutto queste intese erano un mistero giuridico, poiché non trovavano precisi paralleli né nel diritto italiano né in quello comparato (salvo qualche esempio nelle Costituzioni del primo dopoguerra di alcuni piccoli paesi). Ma la possibilità di trovare un accordo politico che aiutasse a risolvere l'*impasse* relativa ai Patti lateranensi era troppo interessante: le minoranze religiose, non potendo ottenere il «diritto comune», si sarebbero adattate al nuovo strumento. E la prassi avrebbe chiarito la natura giuridica delle intese. In effetti, questi due fatti si sono poi verificati, anche se il secondo ha richiesto molti decenni (e, a dire il vero, non tutti i nodi sono stati sciolti).

La natura «parlamentare» di quelli che oggi sono il secondo e terzo comma dell'art. 8 Cost. è evidente dalla lettura degli atti della commissione per la Costituzione. Nella seduta del 23 gennaio 1947 il democristiano Moro annunzia il voto favorevole del suo gruppo ad un emendamento Terracini, che a quel momento non risulta ancora presentato. Sarà annunziato nel corso della medesima seduta e prontamente approvato. Né questo argomento sarà più contestato nel corso dei successivi passaggi procedurali del progetto di Costituzione, anche se cambierà varie volte di collocazione. Le ragioni di questo generale consenso sono state esposte.

3. Più delicato fu l'altro tentativo, condotto insieme dai comunisti e dalle forze che erano state contrarie all'art. 7: si trattava di includere nella Costituzione l'affermazione dell'eguaglianza di tutte le confessioni religiose. Fu questo uno sforzo concentrato nel dibattito in assemblea dopo l'approvazione dell'art. 7. La logica era simile a quella che aveva portato all'istituto delle intese: «circondare» la già avvenuta costituzionalizzazione dei Patti con norme che elevassero lo *status* delle altre confessioni. Ma c'era una differenza sostanziale, almeno per i costituenti cattolici: la norma

sulle intese elevava la posizione giuridica dei culti non cattolici, ma restava fermo il differente regime garantito alla Chiesa dai Patti lateranensi. Se si fosse invece parlato di «eguaglianza» di tutte le confessioni, la norma avrebbe potuto essere interpretata come una contraddizione, e forse un'abrogazione tacita, nei confronti del medesimo art. 7.

La democrazia cristiana (Gronchi) propose quindi una formulazione che voleva probabilmente essere di compromesso: quella della «eguale libertà». Il compromesso non fu accettato, ma alla fine prevalse di stretta misura proprio la dizione per cui «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge».

4. Significativa è anche la norma dell'art. 20 della Costituzione, relativa alle associazioni od istituzioni di carattere ecclesiastico, con fini di religione o di culto, che non possono avere, per questo loro carattere, un trattamento giuridico svantaggioso. Nacque da una proposta di Dossetti in sottocommissione e fu approvata, praticamente senza discussione, in tutte le fasi procedurali.

Di questa norma è da rilevare il carattere storico: oltre a garantire per il futuro, essa contiene infatti un'implicita condanna della politica ecclesiastica ottocentesca, che si era basata proprio su leggi eversive degli enti aventi le caratteristiche citate nell'art. 20. Per un verso, in considerazione dell'ipotesi separatista - dell'abbandono della linea che aveva prevalso nel secolo precedente. Da un altro punto di vista, costituisce una ulteriore valorizzazione degli organismi religiosi collettivi: cattolici, certo, ma anche di altre confessioni.

L'effetto di trascinarsi della questione dei Patti lateranensi, fondamentale per la politica del tempo, ha avuto quindi conseguenze giuridiche rilevanti e permanenti: assumono rilevanza costituzionale i concetti di confessione religiosa e di associazione o istituzione di carattere ecclesiastico o con fine di religione o di culto. Il primo è un concetto nuovo, dato che la legislazione precedente parlava piuttosto di culti. Alla indeterminatezza del termine «intese» si è quindi aggiunta quella relativa alla distinzione tra confessione ed associazione. Le associazioni od organizzazioni religiose ed ecclesiastiche sono da considerare certamente un *minus* rispetto alle confessioni. Ma ciò significa che il rapporto è del tutto (la confessione) rispetto alla sua parte (l'associazione o istituzione) oppure possono esistere associazioni religiose fuori da una confessione? E in questa seconda

ipotesi, si può dire che una associazione è una confessione *in nuce*, cioè una entità che potrebbe diventare una confessione ma non lo è ancora?

Su questi temi si è affaticata la dottrina giuridica degli anni successivi all'approvazione della Costituzione. Ma i lavori preparatori, e il contesto storico in cui si svolsero i lavori della Costituente, non sono di grande aiuto su questa materia. L'art. 20 aveva soltanto il significato più evidente: evitare legislazioni eversive degli enti ecclesiastici (cattolici *in primis* ma anche di altri culti). Ed anche la scelta del termine «confessioni» appare abbastanza casuale: non si volle usare il termine «culti», cui nella tradizione giuridica italiana si accompagnavano aggettivi limitativi quali «tolerati» o «ammessi». E neppure si utilizzò il termine «chiese» che non era idoneo a realtà come quella ebraica.

Qualche elemento indicativo potrebbe forse essere ricavato da una lettura sistematica dell'art. 8, pur ricordando che esso venne assemblato in sede di coordinamento finale con norme approvate in momenti e contesti diversi. Le confessioni sono entità che sono organizzate sulla base di statuti (secondo comma) e che hanno rappresentanze (terzo comma). Ma si tratta davvero di elementi determinanti per distinguere una confessione da una associazione o istituzione? Sembra piuttosto che i costituenti abbiano utilizzato nozioni scontate dell'esperienza giuridica: l'esistenza di uno statuto e di una rappresentanza sono requisiti previsti dal codice civile per tutte le persone giuridiche. In questo senso si può dire che non esistono associazioni o istituzioni che non abbiano uno statuto, cioè norme di organizzazione, e una rappresentanza. Appare quindi difficile pervenire per questa via all'individuazione di differenze sostanziali tra confessioni ed associazioni.

5. Piuttosto le circostanze dell'approvazione delle norme costituzionali sulle confessioni portano ad un'altra constatazione. Di fronte alla Costituente gli interlocutori «confessionali» sono parzialmente diversi da quelli che lo Stato italiano incontrerà nel periodo dei «nuovi accordi» dalla seconda metà degli anni '70 in avanti. Ciò vale sia per i soggetti cattolici che per quelli delle altre confessioni.

Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, gli interlocutori sono la Santa Sede e la rappresentanza politica dei cattolici. Vari partiti tendono ad assumersi tale rappresentanza nel periodo 1943-45; ma

l'atteggiamento dell'episcopato e soprattutto i risultati elettorali del 2 giugno 1946 individuano chiaramente nella democrazia cristiana il «partito cattolico», nonostante qualche tentativo concorrenziale da sinistra e più ancora da destra. Manca invece all'epoca una rappresentanza istituzionale della Chiesa cattolica italiana; per cui l'alternativa è secca: o accordi di tipo internazionale (i Partii Lateranensi) o il «diritto comune». Quando invece, con l'accordo di revisione del 1984, è nato un interlocutore cattolico «nazionale» (la Cei), la normativa pattizia tra Stato e Chiesa cattolica assume un nuovo livello: le intese tra organi dello Stato e la Cei.

La collocazione sistematica di questi nuovi strumenti è piuttosto problematica – ed è stata lungamente esaminata dalla dottrina degli anni '80 – proprio perché essi non sono previsti dalla Costituzione né potevano esserlo. L'espressione «articolo sette e mezzo» riassume efficacemente le questioni poste da accordi che sono pur sempre sotto l'ombrello concordatario dell'art. 7, ma che richiamano – anche nel termine «intese» – quelli previsti dall'ultimo comma dell'art. 8.

6. Per quanto riguarda le confessioni diverse dalla cattolica, va rilevato che esse non si presentano alla Costituente in ordine sparso, ma con rappresentanze organizzate. Da una parte vi sono gli ebrei, rappresentati dall'Unione delle comunità israelitiche; dall'altra i protestanti, per i quali si esprime il Consiglio federale delle chiese evangeliche; in realtà di quest'ultimo fanno organicamente parte solo alcune chiese, ma anche le altre lo individuano come voce comune nei confronti dello Stato. E, per molti anni, anche dopo la Costituente, l'ufficio legale del Consiglio federale mantiene questa caratteristica. Non si è dunque lontani dal vero nel ritenere che quando i costituenti, nell'ultimo comma dell'art. 8, parlano di «rappresentanze» abbiano in mente quella rappresentanza comune del protestantesimo italiano che alla Costituente aveva indirizzato documenti, osservazioni, interventi. In questo senso, parlare di un'unica «confessione evangelica» è un errore giuridico ed ecclesiologico, ma in quelle circostanze storiche la sensazione dei membri della Costituente era ben giustificata. Quindi, nel prevedere le intese con le rappresentanze delle confessioni diverse dalla cattolica, i costituenti non avevano certo in mente una serie lunga, e potenzialmente illimitata, di strumenti pattizi. Un paio di intese – con gli ebrei e con gli evangelici – potevano sembrare la logica

attuazione dell'art. 8 (secondo il modello che recentemente è stato adottato in Spagna).

Questa impostazione fu sostanzialmente accettata dagli interessati negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione. Se agli ebrei sembrò per lungo tempo soddisfacente la legge del 1930, gli evangelici chiesero ripetutamente di addivenire ad una intesa comune, il cui contenuto doveva essere l'abrogazione (in tutto o in parte) della legge del 1929 sui culti ammessi. Anche la dottrina di quel periodo lavorava sull'ipotesi di una intesa comune. Fu la controparte statale (il ministero dell'Interno) a rifiutare costantemente la trattativa, adducendo che un'intesa sarebbe stata necessaria solo per modificare la legislazione vigente, ma che lo Stato non aveva alcuna intenzione di modificarla.

Di intese si tornò a parlare solo dopo un quarto di secolo, in una situazione profondamente mutata: le norme più repressive della legge sui culti ammessi erano cadute per l'intervento della Corte Costituzionale. Proprio per questo motivo, le confessioni evangeliche avevano rinunciato alla rappresentanza unitaria nei confronti dello Stato, che aveva soprattutto carattere difensivo. D'altra parte lo Stato, quando decise di avviare le trattative per le intese, non rinunciò a scegliere volta per volta gli interlocutori, evitando il rischio di una intesa «aperta». Nonostante i tentativi di giungere ad una intesa unica, che si registrarono ancora nel corso della trattativa per la prima intesa, ci si avviò così sulla via di un criterio di «confessione» (e di «rappresentanza») assai diverso da quello che avevano avuto in mente i costituenti.

7. Questi sviluppi hanno creato una serie di problemi nuovi e certo non ipotizzabili al momento dell'approvazione delle relative norme. In primo luogo, la serie di intese è divenuta aperta e potenzialmente infinita. La situazione di fatto avrebbe in ogni caso modificato i dati della questione: si consideri che le due confessioni più numerose oggi presenti in Italia (islamici e testimoni di Geova) non potevano essere prese in considerazione ai tempi della Costituzione perché allora irrilevanti in Italia e non potrebbero comunque essere ricondotte per la loro specificità ad intese «comuni» con ebrei ed evangelici. Ma il criterio che è stato adottato moltiplica il numero di soggetti confessionali abilitati ad aprire una trattativa per un'intesa.

D'altra parte, la pluralità di intese, se valorizza meglio lo

specifico di ciascuna confessione, porta alla ripetizione in ciascun accordo di larghe parti comuni. Da qui l'emergere di fatto di un «diritto comune delle confessioni religiose», che coinvolge largamente, specie per quanto riguarda gli enti ecclesiastici e gli aspetti finanziari, anche la concreta normativa degli istituti cattolici.

Queste due considerazioni hanno portato a ripensare il modello adottato dalla Costituzione, rivalutando il «diritto comune»: non più nell'accezione ottocentesca (nessuna legislazione speciale per gli enti religiosi, ma applicazione ad essi delle norme previste per tutte le persone giuridiche), ma nel senso di estendere a tutti i soggetti religiosi le parti comuni degli accordi sinora pattuiti con alcuni di essi. Ciò ridurrebbe la sperequazione attualmente esistente tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa, sperequazione rilevante e tale da incidere anche sullo *status* dei cittadini membri di una confessione senza intesa. In ipotesi potrebbe portare anche ad una riduzione del numero delle intese da stipulare (qualora una confessione senza intesa si accontentasse di tali parti comuni, senza volere disposizioni specifiche); ma la cosa appare improbabile, poiché ciascuna confessione tenderà sempre a valorizzare la propria specificità.

Questa ipotesi non poteva evidentemente essere valutata dalla Costituente. Ma sembra di poter affermare con sicurezza che, nelle intenzioni della Costituente, i nuovi strumenti patrizi avrebbero dovuto superare in breve tempo la preesistente legislazione unitaria statale. Ciò non è storicamente avvenuto; ma l'emancipazione di una nuova legge unilaterale che regoli i rapporti tra Stato e confessioni religiose pare chiaramente esclusa dal testo costituzionale. Una nuova legge, non basata su intese, dovrebbe quindi muoversi sul difficile crinale tra norme generali (legittime purché non incostituzionali nel merito) e norme sui rapporti tra Stato e confessioni (incostituzionali già nel metodo se non precedute da intese e conformi ad esse).

8. Questa breve ricostruzione dei punti più rilevanti del dibattito dell'Assemblea Costituente non può non completarsi con un breve cenno sulla legislazione (*verae* sulle proposte di legislazione) costituzionale del periodo successivo. Si tratta sostanzialmente di due sole proposte, che non ebbero seguito parlamentare ma che — specialmente la seconda — riscosero una certa eco nell'opinione pubblica.

La prima è la proposta di legge (ordinaria) La Malfa, sottoscritta da deputati di vari partiti nel 1956. Era una reazione dei partiti «laici» di governo alla gestione unilaterale democristiana degli affari religiosi tramite il ministero dell'Interno. La proposta di legge richiamava le norme costituzionali in materia di libertà religiosa, compreso l'art. 8, ed in conseguenza di esse abrogava la legislazione sui culti ammessi. Peraltro lasciava sopravvivere alcune disposizioni di tale legislazione, ritenute compatibili con la Costituzione. La proposta di legge prevedeva poi la procedura per la stipulazione di intese, creando una commissione — presieduta da un magistrato e formata da rappresentanti del Parlamento, del ministero dell'Interno e di quello della giustizia — e disponendo che vi fossero una trattativa con le rappresentanze confessionali, un accordo scritto e un disegno di legge conforme all'accordo (tutti punti che erano allora negati dagli organi ministeriali).

La proposta La Malfa, oltre ad alcuni aspetti anticipatori della procedura che sarebbe poi stata seguita dopo molti anni, era interessante per la tecnica del «ritaglio» della normativa sui culti ammessi: un modo per evitare di dettare norme nuove (in ipotesi illegittime in assenza di previe intese) e al tempo stesso di creare vuoti normativi. In sostanza, era il principio delle «foglie secche» applicato *ante litteram* alla normativa sui culti ammessi.

In tempi in cui l'espressione «foglie secche» era invece riferita al Concordato, fu presentata la proposta di legge costituzionale Basso nel 1972. Essa contemplava l'abrogazione dell'art. 7 e la modifica dell'art. 8 in modo da rendere applicabile la procedura in esso prevista a tutte le confessioni e quindi anche alla Chiesa cattolica. Rapportata ai lavori della Costituente, la proposta Basso si riallacciava al dibattito precedente a quello sulla scelta tra «termini concordatari» ed inclusione dei Partiti Lateranensi nella Costituzione. Ma teneva conto della creazione successiva dello strumento delle intese: non più quindi la menzione dei concordati (strumento storicamente proprio del cattolicesimo), ma di una procedura patrizia non concordataria e comune a tutte le confessioni religiose.

La proposta Basso era inserita nel dibattito di quell'epoca: già nel 1967 il Parlamento aveva dato il via alla revisione concordataria, ma i termini della revisione erano ancora aperti. Si discuteva di «foglie secche» ma anche del possibile superamento (consensuale) dello strumento concordatario. In quel contesto, la proposta Basso,

certo non destinata ad una rapida approvazione, era chiaramente indicativa: abrogando l'art. 7 sarebbe caduta la necessità del consenso della Santa Sede al superamento del concordato del 1929; e contemporaneamente si suggeriva uno strumento diverso, ma di carattere partizivo. Le intese segnavano dunque anche per Basso un punto di non ritorno: pur nel riaffermare l'antica opposizione al concordato, la via suggerita era comunque quella di un accordo bilaterale.

La prima scelta della Costituente, cioè l'abbandono del «diritto comune», restava valida anche per questa proposta, espressione del pensiero laico. Mentre lo strumento delle intese, creato come si è visto in modo abbastanza casuale nel corso del dibattito, rivelava potenzialità nuove, pur essendo a quel momento ancora del tutto inattuato anche per gli originali destinatari.

I CAPISALDI DEL DIBATTITO DOTTRINALE SUGLI ARTICOLI 7 E 8 DELLA COSTITUZIONE

di Sergio Lariccia

Sommario: 1. L'art. 7 Cost. e la sua approvazione in Assemblea Costituente. - 2. L'interpretazione dell'art. 7 comma 1 Cost. - 3. L'art. 7 comma 2 Cost. - 4. L'art. 8 Cost. - 5. Il concordato con la Chiesa cattolica e le intese tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Rinvio.

1. Il problema religioso ha costituito uno dei temi di più vivace ed appassionata polemica durante i lavori per l'approvazione della nuova costituzione dell'Italia repubblicana e democratica.

È nota l'importanza del dibattito che in Assemblea Costituente riguardò la disposizione dell'art. 5 del progetto di Costituzione: tale disposizione diverrà il vigente art. 7 della Costituzione, che prevede, nel primo comma, il principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, «ciascuno nel proprio ordine», e, con riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, dispone, nel secondo comma, che essi «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

L'art. 7 Cost. detta disposizioni le quali si ricordano a due diversi ambiti costituzionali: quello della libertà religiosa e quello dei rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici (Finocchiaro 1977, p. 321). La dottrina si è proposta di coordinare le norme contenute nell'art. 7 Cost. con le altre disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa, considerando l'importanza che, nell'interpretazione delle disposizioni concordatarie, assume il problema del riconoscimento della *libertas Ecclesiae* come diritto costituzionalmente garantito; per quanto invece riguarda il coordinamento dei principi contemplati nell'art. 7 Cost. con le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti fra lo Stato italiano e gli altri ordinamenti, è necessario tenere presente la nuova realtà