

VITTORIO PARLATO

**LIBERTA' ED EGUAGLIANZA RELIGIOSA:
I PROBLEMI DEGLI ANNI '80 (*)**

(*) Relazione tenuta al Convegno « I cattolici italiani, la società e lo Stato » Urbino 21-22 Maggio 1981.

SOMMARIO: 1. La normativa speciale del fenomeno religioso. — 2. Le diverse finalità della regolamentazione speciale del fenomeno religioso. — 3. La normativa a tutela della libertà religiosa dei singoli e il ruolo dei cittadini-fedeli. — 4. La normativa relativa alla libera ed autonoma organizzazione confessionale. — 5. Legislazione statale e normazione pattizia. — 6. La normativa speciale a tutela della sovranità dello Stato, e dei diritti fondamentali dei cittadini. Il principio d'eguaglianza.

1. - *La normativa speciale del fenomeno religioso*

In occasione della revisione del concordato Lateranense e di una regolamentazione pattizia per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, si è vivacizzato nella dottrina italiana un dibattito giuridico e politico sulla tutela della libertà ed eguaglianza religiosa.

Innanzitutto una premessa, o meglio un'osservazione critica: spesso si affronta il problema in un modo inesatto, rilevando cioè l'antitesi tra concordato e separatismo o legislazione separatista, dimenticando che queste sono due categorie logiche che muovono su piani diversi anziché porre l'accento tra una normativa rispondente ad un indirizzo politico a tendenza confessionale, a tendenza laica, a tendenza laicista. Concordato o meglio regolamentazione concordataria significa normativa concordata, pattuita, relativa ai rapporti giuridici tra stato e Chiesa cattolica e può benissimo aversi in ordinamenti giuridici ad indirizzo ideologico diverso.

Separatismo, poi, è un concetto giuridico polivalente che può applicarsi ad uno stato che non accetti il contenuto ideologico di nessuna religione, ma che regoli con leggi *ad hoc* il fenomeno associativo confessionale ⁽¹⁾ (gli stati liberali del

(1) Il noto separatismo cavouriano degli uomini politici e governi liberali sia di destra che di sinistra, meglio qualificato da Gismondi come nuovo giurisdiziona-

XIX secolo e del primo '900) o che tolleri la religione con fatto negativo, imponendo una morale statale laica ⁽²⁾ (gli stati socialisti), oppure che regoli il fenomeno religioso con norme di diritto comune affidando alla giurisprudenza (come negli U.S.A.) il compito di garantire *comunque* la libertà religiosa, qualificata come diritto fondamentale per il fatto che la religione è positivamente valutata dall'ordinamento ⁽³⁾.

Certo è che quando uno stato, come gli U.S.A., appresta alla libertà religiosa le garanzie proprie degli altri diritti fondamentali e realizza concretamente tramite l'attività giurisprudenziale bisogni religiosi della popolazione non siamo, a mio avviso, di fronte ad uno stato separatista, nel senso di stato laico, agnostico.

A me sembra che il fenomeno religioso sia socialmente troppo rilevante per non essere preso in considerazione, di per sè, dall'ordinamento giuridico. C'è una tendenza dello Stato italiano oggi ad emanare normative speciali per una serie di rapporti giuridici, di situazioni, che non solo si diversificano dal diritto comune, ma spesso contrastano con i principî stessi che la norma generale detta in linea di principio. Faccio qualche esempio: la determinazione del canone di locazione o di fitto di fondi rustici e urbani sottratta alla disponibilità delle parti; la durata del contratto sottratta alla libera determinazione, il processo del lavoro; la legislazione a tutela delle minoranze etniche ecc.; è tutta una normativa derogatrice del diritto comune giustificata dall'importanza sociale della materia e dall'interesse costituzionalmente protetto.

lismo. P. GISMONDI, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano*, Milano, 1946; P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso 1976, p. 53 ss.

(2) Cfr. per tutti G. BARBERINI, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano 1973.

(3) *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti* (a cura di N. CAPONI, L. A. MISSIR, F. ONIDA, V. PARLATO) Milano 1968; F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Milano 1970.

2. - *Le diverse finalità della regolamentazione speciale del fenomeno religioso*

Quella che comunemente viene chiamata regolamentazione speciale del fenomeno religioso può avere in linea di massima tre finalità, che non si escludono a vicenda, ma che anzi possono concorrere a costituire la *ratio* di una medesima norma.

La prima è quella di garantire la piena libertà religiosa sia come manifestazione di pensiero, di proselitismo, di culto pubblico, sia anche come facoltà di porre in essere da parte dei cittadini alcuni comportamenti religiosamente motivati, contrastanti con la prescrizione statale: obblighi religiosi di fare o obblighi religiosi di non fare (le obiezioni di coscienza). In questo caso soggetti direttamente tutelati sono i cittadini nei loro bisogni spirituali individuali; l'organizzazione ecclesiale è tutelata solo in modo indiretto.

La seconda finalità è quella di garantire la libera ed autonoma organizzazione delle confessioni religiose, e a tale scopo nell'ordinamento statale viene attribuita rilevanza ad interessi e situazioni giuridiche riferibili a norme confessionali.

La terza infine è quella di garantire la sovranità dello Stato contro interferenze dirette o indirette delle organizzazioni che si pongono come gruppi di pressione all'interno dello Stato medesimo.

Per la prima finalità, libertà religiosa dei singoli, è ovvio che i più diretti interessati sono i cittadini; ne consegue che dovranno essere i cittadini stessi e i loro rappresentanti politici a farsi promotori di una normativa garantista.

A tal fine non si tratterà di strappare delle concessioni ad un principe laico o agnostico, ma solo di volere essi stessi e i loro rappresentanti una normativa che riconosca determinati diritti e determinate facoltà; quanto più sarà sentita nei singoli l'esigenza di tali libertà, tanti di più saranno i cittadini che ne vorranno la tutela e tanto maggiori e concrete saranno le libertà

religiose garantite, sì da dare anche una tendenza confessionista all'indirizzo politico dello Stato.

Riprendendo l'osservazione critica fatta all'inizio direi che i termini del problema non sono concordato o separatismo, bensì indirizzo politico in senso religioso, laicista o laico.

Siamo dinanzi ad uno stato a tendenza confessionista cattolica quando, per la valutazione positiva che dà alla religione cristiana in genere e ai suoi precetti morali ed in specie al cattolicesimo romano, esso impronta la propria normazione a quei principî etico-religiosi, quali ad esempio l'inaammissibilità del divorzio, dell'aborto, del controllo delle nascite, la punibilità dei reati di vilipendio religioso, la qualifica religiosa del giuramento, la preferenza del coniuge religioso su quello ateo per l'affidamento della prole, ecc. Oppure, all'opposto, lo Stato può considerare la religione come fatto strettamente privato e farsi portatore di una propria etica, materialistica o idealista non importa, ma comunque areligiosa o anti-religiosa, e per ciò escludere ogni influenza della religione nella vita pubblica e ignorare principî e istituzioni religiose (in questo caso saranno considerati illeciti quei comportamenti motivati da istanze religiose compiute dai cittadini, non ci sarà obiezione di coscienza per motivi religiosi, né tutela del segreto confessionale); proprio perché non si ammette una morale diversa da quella dello Stato.

È questo lo stato laicista (4).

Un terzo tipo di indirizzo politico, qualificato dalla dottrina come proprio dello stato laico, è quello in cui esso non si fa « portatore e maestro di una propria concezione metafisica » né implica « alcuna affermazione negatrice di una verità divinamente rivelata, né alcuna opposizione ai valori e alle confessioni religiose in genere, o, in specie, ad una chiesa che autoritariamente interpreti ed insegni una verità reputata asso-

(4) N. MORRA, voce *Laicismo*, in *N. ssimo Dig. It.*, p. 438.

luta ». « Questo comporta l'autonomia dello Stato da qualsiasi sistema oggettivo ed assoluto di norme religiose ed etiche di derivazione esterna rispetto all'ambito statale stesso » (5).

In questo caso l'ordinamento farà proprî quei valori religiosi di cui i cittadini si faranno portatori nella misura in cui saranno recepiti dalla collettività nazionale.

Questi valori convivranno con altri di diversa matrice e concorreranno tutti a plasmare e delineare l'indirizzo politico legislativo dello Stato.

Si avrà così una legislazione più o meno rispondente all'etica religiosa, alla tutela dei comportamenti religiosamente motivati, non come richiesta di una confessione religiosa o come impegni concordatarî, ma come scelte politiche, determinate da un libero convincimento e confronto di idee.

3. - *La normativa a tutela della libertà religiosa dei singoli e il ruolo dei cittadini-fedeli.*

Ci sono dei temi che se pur legati a principî religiosi, a interessi confessionali, sono scelte di politica legislativa statale che interessano i cittadini dello Stato per realizzare concretamente la loro libertà religiosa.

Il riconoscimento legislativo dell'obiezione di coscienza nei confronti di alcune norme, l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, l'assistenza religiosa, l'attività benefica di associazioni o fondazioni a carattere religioso, la tutela penale contro manifestazioni vilipendiose, l'indissolubilità del matrimonio, la depenalizzazione o ammissione dell'aborto, la sovvenzione a scuole pubbliche confessionali, le agevolazioni per

(5) L. GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Arch. Giur.* 1967, p. 79 ss. Cfr. anche P. G. GRASSO, *La questione del divorzio nell'evoluzione del diritto costituzionale*, in *Il Politico*, 1980, p. 587 ss. e 613, dove si evidenzia il significato del moderno Stato laico e pluralista.

studenti di scuole private, la tutela del segreto confessionale e, direi, la stessa dispensa dal servizio militare o da altri oneri pubblici dei ministri di culto con cura d'anime, la celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, dovranno essere proposti, richiesti, al legislatore italiano da quanti come cittadini, come singoli e come associazioni, ne sentano l'esigenza. Lo Stato moderno non può inoltre accontentarsi di una proclamazione meramente formale del diritto di libertà religiosa, ma deve cercare anche di evitare il contrasto, per quanto possibile, tra legge statale e personali convincimenti di doverosità etica (6).

In questo campo, è stato giustamente rilevato, « è dato misurare la sensibilità dell'ordinamento giuridico per i problemi riguardanti l'effettivo esercizio della libertà religiosa ed il suo interessamento per la concreta soddisfazione di natura fideistica dei cittadini » (7).

È in questa logica che l'ordinamento italiano prevede oggi l'obiezione di coscienza per il servizio militare o per gli interventi diretti all'interruzione della gravidanza, consentendo una tutela di comportamenti religiosamente motivati (o anche solo ideologicamente motivati), anche in contrasto con la generale obbligatorietà delle leggi. Una tale rilevanza ai principî religiosi dovrà essere riconosciuta anche a quei cittadini i quali, per un proprio convincimento interiore, non vorranno invocare il nome di Dio nelle formule di giuramento, o non vorranno far parte di giurie popolari (8). Un problema si pone per il rifiuto di trasfusioni di sangue; ho qualche dubbio che lo Stato possa imporre la trasfusione.

(6) P. BELLINI, *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, in *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bologna 1975, p. 134.

(7) P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1979, p. 58.

(8) P. FLORIS, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in *Il foro italiano* 1981 n. 3, p. 15 ss. dell'estratto; F. ONIDA, *Dispense dalle lezioni di diritto ecclesiastico*, Firenze 1979-80, p. 172.

Lo stato italiano ha competenza a legiferare nella materia religiosa, giacché la proclamata indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa nel proprio ordine e l'autonomia riconosciuta alle altre confessioni significa solo che l'ordinamento statale non può, in alcun modo, intervenire per disciplinare, con proprie norme, la sfera interna delle chiese, la loro struttura organizzativa, i loro uffici, la qualifica dei loro soggetti e i poteri che l'ordinamento e lo statuto confessionale, attribuiscono loro ⁽⁹⁾.

Ha competenza ⁽¹⁰⁾, dicevo, non piena competenza, perché a norma dell'art. 7, Cost. II comma, le materie contemplate nei Patti lateranensi, e solo queste, non possono essere modificate con legge ordinaria, se non con l'accordo della S. Sede ma è da escludere che l'art. 7 abbia introdotto il principio del necessario regolamento consensuale di tutte le materie di interesse comune tra Stato e Chiesa ⁽¹¹⁾.

Non si può, a parer mio, dare alle confessioni religiose la rappresentanza delle esigenze religiose dei cittadini per quanto riguarda l'indirizzo politico-legislativo statale, quando siano in un ordinamento democratico e pluralista, dove l'attività legislativa è di competenza di un parlamento liberamente eletto a suffragio universale, in un ordinamento in cui i cittadini stessi sono sovrani ⁽¹²⁾.

Trovo conforto a questa tesi nei principî della vigente costituzione, e proprio nel primo comma dell'art. 7, là dove si afferma l'indipendenza e sovranità dello Stato italiano nel proprio ordine, ordine che è ricavabile da un esame complessivo di tutte quelle norme e principî costituzionali che concretamente

⁽⁹⁾ C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padova 1975, p. 186.

⁽¹⁰⁾ G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana*, Milano 1974, pp. 54-55.

⁽¹¹⁾ CATALANO, *op. cit.*, pp. 54-55.

⁽¹²⁾ In senso opposto S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano 1967, p. 94 ss..

realizzano la sovranità dello Stato, precisandone funzioni, limiti e poteri (13). Ma uguale rispondenza mi sembra rinvenire nei principî della costituzione *Lumen Gentium* del Concilio Vaticano II (n. 36) là dove afferma che « Per la stessa economia della salute imparino i fedeli a ben distinguere tra i diritti e i doveri che loro incombono in quanto sono aggregati alla Chiesa, e quelli che loro competono in quanto membri della società umana. Cerchino di metterli in armonia tra loro, ricordandosi che in ogni cosa temporale devono essere guidati dalla coscienza cristiana, poiché nessuna attività umana, neanche delle cose temporali, può essere sottratta al comando di Dio ».

È stato da più autori sostenuto, e a ragione, che i laici costituiscono il punto di intersezione tra il mondo delle realtà spirituali e il mondo delle realtà temporali: la Chiesa e la società profana. Devesi sottolineare, scrive Gismondi (14), come siano riconosciute ai laici le funzioni proprie di redimere le realtà temporali nella famiglia, nello Stato, nella scuola e nelle altre istituzioni di cultura, facendosi interpreti delle indicazioni del magistero ecclesiastico al fine di « iscrivere la legge divina nella città terrena: è questo un compito, dicono i Padri del Vaticano II nella *Gaudium et Spes* (n. 43), della loro coscienza già « convenientemente formata ».

Occorre in sostanza che i cittadini-fedeli testimonino nella vita di tutti i giorni il loro impegno di credenti, a qualunque credo appartengano, e non rimangano spettatori di una contesa tra i governanti da loro liberamente eletti come cittadini, e i pastori cui si riconoscono affidati come fedeli.

13) CATALANO, *op. cit.*, p. 16.

14) P. GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano 1973, p. 88 ss.

4. - *La normativa relativa alla libera ed autonoma organizzazione confessionale.*

La seconda finalità della legislazione speciale in materia religiosa è, come accennavo prima, quella di garantire la libera ed autonoma organizzazione delle confessioni religiose. Si tratta di attribuire rilevanza nell'ordinamento statale a interessi e situazioni giuridiche riferibili a norme e a rapporti giuridici sorti nell'ambito confessionale.

Questo significa, prima di tutto, riconoscere il diritto che regola l'organizzazione confessionale, e non come emanazione del potere statale; ed inoltre l'esclusiva competenza degli organi confessionali a regolare la vita e i rapporti ecclesiali senza doverne rendere conto allo Stato, fino a quando ovviamente non investano l'ordine dello Stato. A questo si aggiunge il principio del riconoscimento della dipendenza organica degli enti dall'organizzazione confessionale e dalla sua strutturazione gerarchica, e quello della tutela in sede civile del rapporto organico che lega i titolari sia di uffici ecclesiastici, sia di speciali rapporti d'ordine interno, relativi all'assetto istituzionale della confessione.

Se lo Stato italiano riconosce la Chiesa cattolica come indipendente e sovrana nel proprio ordine, se riconosce alle confessioni acattoliche il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, se in sostanza riconosce la piena ed esclusiva competenza delle istituzioni confessionali ad autoregolamentarsi, non può non dare rilevanza nel suo ordinamento a tutti i rapporti giuridici confessionali, ché altrimenti, dando rilevanza ad alcuni sì e ad alcuni no, verrebbe a disciplinare esso stesso l'organizzazione religiosa.

Una tale rilevanza negli ordinamenti statali può essere, in astratto, fatta anche con una legge unilaterale dello Stato, ma, mi sembra, la costituzione italiana (artt. 7, II, e 8, III) indica la strada dell'accordo con le singole confessioni.

Ugualmente soggetta ad una normativa concordata, sempre proprio per rispettare la libertà ed autonoma organizzazione confessionale, dovrà essere la legislazione specifica attuatrice di esigenze di libertà religiosa stabilite, in linea di principio, dal legislatore italiano.

Se ad es. viene sancito da una legge che nelle scuole pubbliche materne possa essere fatta attività catechetica agli scolari delle rispettive religioni, dovranno essere presi accordi con le singole confessioni interessate per la concreta attuazione di queste scelte. Non è pensabile infatti che sia l'autorità laica a stabilire l'idoneità degli insegnanti e dei programmi ⁽¹⁵⁾.

Ugualmente la disponibilità di usufruire di spazi per trasmissioni radio-televisive riconosciuta alle confessioni non potrà realizzarsi se non attraverso un accordo che precisi modalità e garanzie ⁽¹⁶⁾.

(15) Non potrebbe invece ravvisarsi, a mio avviso, un impegno dello Stato a regolare con una confessione religiosa (quella cattolica come quella della maggioranza) un insegnamento nelle scuole della religione intesa come cultura religiosa o storia delle religioni. Attualmente la normativa concordataria di cui all'art. 36 del Concordato non permette un insegnamento di questo tipo, o al massimo lo permette in alternativa a quello della religione cattolica, ma un'eventuale revisione pattizia della normativa potrebbe consentirlo. Verso un insegnamento della religione come cultura religiosa sembra infatti orientarsi il nuovo concordato cfr. F. BONANNI DI OCRE *Revisionismo confessionistico in Italia ed aspetti storici della Chiesa di Stato*, in *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, 2, Napoli 1981, p. 80; cfr. anche P. COLELLA, *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla costituzione ed ai principi del Vaticano II*, in *Il Dir. Eccl.* 1980, I, p. 510.

Starà ai politici valutare l'opportunità o meno di affidare a laici qualificati sì, ma non soggetti ad alcun controllo ecclesiale un insegnamento così legato agli interessi religiosi dei singoli ed alla stessa libertà religiosa, potendosi trasformare in alcuni casi quell'insegnamento in strumento di propagazione di ateismo, eresie e dissidenza, specie quando sia impartito nelle scuole inferiori.

A parere mio o la religione è insegnata in modo catechetico sotto il controllo delle rispettive confessioni e mantenendo la qualifica di corso opzionale, o non deve essere insegnata nelle scuole come disciplina distinta.

(16) Da tener presente che per lo spazio radio-televisivo dato alle confessioni in quanto tali, cioè a quelle che hanno statuti riconosciuti dall'ordinamento italiano ed alla Chiesa Cattolica di cui si riconosce l'indipendenza e sovranità, l'accordo dovrà essere fatto con i loro legittimi rappresentanti. Le trasmissioni si pre-

Soggetto ad una normativa concordata dovrà essere anche il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, o con fine di religione e di culto. L'utilizzazione degli schemi del diritto privato italiano sono inidonei a ricomprendere realtà come i benefici ecclesiastici, le diocesi, le chiese aperte al culto, le case religiose ed altri istituti delle confessioni non cattoliche (so di una vicenda pluriennale relativa al riconoscimento a norma del diritto comune della Chiesa Apostolica, operante nel grossetano, dove il riconoscimento è condizionato ad una forzatura della realtà e come ogni forzatura non solo è difficilmente realizzabile, ma snatura le caratteristiche di questa confessione) ⁽¹⁷⁾.

Negli U.S.A., dove le confessioni religiose sono trattate come associazioni di diritto privato, alcuni istituti forniscono gli strumenti per ottenere la personalità giuridica per sè e per i loro enti. L'*aggregate corporation* si adatta bene alle confessioni di tipo congregazionale; la *revised corporation sole*, che risponde all'esigenza americana di soggettivizzare le associazioni locali di fedeli, è utilizzabile anche dalle confessioni a carattere gerarchico in quanto lo Stato individua gli amministratori dell'Ente in base all'ufficio ecclesiastico rivestito, facendo riferimento al diritto confessionale; la *trustee corporation* rappre-

sentano come manifestazioni ufficiali delle singole confessioni e loro ed i loro organi ne sono responsabili a tutti gli effetti. Nulla vieta che possa essere aperto lo spazio radio televisivo a gruppi sociali, anche religiosi, ma in quanto gruppi sociali ed in questo caso la confessione non è coinvolta, e ciò che viene espresso non è minimamente imputabile alla confessione, bensì a quel gruppo religioso.

(17) Si è negata la costituzione dell'ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia, denominato « Fondazione apostolica » costituito ai sensi degli artt. 14 e ss. del C.C. quale titolare del patrimonio destinato all'esercizio del culto e delle attività religiose in genere. Il ministero degli Interni affermava che non poteva costituirsi un ente patrimoniale che fosse ente morale e che contemporaneamente rappresentasse la Chiesa ed amministrasse i suoi beni, dato che la Chiesa Apostolica non essendo persona giuridica non possedeva nulla, e poi perché se la Giunta Apostolica, ente esponenziale della suddetta Fondazione, amministra al pari di un consiglio di amministrazione, non può essere eretta in ente morale né divenire del patrimonio.

senta una figura intermedia utilizzabile per confessioni non rigidamente gerarchiche ⁽¹⁸⁾. Io ritengo che oggi lo Stato non può sottoporre il fenomeno associativo religioso negli angusti schemi del diritto privato, proprio perché il diritto privato è sorto e costruito per regolare una serie propria e specifica di rapporti giuridici entro i quali non possono essere ricompresi quelli organizzativi religiosi, soprattutto in uno Stato come quello italiano che riconosce esplicitamente il carattere di originarietà e di sovranità dell'ordinamento canonico e attribuisce un'autonomia istituzionale alle confessioni diverse dalla cattolica.

5. - *Legislazione statale e normazione pattizia.*

Posta quindi la necessità o, almeno, l'opportunità, di una regolamentazione speciale per il fenomeno religioso associativo, vediamo come debba realizzarsi per garantire la libertà e l'eguaglianza alle istituzioni confessionali.

A parer mio la normativa concordata non può che essere l'esecuzione di una legge generale unilaterale statale, nella quale si indichino le materie che lo Stato ritiene di comune inte-

(18) La *corporation aggregate* è una persona giuridica costituita da una pluralità di persone fisiche individuate come membri di una comunità religiosa locale. L'assemblea è l'unico organo dell'ente e la sua volontà non è vincolata da regole dommatiche o disciplinari, la rappresentanza dell'ente per i rapporti esterni spetta agli amministratori eletti dall'assemblea, ma questi agiscono come suoi meri mandatari e non come organi aventi una volontà propria da imputare all'ente. La *Revised corporation sole* pur non avendo la soggettivazione dell'ufficio episcopale o parrocchiale, ma quella della locale associazione religiosa, individua negli amministratori di essa in base all'ufficio rivestito nella Chiesa, anziché tramite elezione assembleare.

La *Trustee corporation* rappresenta una tipica figura intermedia ad essa si adeguano le confessioni a struttura non gerarchica; a differenza che nella *corporation aggregate* il collegio degli amministratori costituisce vero e proprio organo dell'ente. Cfr. L. A. MISSIR, *Il regime giuridico degli enti ecclesiastici*, in *Il separatismo* cit., p. 179-181.

resse, cioè quelle che importano una cooperazione per la realizzazione della libertà religiosa individuata da una normativa statale, libertà religiosa non solo formale, ma concreta; le materie possono ricondursi a queste: istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, assistenza religiosa, attività benefica a carattere religioso, sovvenzioni economiche a scuole confessionali, agevolazioni per studenti di scuole confessionali analoghe a quelle date a studenti di scuole pubbliche, dispensa dal servizio militare per ministri di culto con cura d'anime, celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, riconoscibilità in forme tipiche di enti confessionali, agevolazioni tributarie, poteri di certificazione a ministri di culto, riconoscimento di certi ministri di culto come titolari di benefici ed uffici rilevanti per l'ordinamento civile, assicurazioni sociali per il clero, utilizzazione di canali di informazione statali, utilizzazione e tutela della destinazione degli edifici di culto, riconoscimento dei titoli accademici di istituti di istruzione univertaria di confessioni religiose, e forse qualche altro.

In questa legge dovrebbero essere precisate, in linea di massima, le disponibilità dello Stato italiano per le esigenze confessionali e i limiti a garanzia della sovranità dello Stato stesso, la certezza del suo ordinamento, l'interesse collettivo.

In questa sede si potrà chiedere un'armonizzazione dell'organizzazione confessionale con gli interessi statuali (gradimento sulla nomina dei vescovi cattolici, per la rilevanza sociale che essi hanno in Italia, adeguamento territoriale delle diocesi o circoscrizioni territoriali confessionali alle province o alle regioni, ecc.).

Una legge siffatta, o almeno un chiaro e fermo programma politico, da una lato darebbe un'immagine di serietà e di credibilità alla delegazione italiana nelle trattative con la S. Sede e con le rappresentanze con le altre confessioni, dall'altro si saprebbe in anticipo cosa lo Stato vuol dare o no a tutela della concreta libertà religiosa, ed inoltre si creerebbe di fatto una

situazione di sostanziale eguaglianza nei confronti di tutte le confessioni acattoliche ed in linea di tendenza anche nei confronti della chiesa cattolica (19).

È opportuno ribadire che, a mio avviso, quando si parla di rapporti tra Stato e Chiesa o confessione acattolica, si deve intendere rapporti giuridici, criteri di collegamento tra i rispettivi ordinamenti o norme statutarie, non scelte politiche legislative o tantomeno adeguamento della normativa statale all'etica religiosa.

Le chiese o confessioni non sono le rappresentanti degli interessi dei rispettivi fedeli, e non possono concorrere con atti patti i a scelte politiche del legislatore italiano. In concreto non può essere oggetto di accordo l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, ma solo il modo di attuarlo, per salvaguardare le scelte dottrinali e l'organizzazione interna delle chiese (20); non potrà essere oggetto di accordo la celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, ma solo l'attuazione concreta e la rilevanza del diritto confessionale.

Ricordavo prima che il primo comma dell'art. 7 Cost. vieta la disciplina, con norme statali, della sfera interna delle confessioni e la loro struttura organizzativa e di conseguenza la sindacabilità dei provvedimenti confessionali. Si vieta, in sostanza, un ritorno ad istituti di stampo giurisdizionalista, quali

(19) Una o più leggi che precisassero la normativa statale relativa al fenomeno associativo religioso ed alle esigenze religiose dei singoli da attuare con concordato o intese, comunque pattiziamente, con le confessioni interessate potrebbe essere posta nel nulla dalla legge che rende operanti le intese con le singole confessioni o dalla legge di esecuzione del concordato, trattandosi sempre di leggi ordinarie. L'ostacolo potrebbe essere superato o ricorrendo alla delega legislativa (Cfr. sul punto V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose, Problemi e prospettive*, Milano 1978, p. 41, o cosa più auspicabile, elevando al rango di legge costituzionale quella sulla libertà religiosa e tutela dei culti.

(20) Gli artt. 7 e 8 Cost. mi sembra vietino allo Stato, in modo assoluto, di alterare la struttura gerarchico-istituzionale delle confessioni e di sindacarne la dottrina e la disciplina.

l'appello per abuso, e al tempo stesso si impedisce il ricorso allo stato, da parte delle Chiese, per l'esecuzione di loro provvedimenti — braccio secolare —.

Non può certamente lo Stato sindacare, ad esempio, un provvedimento di exclaustrazione nei confronti di un religioso, né la sospensione *a divinis* di un sacerdote, né la revoca di un ufficio ecclesiastico; ma neppure può costringere al ritorno alla vita claustrale il religioso fuggitivo, o privare dei diritti civili il fedele irretito da censura, chiunque egli sia.

Diverso è il caso di chi è stato privato di un ufficio o beneficio ecclesiastico civilmente rilevante, e mi riferisco a chi sia stato privato dell'ufficio di parroco o di rettore di chiesa, ma potrebbe trattarsi anche della rimozione di un vescovo. Se nessuno dubita che sia di piena ed esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica prendere siffatti provvedimenti, sindacabili solo dinanzi all'autorità ecclesiastica superiore, si discute se il chierico rimosso debba lasciare in libera e piena disponibilità dell'autorità ecclesiastica il beneficio annesso all'ufficio, le cosiddette temporalità.

Il problema, a norma del concordato vigente, non ammette diversità di soluzioni; il beneficiario è un usuario delle temporalità, non attribuite a lui come chierico, bensì come titolare di quell'ufficio ecclesiastico. Ma mi pare che nemmeno sarebbe possibile una diversa soluzione senza ledere la sovranità della Chiesa cattolica garantita dall'art. 7 Cost., o l'autonomia riconosciuta alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Il voler considerare parroci o rettori di chiese, agli effetti temporali, perché di questo si tratta nella sostanza, chierici rimossi, significa che lo Stato si arroga il diritto di considerare parroci o beneficiari persone che tali non sono per la Chiesa. Questo non è braccio secolare per l'esecuzione di un provvedimento canonico, ma solo attuazione pratica della libertà organizzativa della Chiesa. Il riconoscimento di indipendenza e sovranità nel proprio ordine, di cui parla l'art. 7 Cost., non può

solo significare che lo Stato considera le situazioni giuridiche che si hanno nell'organizzazione ecclesiastica, senza conseguenze nell'ordinamento civile.

Un riconoscimento di tal genere non ha alcun valore, significato, se esso attiene solo all'interno dell'ordine chiesastico, senza alcun peso nell'ordinamento statale. Il riconoscimento della sovranità, di cui all'articolo 7 Cost., postula necessariamente il riconoscimento nell'ordine statale dei rapporti regolati dalla Chiesa nella sfera di competenze giuridiche che le sono riconosciute. In sostanza il riconoscimento di un ordinamento da parte di un altro sta proprio nell'efficacia riconosciuta da uno dei due ordinamenti alle situazioni giuridiche esistenti nell'altro, così che esse possano operare nel suo interno e non solo in quello cui si rinvia ⁽²⁷⁾.

Il 'braccio' che lo Stato dà alla Chiesa nel garantirle la disponibilità delle temporalità di beneficî trattenute dai precedenti beneficiari rimossi, o di edifici di culto occupati da comunità dissenzienti, è dovuto alla necessità di ristabilire, secondo l'ordinamento canonico, una situazione in contrasto con esso proprio in quell'ambito spirituale e disciplinare lasciato alla piena sovranità della Chiesa.

Si tratta cioè di una conseguenza della rilevanza nell'ordine civile di atti appartenenti all'ordine chiesastico e che, per aver una certa presenza nell'ordinamento statale, non possono essere eseguiti secondo le norme dell'ordinamento cui appartengono.

Non si tratta di nulla di diverso da ciò che avviene nell'ordinamento civile per dare esecuzione a diritti che vigono in esso.

Non vi è differenza tra sgombrato forzato di una sede di qualsiasi associazione, occupata da una minoranza di soci, con-

(21) O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*, Milano 1980, p. 252.

tro le delibere degli organi sociali competenti, e lo sgombero forzato di un immobile di un beneficio ecclesiastico occupato in violazione delle norme canoniche. Qualunque situazione giuridicamente protetta, se violata, dev'essere reintegrata, anche con la forza; altrimenti l'ordinamento statale viene cancellato e praticamente annullato ⁽²²⁾.

Il problema ora esposto richiama l'attenzione sulle comunità di base, sull'utilizzazione da parte loro di edifici di culto cattolico, ma casi analoghi potrebbero verificarsi per ogni altra confessione religiosa.

Mi riferisco ovviamente solo a quelle comunità di fedeli che hanno rotto il *vinculum communionis* con la chiesa madre, ed in specie a quelle comunità del dissenso cattolico che sono prive del vincolo di comunione con il proprio vescovo, simbolo e strumento di comunione con la chiesa cattolica.

Lo Stato deve garantire la libertà religiosa di queste comunità come la garantisce alle altre confessioni, ma non può considerarle cattoliche. Cattolico è da intendersi persona, rito, culto appartenente alla Chiesa cattolica - istituzione.

Lo Stato non può agli effetti giuridici che qualificare cattolico chi, o ciò che, è considerato tale dalla legittima gerarchia in comunione con la sede romana. Lo Stato italiano riconosce capo della chiesa cattolica il romano Pontefice, tale per le norme canoniche, e conseguentemente deve riconoscere appartenente alla chiesa cattolica solo chi è in comunione con lui ⁽²³⁾.

Quanti, per motivi insindacabili dallo Stato, non fanno parte della comunione cattolica, intesa come vincolo, legame

(22) FUMACALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 262.

(23) V. PARLATO, *Turbamento di funzione religiosa*, in *Il Dir. Eccl.*, 1971, II, p. 466 s.. Questa è appunto un'applicazione del 1° comma dell'art. 7 Cost., con il quale lo Stato italiano riconosce le situazioni giuridiche esistenti nell'ordinamento canonico come operanti anche nell'ordinamento italiano, quando siano relative alle materie di competenza ecclesiale.

giuridico, o per scelte spontanee o perché sono stati privati del del *vinculum communionis* dalla S. Sede, o dalla gerarchia cattolica, non possono essere qualificati giuridicamente come cattolici e celebrari riti in edifici di culto cattolici.

Queste comunità hanno certamente bisogno di luoghi di culto propri; il problema deve essere risolto in modo diverso. Una via di soluzione potrebbe forse essere questa.

Esiste un interesse di un gruppo di fedeli socialmente rilevante, alla disponibilità di un edificio di culto; dato che da più parti si invoca un impegno dello Stato a che il concetto di libertà religiosa da facoltà di fare o di non fare si traduca in capacità, possibilità concreta di compiere determinate azioni, tramite l'intervento fattivo dello Stato, la pubblica amministrazione destini, almeno a titolo provvisorio, un edificio pubblico alle attività di culto di quel gruppo. Forse, in certi casi, si potrebbe revocare la destinazione al culto cattolico di una qualche chiesa poco utilizzata, ma sempre ben inteso, di proprietà statale e destinarla al culto dissidente.

È ovvio che quando un edificio appartiene in proprietà ad un ente ecclesiastico cattolico non è possibile nessuna diversa utilizzazione. Per il trasferimento della disponibilità di un edificio di culto di proprietà statale dall'una ad altra confessione occorre, comunque, un esplicito provvedimento della pubblica amministrazione con cui si revochi la destinazione al culto cattolico e lo si destini ad un altro gruppo religioso, in quanto non cattolico.

Va tenuto presente che una tale linea di condotta genererebbe delle aspettative per tutti i gruppi confessionali, anche di matrice protestante, che si vanno costituendo in Italia, in questi anni.

Per gli edifici di culto di proprietà di singoli cittadini, per i quali fin'ora la giurisprudenza è ferma ⁽²⁴⁾ nel non ritenere pos-

(24) Cfr., *Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all'eserci-*

sibile una diversa utilizzazione e destinazione per salvaguardare l'interesse religioso dei fedeli, forse il giudice potrebbe valutare il *petitum* del proprietario, il quale volesse destinare l'edificio ad un culto non cattolico, giudicando sul reale interesse dei fedeli delle zone limitrofe.

5. - *La normativa speciale a tutela della sovranità dello Stato, e dei diritti fondamentali dei cittadini. Il principio d'eguaglianza.*

Non mi soffermo tanto sul controllo degli atti idonei ad esercitare pressioni delle confessioni religiose e delle loro autorità nella vita civile. Le pressioni esercitate dai gruppi religiosi non sono dissimili da quelle provenienti da formazioni sociali di diverso tipo, e tutte utili a garantire un dibattito politico serio e perfettamente consono al pluralismo ideologico.

Il problema sta, semmai, nella drastica applicazione del principio della areligiosità dello Stato e dell'eguaglianza tra credenti e non credenti. Io credo che debba sempre prevalere la *ratio libertatis religiosae*, a costo di aver norme diverse per cittadini di fedi differenti quando sia in gioco la libertà religiosa.

È, a parer mio, quello del concreto esercizio della libertà religiosa, sia in forma individuale che collettiva, un ragionevole motivo e una finalità costituzionalmente apprezzabile che possono giustificare un trattamento differenziato.

Il principio di eguaglianza religiosa non può derivare solo dall'art. 3 della Cost., ma dal combinato disposto degli artt. 3, 7, 8, e 19 della costituzione stessa.

Alla luce di ciò si deve dire che da un lato ogni confes-

zio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione « mortis causa » nella proprietà della basilica di S.M. Assunta di Carignano, in *Genova*, in *Dir. Eccl.* 1975, II, 237 ss. .

sione religiosa gode di assoluta parità di trattamento, quanto all'esercizio di tutte le libertà garantite dalla costituzione e che, di conseguenza, è costituzionalmente illegittima qualsiasi norma la quale valga a limitare questa libertà.

D'altra parte, il fatto che la costituzione assicuri la parità di godimento delle libertà e non abbia enunciato un principio di rigida uguaglianza lascia libero il legislatore di stabilire un trattamento, per le singole confessioni, che la necessità ed opportunità richiedono. La diversa disciplina prevista poi agli artt. 7 e 8 confermano questa volontà del legislatore costituente, e indicano anche che lo Stato italiano non vuol essere indifferente, astensionista, agnostico, nei confronti del fenomeno religioso, anche associativo; sia che esso riguardi la Chiesa cattolica, sia che si riferisca ad altre confessioni, che, pur avendo un numero esiguo di aderenti, rappresentano un considerevole aspetto del sentimento religioso nazionale.

L'ordinamento giuridico statale dovrà preoccuparsi di creare ed assicurare le condizioni oggettive esterne che rendano possibile a tutte le confessioni religiose il libero e completo adempimento del loro compito nativo.

Il principio d'eguaglianza non può essere applicato in senso meccanicistico e la stessa corte costituzionale lo ha affermato con l'aver dato rilevanza al *principio di ragionevolezza, all'interesse costituzionalmente apprezzabile*; questo principio va piuttosto interpretato nel senso ponderato di *una pari adeguatezza* del trattamento giuridico positivo a quelle che sono le specifiche esigenze delle confessioni ⁽²⁵⁾.

(25) F. FINOCCHIARO, *Articolo 8*, in *Principi fondamentali: Artt. 1-12. Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 396; A. S. ASCRÒ, *Art. 3*, in *Principi cit.*, p. 133 ss.; P. BELLINI, *Verso un nuovo laicismo: per una legge comune sul « fatto religioso »*, in *Il Tetto* 1978 n. 86, p. 203 s.

Non sembra che il principio d'eguaglianza possa essere qualificato come principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo principi supremi solo quelli che presiedono alle funzioni istituzionali dello Stato. R. PASCALI,

Un'ultima considerazione sulla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, con specifica considerazione al divieto che provvedimenti confessionali sanzionatori abbiano ripercussione nell'ordine civile, quando non tocchino la Chiesa, o le confessioni, nella loro struttura o nelle loro attività istituzionali.

Mi riferisco, in specie, all'art. 23 del Trattato, secondo comma, per il quale i progetti di revisione dei Patti Lateranensi precisano che l'efficacia dei provvedimenti canonici debba intendersi in armonia con i diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti, ma insieme senza pregiudizio dell'ordinamento canonico.

Vi sono atti che hanno effetti di natura meramente temporale, economica: ad es. un provvedimento di espulsione di un religioso, col quale non si assicurassero pensione, liquidazione o indennizzo, questo non può avere « senz'altro » piena efficacia in Italia a norma dell'art. 23, II comma, giacché da un lato, non prevedendo il trattamento previdenziale, lede un diritto costituzionalmente garantito (art. 38 Cost.), dall'altro non tocca l'autonomia della Chiesa nel campo che le è proprio; il provvedimento è sicuramente impugnabile dinanzi al giudice civile che ovviamente non può che occuparsi dell'aspetto economico della vicenda ⁽²⁶⁾.

In sostanza là dove il provvedimento è rimosta nell'ambito organizzativo ecclesiastico non può non essere considerato immediatamente efficace, poiché altrimenti si violerebbe la sovranità della Chiesa, ma, d'altra parte, se tale pregiudizio non esiste è giustificato il mancato riconoscimento della piena efficacia.

Diritto ecclesiastico e principi costituzionali supremi, in *Studi di diritto cit.*, pp. 285-286.

Non ho tenuto conto della sentenza Corte Cost. n. 18 del 1982, uscita quando la relazione, qui pubblicata, era già in corso di stampa.

(26) FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, pp. 255-256.