

LEOPOLDO ELIA

A PROPOSITO DEL PRINCIPIO
DI LAICITÀ DELLO STATO
E DELLE DIFFICOLTÀ DI APPLICARLO

Per comprendere meglio le implicazioni del principio di laicità (rinviando a più avanti un tentativo di definizione) è opportuno porsi in una prospettiva storica pur senza risalire alle vicende post-risorgimentali e a quelle del regime fascista. È necessario a tal fine partire dai lavori dell'Assemblea costituente ed in particolare dalla seduta 19 dicembre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione dei 75, incaricata di proporre all'Assemblea il progetto di Costituzione. Dopo che il relatore on. Dossetti (Democrazia cristiana) aveva illustrato la sua proposta sulla libertà religiosa riconosciuta ad ogni uomo («tutti» nel testo vigente dell'art. 19 Cost.), l'on. Cevolotto (Democrazia del lavoro) presentò quattro articoli, tra i quali il terzo garantiva a tutte le confessioni religiose il pari diritto di organizzarsi liberamente»; inoltre nello stesso articolo si prevedeva che «tutti i culti hanno diritto a eguale protezione penale contro il vilipendio loro, delle loro credenze, dei loro ministri e contro il turbamento delle loro funzioni». In questi testi c'è già, *in nuce*, la dialettica sui contenuti della laicità nella nostra repubblica: libertà religiosa dei singoli individui e delle diverse confessioni o anche pari trattamento di tutte le confessioni nelle diverse situazioni che possono riguardare i rapporti tra le confessioni e le autorità repubblicane (cd. *res mixtae*)? È chiaro che il voto sull'art. 5 (poi art. 7), consentendo la tutela costituzionale non solo del principio concordatario, ma anche degli stessi Patti Lateranensi (ed in particolare del Concordato) stabiliva una situazione preferenziale per la Chiesa cattolica, giustificata dai costituenti democratico-cristiani con l'adesione al cattolicesimo della grandissima maggioranza dei cittadini italiani. Perciò la «pace religiosa» esigeva che anche nella Costituzione si garantisse il riconoscimento di quei patti, peraltro modificabili d'accordo tra le

due parti senza ricorrere al procedimento di revisione costituzionale.

Nella seduta pomeridiana del 19 dicembre della prima Sottocommissione l'on. Cevolotto ripropose il suo testo relativo alla eguale protezione penale di tutti i culti, ma incontrò l'opposizione di alcuni costituenti democratico-cristiani, i quali trovavano «opportunamente graduata» nel codice penale la tutela delle diverse confessioni, perché più grave era il danno provocato dalle offese alla religione cattolica professata dalla stragrande maggioranza degli italiani. In particolare l'on. Moro oppose una pregiudiziale di inopportunità che fu approvata dalla Sottocommissione di stretta misura (nove voti contro sette). Peraltro votò a favore della pregiudiziale Moro l'on. Lucifero, esponente del Gruppo liberale, ritenendo già accolta la garanzia richiesta dall'on. Cevolotto perché «una volta stabilita l'eguaglianza delle religioni in tutti i casi, è evidente che il legislatore non potrà che adeguarsi a questo principio». Ma ritengo che l'on. Lucifero confondesse libertà ed eguaglianza, mentre «l'eguaglianza delle religioni» non fu mai sancita dai costituenti né in sottocommissione prima, né poi in Commissione dei 75, né, infine, nelle deliberazioni di Assemblea.

Nell'adunanza plenaria della Commissione della Costituzione, riunita il 23 gennaio 1947, emersero ancora preoccupazioni di costituenti «laici» circa la condizione di inferiorità riservata alle religioni diverse dalla cattolica, mentre, a loro avviso, lo Stato doveva essere «nella stessa posizione» rispetto a tutte le Chiese. In realtà l'on. Cappi escludeva che dal richiamo ai Patti Lateranensi, contenuto nel secondo comma dell'art. 5 (poi 7), potessero «derivare conseguenze lesive della libertà delle altre Chiese». Comunque l'adunanza plenaria approvava nella seduta del 24 gennaio 1947 un testo, di iniziativa dell'on. Terracini (Partito comunista italiano) e concordato con il relatore on. Dossetti, contenente i commi 2 e 3 dell'attuale artt. 8 Cost. relativo al diritto di autoorganizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica ed alle intese con lo Stato, approvate con legge.

Infine, nella seduta del 12¹ aprile 1947 dell'Assemblea Costituente, veniva presentato un emendamento dell'on. W. Binni (Partito socialista lavoratori italiani), contenente, tra le altre, la seguente proposizione. «Le confessioni religiose sono eguali di fronte alla legge...»; un testo simile («Tutte le confessioni...») era proposto negli emendamenti Pajetta G. (PCI) ed altri, Laconi (PCI), Cianca e Calamandrei (Gruppo autonomista) ed altri. L'on. Laconi, per escludere che il voto comunista a favore dell'art. 5 (poi 7) fosse in contraddizione con il suo emendamento, distingueva tra «l'organizzazione giuridica» di una religione e la confessione religiosa considerata a prescindere da tale organizzazione: in quel voto la Chiesa cattolica veniva in rilievo come ente organizzato, mentre la confessione religiosa si esprime come comunità di fedeli; con questa distinzione, la formula «eguaglianza delle confessioni» verrebbe ad affermare – secondo l'oratore – «quel principio di laicità dello Stato che noi (*cioè il PCI*) non riteniamo compromesso dai riconoscimenti fatti all'articolo 7.»; in questo modo si eviterebbe di riconoscere un privilegio (o una situazione privilegiaria) a favore di una determinata confessione religiosa, «il che si tradurrebbe nella confessionarietà dello Stato». Secondo l'on. Cianca nessun oratore aveva osato levarsi in quell'aula contro il principio dell'eguaglianza di tutte le fedi religiose, perché altrimenti avrebbe dato la sua adesione al principio dello Stato confessionale; lo stesso oratore distingueva il principio (eguaglianza di tutte le fedi religiose) dalla sua organizzazione giuridica. Il-Presidente della Commissione per la Costituzione on. Ruini (Dem. lavoro) espose obiettivamente gli argomenti avanzati a favore e contro l'emendamento sulla eguaglianza delle confessioni, augurandosi che se non questa formula, trovasse posto nella Costituzione il principio della eguale libertà «così che sia tranquillizzata e soddisfatta l'opinione pubblica degli altri Paesi, che attende un giusto riconoscimento delle religioni minori».

Nella seduta del 12² aprile 1947, dopo l'intervento Ruini, gli onn. Cappi e Gronchi, democristiani, presentarono l'emenda-

mento poi risultato vincente: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge». L'on. Cappi rifiutava una specie di giudizio nel merito sulle religioni e sottolineava come veramente rilevante fosse la pari libertà delle confessioni.

Nelle dichiarazioni di voto che precedettero la votazione per appello nominale sul testo unificato degli emendamenti: «Tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge», l'on. Dossetti definì «molto originale» ma anche «disorientante» l'opinione dell'on. Laconi che si potesse distinguere tra Chiese e confessioni religiose, rivendicando l'adeguatezza delle norme contenute nei vigenti artt. 19 e 20 Cost. Dall'on. Cevolotto fu ribadito il parallelismo tra l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e quella delle confessioni religiose anch'essa di fronte alla legge; l'on. Lucifero disse che votando l'emendamento dei «laici» si pronunciava contro il carattere confessionale dello Stato italiano; e l'on. Bruni, unico esponente dei cristiano-sociali, si dichiarava favorevole all'emendamento pro-eguaglianza perché presentava maggiori garanzie dei diritti di libertà per le minoranze religiose. L'emendamento unitario Cianca fu respinto con 140 voti contro 135 e 8 astenuti. Successivamente fu approvato per alzata di mano l'emendamento Cappi e Gronchi che corrisponde al primo comma dell'art. 8 Cost.

Ho voluto esporre con precisione questo dibattito ormai antico perché ho motivo di ritenere che sia poco noto ai giovani lettori ed anche perché chiarisce meglio di molte considerazioni astratte due modi nitidamente distinguibili di concepire la laicità e la confessionalità dello Stato. Dopo di allora segnalerò alcuni eventi che hanno sicuramente attenuato, ma in parte anche mantenuto, il carattere preferenziale del trattamento riservato alla Chiesa cattolica. Alcune sentenze della Corte costituzionale, specialmente nel 1982, hanno fatto cadere specifiche applicazioni degli effetti civili di provvedimenti ecclesiastici in materia matrimoniale; soprattutto nel 1984, per opera del governo Craxi, si è concluso il lungo cammino per la revisione del Concordato del 1929, iniziato nel 1967 dal terzo governo Moro. Col nuovo Con-

cordato si eliminarono le norme più evidentemente in contrasto con regole e principi della Costituzione repubblicana e si dichiarò non più in vigore il riferimento contenuto nel Trattato alla «sola religione cattolica come religione dello Stato italiano»; una definizione che aveva preoccupato i costituenti «laici» nel 1946-1947. Come i Patti Lateranensi avevano chiuso la ferita del 20 settembre 1870, così il nuovo Concordato del 1984 chiudeva quella subita dalla Chiesa italiana con la legge sul divorzio del 1970 applicabile anche ai matrimoni concordatari, e confermata dal referendum del 1974, un evento davvero importantissimo per il mondo cattolico e per la Democrazia Cristiana. In effetti il combinato disposto del divorzio '70 e del referendum '74 contribuì fortemente a rendere effettivo il principio di laicità in una materia tradizionalmente molto sensibile nei concordati stipulati dalla Chiesa con gli stati a maggioranza cattolica.

All'accordo del 1984 seguì l'attuazione dell'art. 8 Cost. con la stipulazione delle intese tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica (tra le principali quelle con la israelitica e le evangeliche), poi approvate con legge.

Nel 1989 con la sent. n.203 la Corte costituzionale, risolvendo una questione legata all'insegnamento della religione nelle scuole statali, stabilì che il principio di laicità doveva valere come principio supremo dell'ordinamento costituzionale, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. I valori richiamati negli artt. 2, 3 e 19 Cost. (insieme con quelli degli artt. 7, 8 e 20 Cost.) concorrono a strutturare quel principio. In particolare, negli artt. 3 e 19, «vengono in evidenza come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione». Inoltre, «Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». An-

cora, «Il *genus* (valore della cultura religiosa) e la *species* (principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano) concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini».

Va poi ricordato che sia a proposito delle disposizioni del Concordato sia a quelle della legge di esecuzione del trattato della C.E.E., la Corte ha stabilito che i principi supremi dell'ordinamento costituzionale hanno «una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale»; e ciò, tra l'altro, apre la porta alla possibilità che anche le leggi di revisione della Costituzione siano sottoposte al giudizio della Corte costituzionale per accertare eventuali violazioni dei principi supremi.

Il principio di laicità è stato richiamato nelle sentenze della Corte che, specialmente a partire dal 1995, hanno parificato tutte le confessioni religiose (inclusa dunque quella cattolica) nella protezione o non protezione penale rispetto alla disciplina del Codice Rocco del 1930. Questa giurisprudenza ha interpretato il principio come neutralità, equidistanza e imparzialità – tra le diverse religioni – di ogni disciplina normativa statale, e dunque secondo una dimensione rimasta piuttosto criptica nella pronuncia del 1989. In particolare va notato che già nella sent. n. 925/1988 (a proposito del reato di bestemmia) si era affermato che si rende «ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basi «soltanto sul maggiore o minor numero degli appartenenti alla varie confessioni religiose»; successivamente nella sent. n. 440/1995 si precisava: «l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza» (cfr. conferma nella sent. n. 329/1997, che ritiene non divisibile la protezione del sentimento religioso,

quale aspetto del diritto costituzionale di libertà religiosa). Del resto la dialettica che abbiamo rilevato tra confessioni «eguali» e confessioni egualmente libere ma a trattamento non parificato, se ha visto, specie con la nuova versione del Concordato e con la successiva giurisprudenza della Corte avanzare di vari punti la prima tendenza (soprattutto con il finanziamento non statale dell'otto per mille esteso alle confessioni parti in intese secondo l'art. 8, terzo comma, Cost.), in tempi recenti ha visto pure novità che appaiono ispirarsi ad un trattamento differenziato (mi riferisco in particolare alla immissione in ruolo degli insegnanti di religione).

È lecito chiedersi a questo punto, al di là di singole scelte, in che cosa più precisamente consista il principio di laicità. Bisogna riconoscere che recentemente esso ha subito una forte relativizzazione, escludendosi la prevalenza del principio solo dalle aree in cui dominasse un vetero-confessionismo (ispirato alla teocrazia come identificazione del potere politico con una confessione religiosa) e, all'altro estremo, dagli ordinamenti nei quali la persecuzione contro ogni religione si accompagnasse al favore per l'ateismo. Così, all'interno di uno spazio sempre più vasto, perderebbe di rilievo anche il persistere della «religione di Stato» nella monarchia inglese ed in quelle scandinave, quando la libertà religiosa dei cittadini e quella delle diverse confessioni fossero effettivamente rispettate. In particolare non è tanto semplice contrapporre la laicità francese a quella italiana: è vero che quella d'oltralpe è proclamata come caratterizzante la repubblica nell'art. 1 della Costituzione del 1958 e che essa, pur perdendo talune valenze anticlericali dei primi del secolo scorso, promuove ancora una forte reattività contro qualsiasi tentativo di alterare la neutralità degli spazi pubblici come la scuola statale. La recente polemica per la legge sul divieto di simboli religiosi troppo visibili nelle aule scolastiche, negli ospedali e nelle prigioni (ma si prende di mira soprattutto il velo islamico) si fonda su una concezione più rigida della laicità di quella accolta nella prassi italiana: e fa un certo effetto ascoltare il Presidente Chirac

proclamare la scuola un «santuario repubblicano» e ritenere ammissibili i simboli religiosi portati dagli studenti purché essi siano discreti e non identifichino, con loro eccessiva visibilità, l'appartenenza religiosa dell'alunno. Eppure, la Francia, che a grande maggioranza dei membri della Commissione Stasi e dei componenti delle due Camere ha approvato una legge finalizzata a raggiungere obiettivi di integrazione mediante il ricorso al principio di laicità, è la stessa Francia che già in leggi della quarta repubblica, consolidate nella quinta, ha previsto il finanziamento delle scuole private, in maggioranza cattoliche, considerate tipici «organismi di tendenza» e a cui perciò non si applica la legge sul velo. Mentre in Italia, come è noto, si è ritenuto costituzionalmente inattuabile quel modo di intervento a favore delle scuole non statali.

Ma è lecito domandarsi ora: fino a che punto il principio di laicità, così relativizzato, può aiutarci a risolvere le questioni ancora aperte in tema di rapporti tra Stato e confessioni? Certamente tale principio, in una interpretazione aperta, dovrebbe ispirare la legge, tuttora non approvata, contenente norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi. Si tratta di una questione senza dubbio rilevante anche perché, in attesa della adozione di quella legge, si è interrotta la serie di intese approvate dalle Camere, seguite al nuovo accordo tra Chiesa cattolica e Stato italiano nel 1984. E sicuramente non è casuale che l'interruzione sia intervenuta nei casi più delicati come quelli concernenti i testimoni di Geova e più ancora le formazioni religiose islamiche. A titolo di esempio, citerò anche la questione aperta a proposito di icone, simboli di stato e segni religiosi, che ricorda, per analogia, quella ora risolta in via legislativa sulle formule di giuramento davanti ai giudici. Si controverte infatti sulla costituzionalità di norme in grado di imporre come arredo scolastico obbligatorio il crocifisso, anche se si ammettesse il carattere in senso largo culturale e non meramente religioso di questo simbolo. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è la legislazione del Land Baviera, a maggioranza assoluta cattolica, emanata dopo la nota sentenza del Tribunale

Costituzionale di Karlsruhe che aveva escluso in assoluto la costituzionalità (in base a varie norme della Legge Fondamentale del 1949) della esposizione del crocifisso nelle scuole non confessionali. Al contrario il legislatore bavarese ha subordinato a ulteriori condizioni la soluzione di eventuali conflitti derivanti da opposizioni minoritarie, col risultato, secondo alcuni osservatori, di limitare al dieci per cento la rimozione dei crocifissi.

Come si può constatare, guardando sia all'esperienza italiana che a quella di altri paesi europei, l'attuazione del principio di laicità dà luogo a vicende talvolta non lineari nelle quali prevale solo fino ad un certo grado l'interpretazione del principio stesso inteso come neutralità dello stato indirizzata al trattamento paritario (o di diritto comune) delle confessioni religiose.

Per ciò che concerne l'Italia va infine preso atto di un evento di grande rilievo, e cioè la scomparsa della Democrazia Cristiana, rompendosi così il rapporto di corrispondenza biunivoca che di fatto collegò per qualche decennio la Chiesa italiana e quel partito politico. A prima vista sembrerebbe che nel periodo successivo alla undecima legislatura repubblicana sarebbero perciò migliorate le condizioni per attuare con coerenza il principio di laicità in Italia. Tuttavia è pur vero che nella situazione precedente, così singolare per una democrazia contemporanea, Alcide De Gasperi ed altri uomini di governo democratico-cristiani avevano dimostrato in più di una circostanza di possedere una misura notevolissima di senso dello Stato.

La rottura di quell'equilibrio e l'avvento del sistema elettorale quasi maggioritario (75% dei seggi parlamentari assegnati nei collegi uninominali con un solo turno) hanno ripristinato in parte le condizioni che nel 1913 avevano propiziato il famoso patto tra il conte Ottorino Gentiloni e Giovanni Giolitti. Non tutte le condizioni, certo: non era allora risolta la questione romana e il socialismo provocava timori molto più forti nei ceti borghesi e nei vertici ecclesiastici.

Ma è indubbio che la svolta consumata nelle elezioni del 1994 ha incentivato, come un tempo, la tentazione da parte di partiti o di coalizioni di partiti – per acquisire vantaggi elettorali –

di offrire soluzioni di questioni sul tappeto (non ancora chiuse) ritenute da essi più favorevoli per le autorità ecclesiastiche.

La novità di questa situazione nella storia repubblicana e le sue conseguenze ulteriori meriteranno un monitoraggio accurato per evitare, tra l'altro, che esse possano in qualche misura scalfire o mettere a rischio quella pace religiosa che è stata sostanzialmente assicurata specie dopo la fase centrista della c.d. prima repubblica. A questo fine va anche tenuto conto del carattere sempre più multiculturale della nostra società indotto dalla crescente immigrazione di soggetti appartenenti a confessioni religiose estranee alla nostra tradizione. La questione del velo non riguarda solo la Francia; le ultime sentenze del Tribunale costituzionale tedesco sul suo uso da parte di docenti nelle scuole pubbliche e più in generale da parte di dipendenti delle pubbliche amministrazioni confermano la delicatezza delle questioni affrontate in quelle assai controverse pronunce. È inutile sottolineare che tali vicende costituiscono uno stimolo ad approfondire temi ritenuti troppo marginali dai giuristi italiani.