

SERGIO LARICCIA

Professore emerito di *Diritto amministrativo*
nella Sapienza Università di Roma

TUTTI GLI SCRITTI

TOMO V
(2007-2015)



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

SERGIO LARICCIA

Professore emerito di *Diritto amministrativo*
nella Sapienza Università di Roma

TUTTI GLI SCRITTI

TOMO V
(2007-2015)

 LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Proprietà letteraria riservata

© by Pellegrini Editore - Cosenza - Italy

Stampato in Italia nel mese di ottobre 2015 da Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 - 87100 Cosenza - Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672

Siti internet: www.pellegrinieditore.com www.pellegrinilibri.it

E-mail: info@pellegrinieditore.it

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, riproduzione e adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

*Intervento in merito alle proposte di legge in materia religiosa**

SERGIO LARICCIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università "La Sapienza" di Roma*. Signor presidente, voglio annunciare innanzitutto che, purtroppo, oggi pomeriggio non potrò partecipare ai lavori di questa Commissione perché mi devo recare a Firenze per la presentazione di un fascicolo della rivista *Democrazia e diritto* sul quale ci sono vari contributi in materia di laicità.

Voglio dire subito che, a mio parere, queste proposte di legge, ove venissero approvate, produrrebbero danni; e dico questo proprio per collegarmi a chi, all'inizio della mattinata, ha affermato che, in ogni caso, le stesse non produrrebbero danni. Sono convinto, invece, che ciò avverrebbe e, quindi, sono personalmente impegnato a partecipare a questa audizione per dire tutto il possibile al fine di ostacolare l'approvazione di queste proposte di legge. Infatti, non credo che sia ammissibile e proponibile una prospettiva di "dimagrimento" del testo, una prospettiva di "dieta"; quindi, penso – usando espressioni che sono in qualche modo collegate alla tematica religiosa – che invece occorra parlare di ipotetico "aborto" o addirittura di "eutanasia".

Affermo ciò perché credo che queste proposte di legge siano sbagliate nell'impianto. A tal proposito, mi ricollego a quanto dichiarava poc'anzi l'onorevole Zaccaria in merito ad alcuni punti fondamentali; infatti, a mio avviso, una legge in materia religiosa non può avere come riferimento esclusivo la tematica della libertà.

È troppo chiaro – e questo dovrebbe costituire una premessa imprescindibile – che i profili della libertà e dell'eguaglianza sono indissociabili. Pertanto, un'eventuale proposta di legge deve contenere

* In *Indagine conoscitiva della Camera dei deputati*, XV legislatura, I commissione, seduta dell'11 gennaio 2007, Resoconto stenografico, pp. 32-36, 38-39. Riporto nel testo anche gli interventi degli onorevoli Roberto Zaccaria, Marco Boato e Maurizio Turco, nell'ordine in cui hanno preso la parola.

insieme le garanzie di libertà e di uguaglianza.

Dirò più oltre che è “datata” la lettura della Costituzione nel senso di ritenere che non vi siano delle disposizioni a tutela dell’eguaglianza delle confessioni religiose in norme diverse rispetto all’articolo 8, primo comma, della Costituzione. L’articolo 3 della stessa, infatti, nel garantire la parità di tutti i cittadini davanti alla legge, garantisce anche il profilo dei gruppi sociali e delle associazioni. Lo ha detto la Corte costituzionale, in importanti sentenze del 1966 e del 1969; inoltre, vi sono moltissimi scritti della dottrina che – da quanto ho sentito – sono completamente ignorati. Mi ricollego in modo particolare a quanto diceva poco fa il collega Marini: la garanzia dell’eguaglianza della Costituzione nei confronti della materia religiosa non riguarda soltanto la tematica dell’eguale libertà. Infatti, vi è anche un’eguaglianza delle confessioni religiose. Questo lo dico anche con riferimento a ciò che ho letto sui giornali di ieri, a proposito del fatto che non vi sono nella Costituzione delle garanzie per l’eguale trattamento nei confronti delle confessioni religiose: direi che bisogna studiare di più il diritto costituzionale, che è fatto di norme, di sentenze costituzionali, nonché di scritti giuridici.

Il secondo punto riguarda il fatto che non è possibile fare una proposta di legge in materia di libertà religiosa senza toccare la problematica di quello che è già stato fatto, vale a dire delle norme concordatarie e di quelle stipulate attraverso le intese. Infatti, molti problemi di inattuazione della Costituzione in materia di garanzia di libertà sono proprio collegabili alle disposizioni pattizie. Dunque, non si può prescindere da questo e non toccare la tematica di quanto già è stato stipulato con il Concordato del 1984 e delle altre intese stipulate.

Come terzo profilo, non si può immaginare una legge in materia di libertà religiosa che non contenga dei riferimenti ai problemi dei simboli religiosi, ai quali è stato fatto felicemente ed efficacemente riferimento dall’amico Nicola Colaianni, al problema dell’abbigliamento, a quello del crocifisso (sul quale vi è peraltro una recente ed importante sentenza in materia disciplinare del Consiglio superiore della magistratura), alla materia del finanziamento dei culti e all’eguaglianza delle confessioni e delle organizzazioni filosofiche e non confessionali.

Leggo una parte del testo per cercare di essere il più preciso possibile. Ricordo che sono qui, come mi sembra – e credo di essere stato –,

il più anziano dei professori di diritto ecclesiastico, considerato che ho cominciato a studiare il diritto ecclesiastico sin dal 1954, quando ho avuto la fortuna di avere come maestro Arturo Carlo Jemolo. Da quegli anni è cominciata la lettura costante delle riviste *Belfagor* e *Il Ponte* di Firenze, rispettivamente dirette, come sappiamo, da Luigi Russo e da Piero Calamandrei. È nel 1953 che ho appreso quanto nera sia stata la storia della Costituzione italiana e l'attuazione della democrazia in Italia, dopo che si realizzò una politica di vergognosa persecuzione degli evangelici in Italia. Devo all'appassionata prosa di Giorgio Spini, il padre dell'onorevole Valdo Spini, la lettura del famoso saggio pubblicato sul n. 1 della rivista *Il Ponte* del 1953 (pagine 1-14).

Invito chi vuole a meditare sul futuro della libertà religiosa in Italia e a guardare anche qual è stato il passato dell'Italia democratica. Infatti, ciò di cui parlo è avvenuto ovviamente in un periodo democratico, quando soltanto la passione, lo studio e l'impegno civile di studiosi come Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo valsero a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su questi problemi. Anche in Parlamento vi furono fortunatamente importanti sollecitazioni.

Sono passati molti anni da allora e, pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni del rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, occorre purtroppo sottolineare come, ancora oggi, con riferimento alla materia religiosa, l'ordinamento italiano non si possa considerare democratico. Infatti, non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane. Al riguardo, bisogna precisamente tenere presente che un ordinamento o è laico o non è democratico. La mancanza di un qualsiasi riferimento alla laicità in questa proposta di legge non credo sia casuale. In tale proposta, infatti, si è evitato ogni riferimento ai nodi problematici. È noto che nel nostro paese, quando si parla di laicità, una larghissima parte dell'opinione pubblica fa riferimento ad un concetto di «sana laicità», che non è quello di laicità dell'ordinamento italiano.

In secondo luogo, non è garantita l'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge. A questo proposito, ripeto ciò che ho detto poco fa, con riferimento all'importanza dell'articolo 3 della Costituzione. Non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose giacché, come ha osservato Lelio Basso in Parlamento nella sua relazione di modifica costituzionale – ricordata nell'intervento di Maria Pia Baccari – del 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle

confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata della libertà» (cito dalla pagina 16 della relazione di Lelio Basso), ovvero ogni qualvolta, dunque, la libertà si trasformi in privilegio, in violazione della Costituzione italiana e dei principi del Concilio Vaticano II. Tra i presenti vi sono persone che hanno vissuto appassionatamente l'esperienza del Concilio Vaticano II, dal 1962 al 1965.

Condivido altresì l'impegno di Giuseppe Alberigo, che da Bologna insiste nel ritenere che vi siano delle proposizioni tuttora di grande attualità, anche per il futuro della società italiana. Ricordo il contenuto del paragrafo 76 della Costituzione conciliare *Gaudium Spes*, nel quale – come ricorderete – era scritto: «La Chiesa rinuncerà all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti, ove la loro presenza possa far dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo». Sono parole che ancora costituiscono riferimenti per alcune persone che vivono con passione questi problemi negli ambienti dei credenti cattolici.

Non sono garantite, anche dopo la stipulazione del Concordato di Villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione – e verso la religione – di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro e fuori la scuola. A questo proposito, ribadisco pienamente quello che diceva poco fa Annibale Marini in merito al fatto che è sconsolante l'esperienza, quando si parla di aspetti della libertà di coscienza, di far riferimento alla sola scuola pubblica. Naturalmente, anche qui credo che i riferimenti non siano casuali, in quanto non si può sempre considerare il rispetto di alcuni principi nella scuola privata e nella scuola confessionale, dal momento che proprio in questi casi vi sono nodi problematici dei quali ha lucidamente parlato poco fa Luigi Lombardi Vallauri.

Il nostro, al momento attuale, non è un ordinamento democratico in quanto non è garantita l'eguaglianza tra le credenze religiose e quelle filosofiche, tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali filosofiche. Se dovessi qui stilare una misura di consenso, direi che – tra coloro che hanno parlato – sono soprattutto d'accordo con quello che ha detto Luigi Lombardi Vallauri.

Sono tuttora previsti in materia religiosa controlli esercitati da giudici come quelli del Consiglio di Stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza per il loro rapporto con il potere governativo, che tuttora esercita una forte influenza nella composizione

del Consiglio di Stato medesimo. Quest'ultimo non ha competenze in materia di diritti soggettivi, mentre invece la materia religiosa richiede il rispetto di diritti soggettivi e non di interessi legittimi. Quando leggo in una proposta di legge che il problema del riconoscimento degli enti viene ancora attribuito al Consiglio di Stato, che ha diritto, soprattutto con la sentenza n. 204 del 2004, di occuparsi della lesione degli interessi legittimi e non dei diritti soggettivi, mi sento di dire che questo non è l'organo che può avere una voce in proposito e la possibilità di fornire un utile contributo.

Ritengo inesatta l'affermazione che la Costituzione non garantisca la piena eguaglianza. È un'affermazione "datata", poiché non ci si ricorda quando – in attuazione del principio al quale facciamo tanto riferimento – il carissimo amico Paolo Barile parlava della capacità espansiva della Costituzione. Si ignora che vi è stato un lungo periodo nel quale si è affermata la mancata applicabilità – lo ha scritto anche Costantino Mortati, aderendo ad una mia nota sentenza in materia di vilipendio della religione cattolica – dell'articolo 3 della Costituzione, la norma che tutela i gruppi sociali e le confessioni religiose. Nella mia relazione scritta mi sono permesso di dare alcune indicazioni su miei scritti del passato.

Nella Costituzione, comunque, a disciplinare la materia religiosa non vi sono soltanto gli articoli 7 e 8, ma vi sono soprattutto gli articoli 2 e 3. Per esempio, prima si è fatto riferimento agli articoli 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione: ebbene, amico Roberto Zaccaria, il mancato riferimento anche all'articolo 2 della Costituzione è grave, in quanto la questione è tutta impostata sull'ordine del giorno del 9 settembre 1946, nel quale vi fu la partecipazione di Dossetti e la condivisione di Togliatti. Quest'ultimo ebbe a dire che il fine della democrazia è la tutela della persona umana. Siamo d'accordo, inoltre, con quanto disse l'onorevole Dossetti, cioè che quella famosa frase di Togliatti rappresentava una pagina importante, che naturalmente in questa sede nessuno può ignorare.

Valutiamo, dunque, il problema dal punto di vista degli articoli 2 e 3 della Costituzione. Al riguardo, dovrei dire qualcosa sulla superficialità con la quale, anche ieri, in un'intervista rilasciata dall'onorevole Spini, si è affermato che il Concordato ha natura di trattato internazionale; ciò non è poi del tutto pacifico. Vi sono studi al riguardo. Incominciò Pino Casuscelli, attraverso scritti importanti su questa

materia. Che il concordato abbia anche, in una parte della dottrina, una configurazione di patto di diritto interno, dev'essere ricordato da chi affronta i problemi di tutela della libertà religiosa, perché altrimenti ci si costruisce un'impostazione che può essere deviante!

Mi riferisco, in particolare, al concetto dei tre piani; naturalmente, non ho potuto non leggere con passione le interviste apparse su molti giornali di ieri. Quella comprendente tre piani (cattolici al piano nobile, coloro che hanno avuto l'intesa all'ultimo piano e soltanto in basso coloro che non hanno le intese) è una costruzione basata, in parte, su premesse infondate, sbagliate.

Comunque, se poniamo l'accento sugli articoli 2 e 3 della Costituzione, in conformità ad una tendenza che risulta evidente nella maggior parte degli studi dedicati all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia religiosa, non v'è dubbio che i cittadini italiani devono tutti abitare sullo stesso piano di un condominio. E, infatti, nell'articolo 2 della Costituzione si stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali; inoltre, l'articolo 3 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzione di religione.

Non vi illudete che la norma sul divieto di discriminazione corrisponda alla norma sull'affermazione dell'eguaglianza! Sono due cose diverse. Quello che leggo sul divieto di discriminazione non è sufficiente per dire che, nelle proposte di legge, vi è la tutela dell'eguaglianza. La tutela dell'eguaglianza è imprescindibile per chiunque voglia affrontare il problema della tutela delle libertà di religione. Ce lo ha insegnato Francesco Ruffini.

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

Occorre ritenere che le tre formule, che devono, comunque, essere contemplate ed espressamente regolamentate in una disciplina legislativa che affronti la tematica religiosa, sono quelle della laicità (non basta più considerare, come sappiamo tutti, la laicità dello Stato; bisogna parlare di laicità della Repubblica, dopo la riforma dell'ar-

articolo 114 della Costituzione), dell'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose e delle libertà di religione e verso la religione.

Senza dimenticare (non posso ometterlo, avviandomi alle conclusioni), che, se è vero, come si diceva ieri, sempre nell'intervista dell'onorevole Spini, che la proposta di abolizione del Concordato vorrebbe dire «no» all'approvazione della legge, è anche vero che dire «sì» all'approvazione delle due proposte di legge significa dire definitivamente “no” all'abolizione del Concordato, una prospettiva cara non soltanto a Basso, quando nel 1970 scriveva sull'*Astrolabio* il suo articolo «Perché chiedo l'abolizione del Concordato», ma diffusa anche nell'opinione pubblica italiana, che dimostra segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie. Questa insofferenza non proviene soltanto da ambienti di non credenti, ma anche da ambienti di credenti che non ritengono accettabile di poter vivere la vita della Repubblica italiana sentendosi sempre oggetto, riferimento di privilegi, anziché di libertà. Lo ribadisco: la libertà riconosciuta in maggior misura agli uni rispetto agli altri non è più libertà, si chiama privilegio!

Che l'abrogazione della legislazione fascista degli anni 1929 e 1930 costituisca un obiettivo degno di essere perseguito non giustifica, però, l'approvazione di una legge che è più restrittiva per l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza rispetto alle disposizioni della Costituzione.

Molte disposizioni delle due proposte di legge – ricordo, in modo particolare, quelle sul riconoscimento della personalità giuridica, che vanno riscritte, qualora si dovesse arrivare ad una modifica del testo, cosa che non auspico, perché spero vi sia un abbandono del medesimo –, vanno riscritte completamente, perché sono prospettive legate completamente ad una logica superata.

Ma, insomma, questa è la logica della «tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato, nulla contro lo Stato», ossia la logica che attribuisce all'autorità amministrativa il potere di regolare la vita degli enti associativi, laddove, invece, oggi, c'è, come ha detto benissimo Marini, una nuova logica del riconoscimento.

Venti anni fa, ho avuto occasione di elaborare un testo sulla base di un suggerimento che veniva da Giorgio Peyrot, un carissimo amico e collega di diritto ecclesiastico, scomparso pochi mesi fa. Egli aveva una pena, un'angoscia. Molti dei presenti probabilmente conoscono la storia dell'approvazione del Concordato nel 1984, in coincidenza

temporale con l'approvazione della legge sui rapporti con la chiesa valdese. Ebbene, Giorgio Peyrot aveva la pena di dover rispondere ai molti amici e colleghi che gli dicevano: voi, in questo modo, insistendo sul rapporto pattizio con la confessione valdese, avete sacrificato l'istanza abrogazionista del Concordato. Quando sollevavamo questa obiezione, rispondeva vivacemente: amici miei, non siete riusciti, nell'ordinamento democratico (come ha detto, poco fa, Sara Domianello), ad affermare un principio di evidente democraticità, quello del superamento della legislazione del 1929 e del 1930; non siete riusciti a fare questo e noi abbiamo dovuto ottenere un'intesa, soprattutto per far sì che nei nostri confronti non sia più vigente la disciplina del 1929 e 1930.

Dunque, ritorno alla soluzione, forse troppo riduttiva per Zaccaria, come ha specificato all'inizio della mattinata, della norma breve, chiara ed incisiva, nella quale si dica che la legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio di culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, contenente norme per l'attuazione della predetta legge, sono abrogati. Per la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza dei cittadini e dei non cittadini in Italia, è meglio che rimangano nella loro pienezza le garanzie contemplate nella Costituzione e che il potere di interpretarne il contenuto ed i limiti continui a spettare alla Corte costituzionale e ai giudici ordinari del nostro paese. Qui, ritengo necessario sottolineare l'espressione «giudici ordinari», perché sono convinto che i giudici amministrativi, in questo momento (lo sono stato anche io per undici anni), non meritano fiducia in materia di rispetto dei diritti soggettivi.

ROBERTO ZACCARIA. Presidente, solo poche battute. Ogni volta che si ricorda Paolo Barile, tra gli altri nomi illustri che sono stati ricordati, ho una personale emozione. Ringrazio di questo stimolo che mi ha dato il professor Lariccia.

Vorrei fare una parziale ammenda; effettivamente, questa mattina non ho ricordato l'articolo 2, ma ho rinviato, come testo generale, alla mia relazione, che fa riferimento a tale norma. L'ho fatto per ragioni di sintesi, altrimenti il presidente Violante mi avrebbe rimproverato. Volevo essere sintetico ed ho citato solo gli articoli che, esplicitamente, parlano di religione.

Quando all'inizio ha detto che alcuni vorrebbero una legge costi-

tuita solo da un articolo abrogativo, pensavo a lei, professore, che ho incontrato in un altro seminario a Firenze. Nonostante ciò, nel mio ottimismo c'è il tentativo di fare una legge più ampia.

Terremo conto, nella misura del possibile, delle cose che lei dice, ma certamente l'ambizione, oggi, è più ampia.

SERGIO LARICCIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. È ottimismo o pessimismo?

ROBERTO ZACCARIA. No, no, è ottimismo. Oggi, è ottimismo.

MARCO BOATO. Presidente, intervengo ora perché so che il professor Lariccia non potrà trattenersi nel pomeriggio.

Anche io ho ascoltato durante il seminario di Firenze, che non era un seminario parlamentare, ma di sede universitaria, l'intervento del professor Lariccia, il quale, tra l'altro, cita una serie di nomi, a cominciare da quelli di Carlo Arturo Jemolo, Gaetano Salvemini, Francesco Ruffini, Giorgio Spini, tutti nomi anche a me carissimi, anche se non sono un chierico del diritto, ma un laico del diritto da questo punto di vista.

Vorrei solo attirare l'attenzione comune (semmai, interloquremo meglio nel pomeriggio, se saremo ancora qui, altrimenti non ha importanza, perché continueremo il nostro lavoro) sulle opposte valutazioni, esattamente e simmetricamente opposte, che abbiamo ascoltato nel corso della seduta odierna, interessantissima dal punto di vista delle proposte di modifica, di semplificazione, di arricchimento del testo che, di volta in volta, vengono fatte.

Stiamo acquisendo uno straordinario materiale dal punto di vista conoscitivo, ma abbiamo ascoltato simmetricamente opposte valutazione dalla professoressa Maria Pia Baccari Vari e, da ultimo, dal professor Lariccia.

Non so se sia opportuno che ci interroghiamo – e alcuni l'hanno fatto – sull'accusa a questo tipo di proposte. Si tratta di proposte di legge che sono tali proprio perché devono essere esaminate, modificate, corrette, vagliate, semplificate da una parte ed arricchite dall'altra. Altrimenti, non svolgeremmo le audizioni, che non sono una presa in giro dei nostri ospiti, ma un riconoscimento

straordinario che il Parlamento dà agli esperti sotto diversi profili, proprio perché forniscano un aiuto ai lavori parlamentari. Da una parte, abbiamo ascoltato che questa è una legge individualista e laicista: mi dispiace, perché ho una memoria carissima, anche sul piano personale, del professor Giorgio La Pira. Sono cattolico ma siamo in un Stato di diritto laico e, dunque, cattolici o non cattolici, credenti o non credenti, o islamici che siamo, in questo Parlamento, credo che ai principi della laicità dello Stato di diritto dovremmo tutti tenere profondamente.

Il professor Marco Ventura ed altri sono intervenuti criticamente, però con l'idea di dire quali sono gli elementi essenziali che dovrebbero essere contenuti in una proposta di legge di questo tipo. Vorrei sottolineare che chi, legittimamente, in Parlamento – anche se con il mio totale dissenso –, si contrappone ad una proposta di legge di questo genere lo fa da posizioni esattamente opposte a quelle espresse ora dal professor Lariccia.

In Parlamento vi è un'opposizione – legittima, ci mancherebbe altro – che dura da tre legislature sulla base di concezioni che riguardano l'identità cristiana, il rifiuto del riconoscimento dei diritti di altre confessioni ed una stigmatizzazione demonizzante dell'Islam in quanto tale (non, ovviamente, del fondamentalismo e del terrorismo, che tutti noi rifiutiamo). Vorrei solo porre qualche interrogativo dal punto di vista del contesto storico-politico in cui tutto ciò sta avvenendo. Cito il professor Lariccia solo perché ha detto che poi dovrà assentarsi.

Le mie prime iniziative politiche da cattolico conciliare sono state contro il Concordato: questo è legittimo da parte sua, professore, e da parte mia, Cittadino prima e deputato oggi. Tuttavia, il Concordato sta nella Costituzione. Certo che è un dinosauro giuridico, come ha detto il professor Lombardi Vallauri. Da quando ero giovane, la vicenda di Cordero e quella che abbiamo ascoltato adesso mi ha appassionato enormemente. Ripeto: sono un cattolico, ma sono integralmente laico sul piano politico, e credo che le due cose possano stare insieme, anche se abbiamo conosciuto qualche riflessione critica al riguardo. Si può dire che andrebbero abrogati gli articoli 7 e 8 della Costituzione, ma essi sono in Costituzione. Ci sono gli articoli 2, sui diritti inviolabili dell'uomo, e 3, che costituiscono i principi fondamentalissimi, ma ci sono anche gli articoli 7, 8, 19, 20 e 21, che non riguarda la libertà

religiosa definita come tale ma la libertà di pensiero, in cui rientra, ovviamente, la libertà degli atei, degli agnostici e di tutti di esprimere il proprio pensiero. Forse, bisogna tener conto di questa complessità e di questa peculiarità della nostra Costituzione.

Dubito si possa dire – non l’ha detto lei – che si immagina che si abroghino gli articoli 7 e 8 o non se ne tenga conto in via interpretativa. Si tratta di due principi fondamentali della nostra Costituzione, che possono piacerci o non piacerci. Tutti voi conoscete le vicende dell’Assemblea costituente sull’allora articolo 5, poi diventato articolo 7 in sede di approvazione, ma questa è la nostra storia, è la Costituzione con cui dobbiamo fare i conti, con tutte le osservazioni critiche, anche di grandissima rilevanza ed interesse, che stiamo ascoltando e continueremo ad ascoltare. Però, forse, un richiamo a tale contesto – che nel primo intervento, del resto, c’era stato – sarebbe opportuno. Lo dico semplicemente in termini di interlocuzione, e domando scusa al presidente per il tempo impiegato.

SERGIO LARICCIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l’Università «La Sapienza» di Roma*. Signor presidente, vorrei dire solo due parole perché l’onorevole Boato mi ha chiamato in causa...

MARCO BOATO. Con grandissimo rispetto!

SERGIO LARICCIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l’Università «La Sapienza» di Roma*. In realtà, le parole dovrebbero essere di ringraziamento, perché non posso che essere grato sia dell’occasione datami, sia delle parole pronunciate. Infatti, sapete che chi insegna soltanto all’università e non esercita la professione si propone il compito di smuovere le coscienze – diciamo così – e di richiamare le memorie del passato.

La materia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose è molto complicata. Chi la legge con cinquant’anni di partecipazione a convegni, di scritti, di lavori, ha l’impressione che in questa sede sia stata ridotta a qualcosa di meno significativo di quanto è effettivamente. Il contrasto tra la mia interpretazione e quella di Maria Pia Baccari, alla quale mi lega un rapporto di amicizia, dovuto anche ad un rapporto di amicizia e ad un fortissimo contrasto di opinioni con suo

padre, Renato Baccari, su questi problemi, dimostra che la difficoltà di collegamento tra tesi diverse continua a sussistere anche oggi perché vi sono varie interpretazioni. Ad esempio, vi siete fatti carico di pensare che la Costituzione dice che i rapporti tra Stato e Chiesa sono regolati dai Patti lateranensi e che, secondo un'interpretazione che risale a Franco Finocchiaro, ma che ha tanti altri sostenitori, la Costituzione non continua ad offrire l'ombrello costituzionale al Patto di Villa Madama?

Mi riferisco al fatto che quello che era imm modificabile in precedenza, quando si parlava dei Patti del 1929, diventa oggi modificabile nella prospettiva di un nuovo Concordato che sostituisce il Patto lateranense del 1929. A me non sembra che, anche dall'intervento dell'onorevole Boato...

MARCO BOATO. La Costituzione dice che le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti non richiedono procedimenti di revisione. Però, devono essere accettate dalle parti.

SERGIO LARICCIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Insisto, parlo dei Patti lateranensi. Noi oggi non abbiamo più se non un Patto lateranense, il Trattato, quello sì con natura internazionale.

Innanzitutto, a mio avviso, il Concordato non ha pacificamente natura di trattato internazionale: se uno dei proponenti le proposte di legge mi dice il contrario mi preoccupa. Inoltre, se non si ricorda che l'articolo della Costituzione potrebbe non sostenere più con la sua garanzia costituzionale il nuovo Patto del 1984 continuo a preoccuparmi.

Le preoccupazioni vengono, quindi, dalle parole dei due presentatori della proposta di legge, con tutta la stima e l'affetto nei loro confronti e la lettura di testi e scritti del passato, che devo a Marco Boato. Penso ai contributi di Valdo Spini, oltre che a quelli di Giorgio Spini, dal 1945 ad oggi; ricordo moltissimi interventi dell'onorevole Boato. Bisogna riflettere ancora un po', ma per le strette dei lavori procedurali del Parlamento capisco che stanno per finire i tempi della riflessione.

MAURIZIO TURCO. Signor presidente, vorrei davvero ringraziare lei, il collega Zaccaria ed i colleghi di tutti i gruppi che hanno indicato

ed invitato i professori qui presenti. Ho avuto varie volte, durante questa audizione, la tentazione di sottoscrivere gli emendamenti – per parlare in termini parlamentari – dei professori Casuscelli, Colaianni e Lombardi Vallauri.

PRESIDENTE. Infatti, immaginavo il suo entusiasmo...

MAURIZIO TURCO. Alla fine, penso che l'intervento del professor Lariccia abbia fatto una buona sintesi di tutti questi interventi. Soprattutto, ha confermato la mia convinzione, del tutto politica – che ho già preannunciato nel corso delle precedenti audizioni con la Conferenza episcopale italiana e con la Consulta islamica –, che, mentre noi parliamo di libertà religiosa, una religione è considerata diversa dalle altre, inficiando così il termine stesso di libertà religiosa, che dovrebbe porre sullo stesso piano tutte le confessioni. Ma ascoltare il professor Lariccia mi ha commosso davvero perché, in questo Parlamento, Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo (per non parlare di Ernesto Rossi e di Piero Calamandrei) vengono citati sempre incidentalmente – e nemmeno strumentalmente – per un onore alla loro memoria, come se fosse un atto dovuto e quasi per far prevalere un *pedigree* rispetto ad un altro. Penso, invece, che occorra rivendicare l'attualità di questi studiosi. Credo che il professor Lariccia, nel suo intervento, l'abbia tanto bene incarnata al punto che le sensibilità o le sensazioni che ho manifestato nelle precedenti audizioni si sono trasformate in determinazione.

Ritengo dunque necessario – e preannuncio che lavorerò in tal senso – che venga presentato un progetto di legge per l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Vorrei chiedere a tutti i professori qui presenti di leggere l'intervento scritto e depositato da monsignor Betori (perché fa fede) e di verificare se che ciò che vi è riportato corrisponde a quanto è stato detto e scritto nel corso del Concilio Vaticano II, il quale è diventato, per quanto riguarda la Santa Sede, la base per la stipula degli Accordi del 1984. Bisognerebbe quindi capire, assieme agli uomini di scienza, se, alla luce delle questioni poste da monsignor Betori, tale Accordo del 1984 sia ancora valido, anche se potrei dire che, politicamente, ho già maturato una mia convinzione. *Omissis*.

*Un parere contro queste proposte di legge in materia religiosa**

È imminente la discussione alla camera dei deputati di due proposte di legge sulla libertà religiosa in Italia e sull'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30: cinque anni fa, nella XIV legislatura, sempre alla camera dei deputati, con il titolo *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, era stato presentato un progetto di legge di iniziativa governativa (n. 2531 del 18 marzo 2002), pubblicato nel secondo fascicolo dell'annata 2002 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, pp. 593-603, che non è stato poi approvato. Il progetto di legge era composto, come le due proposte di legge attualmente in discussione, di quattro capi: I. *Libertà di coscienza e di religione*; II. *Confessioni e associazioni religiose*; III. *Stipulazione di intese ai sensi dell'articolo 8 della costituzione*; IV. *Disposizioni finali e transitorie*.

L'11 gennaio 2007 si è svolto, nella sala del Mappamondo della camera dei deputati un'audizione parlamentare, presso la prima commissione (affari costituzionali), presieduta dall'on. prof. Luciano Violante, alla quale sono stati invitati a partecipare i seguenti professori: Maria Pia Baccari, Giuseppe Casuscelli, Nicola Colaianni, Giuseppe Dalla Torre, Sara Domianello, Silvio Ferrari, Pierfrancesco Grossi, Massimo Introvigne, Samia Khouider, Sergio Lariccia, Luigi Lombardi Vallauri, Annibale Marini, Francesco Saverio Marini, Domenico Maselli, Cesare Mirabelli, Luciano Musselli, Vittorio Possenti, Marco Ventura, Francesco Zanchini, Nicolò Zanon.

L'audizione parlamentare è stata presieduta dall'on. prof. Luciano

* Resoconto stenografico di un dibattito alla Camera dei deputati (Roma, Camera dei deputati, 11 gennaio 2007), in www.associazionedeicostituzionalisti.it Il testo è riprodotto, con l'aggiunta di note, nello scritto *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose oggi in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, 1-2, pp. 111-16.

Violante e ad essa hanno partecipato l'on. prof. Roberto Zaccaria che, come relatore delle due proposte di legge, ha svolto una breve introduzione ai lavori, gli on.li Marco Boato e Valdo Spini, primi presentatori delle due proposte di legge, e alcuni deputati. Quello che segue è il testo scritto del mio intervento, consegnato, prima dell'audizione parlamentare, all'on. Prof. Luciano Violante e all'on. Prof. Roberto Zaccaria.

[Roma, Camera dei deputati, 11 gennaio 2007] *Un parere contro queste proposte di legge in materia religiosa*

Le due proposte di legge con riferimento alle quali si svolge l'odierna audizione parlamentare contengono i seguenti capi: capo I: *Libertà di coscienza e di religione* (artt. 1-14); capo II: *Confessioni e associazioni religiose* (artt. 15-26); capo III: *Stipulazione di intese* (artt. 27-36); Capo IV: *Disposizioni finali e transitorie* (artt. 37-41). Preferisco essere sincero: partecipo a questa audizione con la ferma intenzione di dire tutto quel che penso per tentare di ostacolare l'approvazione delle due proposte di legge contenenti *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, presentate il 28 aprile 2006 dagli on.li Boato e Spini (ed altri: Amici, Benzoni, Chiaromonte, Chiti, Cialente, Cordoni, Crisci, Dato, Gianni Farina, Fedi, Fincato, Franchi, Giulietti, Grillini, Leoni, Mantini, Maran, Mariani, Marone, Nicchi, Ruggia, Sanna, Sasso, Sposetti, Tessitore, Canotti, Zunino). Voglio premettere che non credo nella prospettiva, oggi in Italia, di un regime separatista, anche perché il diritto comparato, l'esperienza pratica e le valutazioni teoriche insegnano che non è la separazione tra stato e chiese a garantire l'uguaglianza fra i vari culti; da sempre, come cittadino, come docente e come studioso, sono impegnato nel perseguire l'obiettivo della creazione di un ordinamento democratico nel nostro paese. *Da sempre*, per me significa un periodo più lungo di 50 anni: un lungo e faticoso cammino di studi, di libri ed articoli scritti, di interventi orali presentati a convegni, di dibattiti, discussioni, incontri e scontri svoltisi con la partecipazione di moltissime persone: colti ed incolti, credenti e non credenti, italiani e stranieri. Mi sono iscritto alla facoltà di giurisprudenza di Roma nel novembre 1953, ho studiato il diritto ecclesiastico con Arturo Carlo Jemolo, mi sono laureato nel 1957, ho vissuto l'appassionante esperienza della lettura, direi dello studio, delle riviste *Belfagor*, fondata e

diretta da Luigi Russo e *Il Ponte*, fondata e diretta da Piero Calamandrei: ed è sull'ultimo fascicolo di quest'ultima rivista, il n. 12 del 2006, che è pubblicato un mio articolino su *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica* [ivi, pp. 78-94]. Nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo del *Ponte* di quell'anno, in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ho potuto apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della costituzione, quando la causa della libertà religiosa veniva perorata in parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo. Vi prego, on.li deputati, andate a rileggervi le pagine del grande storico Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica (G. Spini, *La persecuzione degli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, 1953, n. 1, pp. 1-14]. Sono passati molti anni da allora e pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, occorre purtroppo dire che anche oggi, 11 gennaio 2007, l'ordinamento italiano, con riferimento alla materia religiosa, non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico); 2. non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione), e la libertà si trasformi dunque in *privilegio* (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nella quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche

dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; 5. non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche; 6. sono tuttora previsti, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del consiglio di stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque diritti, non interessi legittimi.

In proposito ritengo inesatta l'affermazione, riferita dai giornali di ieri, che la costituzione italiana non garantisca la piena eguaglianza di trattamento a tutte le confessioni religiose: è questa un'affermazione *datata*, se così si può dire, nel senso che non tiene conto dell'importante contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale, nell'attuazione del principio che Paolo Barile definiva di "capacità espansiva della costituzione", e dalla dottrina di diritto costituzionale (ricordo in particolare il contributo di Livio Paladin e Costantino Mortati), a favore della tesi dell'applicabilità anche ai gruppi sociali e alle confessioni religiose del principio costituzionale di eguaglianza contenuto nell'art. 3 cost. [può leggersi in proposito il mio scritto *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte allo Stato*, pubblicato nel volume a cura di Anna Ravà, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 421-32]: nella costituzione a disciplinare la materia religiosa non vi sono soltanto gli articoli 7, 8 e 19 ma vi sono anche, direi soprattutto, gli articoli 2 e 3 della costituzione [per riferimenti sul punto rinvio ai miei manuali di *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam 1986 e *Diritto amministrativo*, II ed, 2° vol., Padova, Cedam, 2006]. Se si valuta il problema dal punto di vista costituzionale, ritengo non conforme alle disposizioni costituzionali la descrizione del condominio dei tre piani occupati dagli utenti dei diritti costituzionali in materia religiosa, descrizione fatta dall'on. Spini, nella sua intervista pubblicata su *la Repubblica* di

ieri. Rispondendo all'intervistatore, il quale ricordava all'on. Spini l'obiezione del teologo valdese Paolo Ricca, il quale avverte che le parole del cardinale Betori rischiano di contraddire il principio di uguaglianza e l'osservazione del portavoce della comunità ebraica Riccardo Pacifici, il quale sottolinea il rischio di portare le lancette della storia indietro, l'on. Spini osserva «Fanno benissimo a dire questo. Betori parla da cattolico e difende una costruzione che ha tre piani. Al secondo ci sono i cattolici che hanno l'articolo 7 della costituzione e un trattato internazionale. Al primo ci sono le religioni che hanno sottoscritto le intese. Al piano terra ci sono quelli che aspettano una legge sulla libertà religiosa che valga per tutti». Ma è proprio sicuro l'on. Spini che la natura giuridica del concordato sia quella di un trattato internazionale? [può vedersi sul punto P. Bellini, *Per l'abrogazione del regime concordatario in Italia*, ripubblicato in *il tetto*, 2006, n. 12, pp. 27-39). Ed inoltre, se noi, anziché sugli artt. 7 e 8 della costituzione, poniamo l'accento sugli artt. 2 e 3 cost., in conformità a una tendenza che risulta evidente nella maggior parte degli studi dedicati all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia religiosa, non vi è dubbio che i cittadini italiani devono tutti abitare sullo stesso piano di un condominio, per ripetere l'espressione adottata dall'on. Spini: ed infatti, ai sensi dell'art. 2 cost. la repubblica riconosce i diritti inviolabili di tutte le donne e di tutti gli uomini, sia, come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, e, ai sensi dell'art. 3 cost., tutti cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di religione.

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

Occorre infatti ritenere che le tre formule che devono comunque essere contemplate ed espressamente regolamentate in qualunque disciplina legislativa sul fenomeno religioso di un ordinamento democratico, quale si spera diventi al più presto l'ordinamento italiano, sono: la laicità delle istituzioni repubblicane (non basta dire dello stato, dopo l'approvazione del nuovo art. 114 cost.) [S.

Lariccia, *La laicità della Repubblica italiana*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 417-44; *La laicità delle istituzioni repubblicane italiane*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pp. 89-110, *Libertà delle confessioni religiose e simboli religiosi*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 217-30], l'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose [Id., *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.* 1966, III, pp. 117-211; *L'eguaglianza delle confessioni*, cit.], le libertà di religione e verso la religione [Id., *Le libertà di religione e verso la religione*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422]. Senza dimenticare che, se è vero che, come osserva l'on. Spini, nella citata intervista, la proposta di abolizione del concordato «vorrebbe dire no all'approvazione della legge» (c.d. legge sulla libertà religiosa), è anche vero che dire sì all'approvazione delle due proposte di legge significa dire definitivamente no all'abolizione del concordato, obiettivo ritenuto invece tuttora importante da una parte dell'opinione pubblica italiana, che dimostra segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie. Che l'abrogazione della legislazione fascista degli anni 1929-1930 costituisca un obiettivo degno di essere perseguito, obiettivo per il cui raggiungimento ho impegnato molto tempo della mia vita ed ho svolto molte mie ricerche nei decenni scorsi [si può consultare in proposito il mio sito www.sergiolariccia.it], non giustifica l'approvazione di una legge che è più restrittiva, per l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza, rispetto alle disposizioni della carta costituzionale del 1948. Molte disposizioni delle due proposte di legge – ricordo a titolo d'esempio quelle relative al riconoscimento della personalità giuridica, disciplinato negli artt. 16-20 delle proposte stesse, con la previsione di un riconoscimento di tipo amministrativo, anziché normativo – sono ancorate a regole e principi che caratterizzavano il sistema giuridico italiano negli anni anteriori all'entrata in vigore della costituzione italiana ed erano state contemplate durante il regime fascista. Come ho avuto occasione di scrivere, quasi vent'anni fa, in un mio libro [*Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989], accogliendo una proposta del caro amico prof. Giorgio Peyrot, purtroppo scomparso pochi mesi fa, la

soluzione più opportuna è quella di approvare una legge avente il seguente tenore: «La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati». Per la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza dei cittadini e dei non cittadini in Italia è meglio che rimangano nella loro pienezza le garanzie contemplate nella costituzione e che il potere di interpretarne il contenuto ed i limiti continui a spettare alla corte costituzionale e ai giudici ordinari del nostro paese.

*Laicità e confessionalità nella vita della scuola italiana**

Tra i vari temi attualmente in discussione in Italia con riferimento all'argomento generale della laicità dello stato [il caso Welby, il testamento biologico, le convivenze *more uxorio*, la procreazione medicalmente assistita e, più in generale, l'influenza del Vaticano a vari livelli (compreso quello parlamentare) sulle scelte etiche individuali], la questione della laicità e confessionalità della scuola è stata sempre presente nel dibattito riguardante i rapporti tra stato e confessioni religiose.

Mi sono occupato dei problemi della laicità della scuola e nella scuola in molte occasioni nella mia vita (in proposito può consultarsi il mio sito www.sergioariccia.it), perché penso che sia un argomento di grande rilievo per lo sviluppo di una società democratica, in modo particolare nel nostro Paese: un argomento che, per così dire, affonda le sue radici in un lontano passato.

Con riferimento al tema della laicità, il passato, com'è noto, rende necessaria la conoscenza di molti *fatti*: e tra questi *fatti* (libri, articoli, eventi vari, episodi di vita quotidiana ecc.) vi sono anche le norme giuridiche. Come giurista la mia attività consiste nello studiare le norme giuridiche e sono convinto che dalla lettura, dalla conoscenza e dall'interpretazione delle norme giuridiche derivino importanti conseguenze per la soluzione di molti problemi concreti e per l'evoluzione (o talora per l'involuzione, il mancato sviluppo) di una società.

Nelle costituzioni dei vari paesi sono raccolti principi, regole e valori nei quali si crede nel momento in cui la costituzione viene approvata. Noi non abbiamo una costituzione nella quale si affermi *espressamente* il principio di laicità come principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico e all'affermazione del principio di laicità come principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano la corte costituzionale è pervenuta soltanto con la sentenza

* In *I diritti dell'uomo*, 2007, n. 2, pp. 34-36.

n. 203 del 1989. Con l'entrata in vigore della costituzione, nel 1948, non si può certo dire che il principio di laicità si sia pienamente imposto nel nostro ordinamento, poiché, accanto agli articoli 2, 3, 7, comma 1, 8, comma 1, 19, 20, 21, 33, commi 1 e 3, disposizioni che consentono di affermare l'esistenza di un principio di laicità dello stato e delle istituzioni civili, vi è un articolo della costituzione che introduce elementi di confessionalità: l'art. 7, comma 2, della costituzione, precisando che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi», rinvia ai patti stipulati l'11 febbraio 1929 tra lo stato italiano e la santa sede, e rinvia dunque anche alle norme che prevedevano il principio della religione cattolica come sola religione dello stato italiano (art. 1 del trattato e art. 1 del concordato) e all'art. 36 del concordato, che stabiliva il principio secondo il quale l'insegnamento della religione cattolica doveva costituire il fondamento dell'istruzione pubblica italiana. Nel 1984, con gli accordi di revisione del concordato del 1929, l'articolo 1 del protocollo addizionale (richiamato nel d.lgs. n. 297 del 1994, testo unico sulla pubblica istruzione) stabilisce il superamento del principio della religione cattolica come (sola) religione di stato e prevede nuove disposizioni in tema di insegnamento della religione cattolica (art. 9 del concordato).

Il principio di laicità, che, come s'è visto, non è stato espressamente stabilito nella costituzione italiana, è invece affermato come principio fondamentale della costituzione in Francia. Il fatto che nella costituzione italiana non vi sia l'affermazione del principio di laicità come principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale determina non poche conseguenze negative.

Noi dobbiamo sempre ricordare che nel nostro Paese si sono succeduti tre periodi storici e due costituzioni. La prima di queste due costituzioni, lo statuto albertino del 1848, cominciava con l'affermare, nell'art. 1, che la religione cattolica apostolica romana era la *sola* religione dello stato (non “la religione dello Stato”, ma “la sola religione dello Stato”). L'articolo 1 continuava poi precisando che gli altri culti religiosi “saranno tollerati conformemente alle leggi”. Quindi il periodo liberale aveva tra i suoi principi fondanti il principio della religione cattolica come sola religione dello stato. È noto che l'art. 1 delle costituzioni di solito esprime l'aspetto fondamentale di un ordinamento costituzionale: ad esempio, l'art. 1 della costituzione

approvata nel 1948 afferma che la sovranità appartiene al popolo, e con questo stabilisce il carattere democratico del nostro ordinamento, proprio nel primo dei 139 articoli che compongono la costituzione (il numero delle disposizioni costituzionali, com'è noto, è poi mutato con la riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001).

La presenza del principio di confessionalità che caratterizzava lo statuto albertino del marzo 1848 non può sorprendere dal momento che allora vigeva il principio *cuius princeps eius et religio*, vale a dire la religione del principe era anche la religione dello stato in cui il principe esercitava il suo potere sovrano. Comunque l'ordinamento liberale, che individua il primo dei tre periodi (tali periodi sono infatti l'ordinamento liberale, che va dal 1861 al 1922, il ventennio fascista e, infine, il periodo democratico e repubblicano che inizia con la fine del ventennio fascista), aveva come suo fine essenziale quello che era scritto nel famoso art. 2 della costituzione del 1789, in cui si precisava che il fine di ogni associazione politica è la *conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo*.

Questo problema dei fini dello stato si collega con il problema della laicità della vita scolastica, perché anche i compiti della scuola mutano a seconda dei fini che lo stato si propone nei vari tipi di stato che si succedono nel tempo. Quindi i *fini* di uno stato liberale caratterizzano i compiti della scuola in uno stato liberale; i *fini* di uno stato totalitario, qual era lo stato italiano fascista dal 1922 al 1943, caratterizzano i fini e i compiti attribuiti alla scuola dello stato totalitario; i *fini* di uno stato liberal-democratico, infine, ed è questo il periodo nel quale noi tuttora viviamo, caratterizzano i compiti della scuola di una società democratica.

Questo aspetto deve essere precisato con riferimento al passato perché molte delle norme del passato non soltanto hanno esercitato una influenza e talvolta una pesante *ipoteca* su tutto quello che è avvenuto successivamente in Italia, ma molte di quelle norme sono rimaste tuttora vigenti, cioè sono norme che disciplinano tuttora la vita dei cittadini italiani. Per esempio è tuttora in vigore la legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, che è una legislazione tipicamente fascista che, quando venne approvata, si proponeva di limitare i diritti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Quella legislazione (legge n. 1159 del 1929 e r.d. n. 230 del 1930), infatti, a parte alcune

disposizioni che sono *cadute*, sono state cioè abrogate per effetto dell'intervento della corte costituzionale, è ancora vigente ed è una legislazione di cui non ci si riesce a liberare per molti ostacoli, diciamo così di carattere tecnico, che non è ora il momento di precisare.

Il fine di ogni associazione politica, nel periodo liberale era la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. L'articolo più importante della statuto albertino in materia di libertà era quello in cui si diceva che «la libertà individuale è guarentita» (art. 26, comma 1), cioè non c'era, al tempo in cui lo statuto del 1848 venne *elargito* dal re Carlo Alberto (si trattava, infatti, di una costituzione *ottriata*, cioè concessa dal sovrano e non approvata dal popolo), una libertà riconosciuta nei confronti dei corpi sociali – delle famiglie, delle scuole, delle persone giuridiche, delle associazioni culturali, delle organizzazioni di volontariato, dei gruppi, dei partiti, dei sindacati – perché si temeva che una eventuale libertà riconosciuta ai gruppi sociali potesse determinare un rischio per la salvaguardia dei diritti dell'individuo, che in quel periodo costituivano l'oggetto principale della tutela da parte dell'ordinamento statale.

L'obiettivo della *conservazione* dei diritti è assai diverso da quello di un ordinamento che si propone di perseguire la *promozione* dei diritti. Conservare i diritti significava soprattutto, in quel periodo, impegno per il rispetto del diritto di proprietà, che era il diritto la cui tutela principalmente interessava le classi dirigenti dell'ordinamento liberale.

Il periodo fascista è caratterizzato da un radicale mutamento di questa idea. Non soltanto non è più prevista alcuna protezione dei diritti dell'individuo ma si afferma un forte impegno volto alla eliminazione e alla limitazione di ogni forma di libertà garantita nei confronti dei corpi sociali. Questo avvenne non perché si temesse che attraverso il riconoscimento di tali libertà potessero essere poste a rischio le libertà dell'individuo, ma soprattutto perché si riteneva che l'unico diritto degno di essere salvaguardato fosse quello dello stato. Una frase cara a Mussolini era “tutto nello Stato, nulla fuori dallo Stato, nulla contro lo Stato”. Lo stato fascista, che è uno *stato etico*, interpreta anche la religione come fattore fondamentale per il raggiungimento della massima coesione sociale della popolazione e per l'obiettivo dell'unità dei consociati: quindi tutte le possibilità della vita sociale sono *assorbite* nell'esercizio del potere autoritario dello stato.

Il regime fascista, ben sapendo quale fosse l'importanza della reli-

gione per l'affermazione di taluni principi ad esso cari, stipulò nel 1929 i patti lateranensi. La questione romana e il problema del concordato vengono ritenuti problemi di essenziale importanza, perché un rapporto positivo con la chiesa cattolica era in quel momento necessario per affermare nel mondo, nel campo delle relazioni internazionali, l'idea che nulla vi fosse da temere dalla politica dello stato fascista e per convincere i francesi, gli inglesi, gli americani che l'affermazione dello stato totalitario in Italia non poneva a rischio le libertà di religione, in particolare le libertà della più importante confessione religiosa esistente nel nostro Paese, la chiesa cattolica, e che quindi *ci si poteva fidare del regime*.

Venne quindi stipulato il concordato, che conteneva un articolo che ha esercitato nel tempo, torno a ripetere, una pesantissima ipoteca: si tratta dell'art. 36, già ricordato, nel quale si stabiliva che «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica» – di tutta l'istruzione pubblica, e dunque anche di quella universitaria – dovesse essere l'insegnamento della religione cristiana «secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica». Esisteva già dal periodo liberale la legge Lanza del 1857 nella quale si precisava che il «fondamento e il coronamento» dell'istruzione religiosa dovesse essere l'insegnamento della religione cattolica ma non si era mai arrivati all'assurdo di affermare in una norma giuridica che «fondamento e coronamento» di tutta l'istruzione pubblica – cioè dell'insegnamento della storia, della filosofia, della storia dell'arte, della letteratura, del diritto, delle scienze, della matematica e di ogni altra disciplina scolastica – dovesse essere l'insegnamento della religione cattolica.

Ciò ha portato nel nostro Paese all'affermarsi di un regime di *confessionalità*, che è la parola contraria a *laicità*. In altre parole nel nostro Paese noi abbiamo una lunghissima e radicata tradizione di *confessionalità*, secondo la quale si attribuisce alla chiesa cattolica il potere di determinare i compiti dello stato in materia religiosa, e ci si propone di diffondere la convinzione che sia necessario obbedire alle indicazioni provenienti dalla gerarchia cattolica. E ciò naturalmente esercita un'influenza sui compiti della scuola, ritenuta la principale istituzione all'interno della quale si potesse realizzare l'obiettivo di clericalizzazione della società e di influenza sulle coscienze dei bambini e dei ragazzi attraverso il forte collegamento tra istruzione pubblica e insegnamento della religione cattolica.

D'accordo, si tratta di residui del passato, ma questa affermazione può essere vera fino a un certo punto. Ed infatti è tuttora in vigore il trattato del Laterano il cui art. 1, abrogato dalla disposizione dell'articolo 1 del protocollo addizionale del 1984, prevedeva che la religione cattolica apostolica romana fosse la sola religione dello stato, ed è possibile esprimere molte perplessità sull'attuazione dell'obiettivo consistente nella soluzione di *armonizzazione costituzionale* tentata attraverso la revisione del concordato del 1929 e la modifica di alcuni suoi fondamentali principi (insoddisfacente appare per esempio la modifica dell'art. 36 del concordato lateranense e la previsione, nell'art. 9 del patto di Villa Madama, dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana).

Il nuovo concordato del 1984 fu stipulato dal primo governo socialista italiano, presieduto dal presidente del consiglio Bettino Craxi. In quell'occasione Craxi colse un'occasione che richiamava alla memoria la posizione assunta da Mussolini quando il regime fascista si propose di stipulare con la santa sede i patti del Laterano: dal suo punto di vista il conseguimento di un accordo con la chiesa cattolica era importante poiché tale accordo forniva la prova, all'opinione pubblica nazionale e internazionale, che non vi erano timori di mutamenti della politica ecclesiastica italiana per l'avvento al potere di un esponente della sinistra storica in Italia. Così come nel 1929 Mussolini poteva vantarsi di essere riuscito «là dove Cavour e Giolitti avevano fallito» (questa era una frase spesso ripetuta durante il ventennio fascista), così Craxi sostenne ripetutamente che in Italia non si era riusciti a stipulare un nuovo concordato, definito “un concordato di libertà” (?) se non grazie all'impegno del primo presidente del consiglio, nella storia d'Italia, segretario del partito socialista.

La costituzione del 1948 volta completamente pagina, per quanto si riferisce ai compiti dello stato e della scuola dello stato, perché i fini dello stato (e della scuola) in un ordinamento democratico sono completamente diversi rispetto a quelli di un regime liberale e di un regime totalitario. Dopo l'approvazione della costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, non c'è più l'impegno per l'esercizio dei soli poteri dello stato, la libertà individuale non è più considerata l'unica libertà da tutelare, come avviene in un ordinamento nel quale il protagonista della vita sociale è l'individuo, ma ci sono tanti soggetti da proteggere (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, associa-

zioni, organizzazioni non confessionali e filosofiche, movimenti politici e culturali) e tanti diritti (individuali e collettivi) da riconoscere, tutelare e promuovere. Molte disposizioni della carta costituzionale del 1948 – una costituzione *lunga*, come usano dire i giuristi, e non *breve*, com'era lo statuto albertino – ci fanno comprendere come si sia in presenza di una costituzione che vuole garantire appieno quei valori che sono collegati all'affermazione del principio di laicità.

Tuttavia, nell'ordinamento attuale sussistono molte connessioni con le scelte del passato: per esempio l'art. 7, comma 2, della costituzione afferma, come si è visto, che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono regolati dai patti lateranensi. Questo articolo non si muove certo nella direzione dell'idea di laicità dello stato dal momento che richiama all'interno della carta costituzionale anche quelle disposizioni dei patti del 1929 che erano servite per realizzare in Italia la formazione di una società confessionale.

Lungo e pesante è stato il cammino percorso da coloro che in Italia si sono impegnati per superare quella che si poteva definire, come si leggeva nel titolo di un libro pubblicato negli anni cinquanta, l'*ipoteca* del concordato sull'istruzione pubblica: l'*ipoteca*, cioè, costituita da un insieme di disposizioni che miravano a costruire una società italiana confessionale. Molte cose sono in effetti mutate, molte sono state le sentenze della corte costituzionale in materia di diritti di libertà di religione e verso la religione, ma vi sono ancora molti residui di quel lontano passato.

La società di oggi è una società completamente diversa rispetto a quella del passato. È una società nella quale ha faticato ad attuarsi quel *compito* della scuola e nella scuola, che costituisce un obiettivo per la cui realizzazione si richiede un appassionato e consapevole impegno da parte degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado: mi riferisco all'impegno sancito nell'art. 3, comma 2, della costituzione, nel quale si legge che è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza.

L'espressione usata dal costituente – «è compito della Repubblica» – significa che è compito di tutti i soggetti della repubblica, i soggetti *pubblici*. Invece non si può ritenere che questo compito sia attribuito anche ai soggetti che non sono pubblici, per esempio alle scuole priva-

te e ai professori delle scuole private. Ed è stato opportuno che la bella rivista che si pubblica da molti anni a Torino, *Laicità*, abbia dedicato uno dei suoi importanti e recenti convegni al problema di valutare se ci sia ancora una pubblica istruzione in Italia: questo tenendo anche conto delle conseguenze derivanti dalla già ricordata decisione del 1999 del governo di centro-sinistra, che ha mutato perfino il nome del ministero della pubblica istruzione. Occorre anche tenere presente che oggi siamo di fronte a una notevole modificazione dei poteri dello stato, che in gran parte, dopo la riforma costituzionale attuata a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 3 del 2001, sono diventati poteri delle autonomie locali. Molte difficoltà sono infine rappresentate dal fatto che dal 2000 la legge n. 62 di quell'anno ha creato una discutibile e preoccupante situazione, quella determinata dall'istituzione delle scuole paritarie, le quali, non essendo scuole pubbliche, affermano che non rientri nei loro compiti il «compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Con specifico riferimento alla situazione italiana, occorre purtroppo dire che, pur nella consapevolezza di quanto mutate, rispetto al passato, siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico); non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione), e la libertà si trasformi dunque in *privilegio* (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso

la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori dalla scuola; 5. non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche.

Tutto questo mentre sono divenute sempre più importanti ed urgenti le esigenze di una società multiculturale, interculturale e multietnica, come, al pari di molte altre società europee, è ormai da molti anni divenuta la società italiana: in proposito è opportuno rilevare con soddisfazione il successo di iniziative e manifestazioni, di libri e di riviste impegnati nel dedicare attenzione ai temi più importanti delle società multiculturali, della didattica interculturale, delle garanzie di eguaglianza e di protezione delle diversità culturali e religiose, al fine di contrastare, non con interventi normativi ma con il metodo del dialogo e del dibattito delle idee il diffondersi del razzismo nell'Europa e nel mondo del futuro.

Con il tempo assume sempre maggiore importanza il compito di ottenere l'affermazione del valore delle *diversità* come valore positivo. Nei 139 articoli della nostra costituzione c'è un'unica norma che parla di *diversità* ed è il secondo comma dell'art. 8, dove si legge che tutte le confessioni religiose *diverse* dalla cattolica sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti.

Si pone oggi il problema della tutela delle diversità e assume sempre maggiore rilievo l'obiettivo della valorizzazione del *diverso* come elemento positivo. Il problema della laicità, che oggi non è più riferibile soltanto al *fatto religioso*, ma riguarda tutte le varie concezioni del mondo, rende necessario acquisire la consapevolezza che ci sono varie concezioni del mondo, tutte meritevoli di essere tenute presenti ed apprezzate: la non-credenza, e cioè l'ateismo, così come l'opinione positiva in materia religiosa, dei fedeli della chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, ciascuna depositaria di una verità. Le chiese sono sempre più numerose e ciascuna di esse si propone di esprimere e di diffondere il patrimonio di autonomia e di identità, che rappresenta il riferimento di ogni concezione religiosa.

Il nesso fra principio di laicità e compiti della scuola è fortissimo e l'esito della delicatissima vicenda dell'affermazione della laicità nell'esercizio quotidiano dell'attività degli insegnanti non è soltanto affidato alle norme scritte nelle leggi ma all'opera di ciascuno di noi:

di ciascun insegnante e di ciascun discente, consapevole dell'importanza di questo principio, la cui attuazione è indispensabile affinché il lavoro nella scuola si svolga tenendo presenti le varie differenze e considerando che queste rappresentano elementi positivi di crescita e di formazione per tutti.

Concludendo, e con riferimento alle esperienze della mia lunga attività di insegnante, vorrei esprimere la mia convinzione che coloro che partecipano a vario titolo alla vita scolastica dovrebbero proporsi di rispettare almeno le seguenti condizioni: conoscere tutto sulle garanzie di *laicità* delle istituzioni e nelle istituzioni, ma sapere essere laici anche vivendo in situazioni caratterizzate da forti elementi di *confessionalità*; considerare e valutare con sensibilità le importanti novità derivanti dall'avvento delle società multiculturali, interculturali e multietniche; ritenere prevalente l'esigenza di difesa degli individui sulle richieste e pretese di attribuire tutela alle identità collettive volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale; abituarsi a conoscere e diffondere la cultura dello *stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico.

Laicità dello stato in crescente pericolo.

*Usi ed abusi del sistema concordatario da parte della chiesa cattolica**

Il testo di recente modificato delle *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi* (Camera n. 36 Boato e Camera, n. 134 Spini), nella nuova proposta di testo unificato del relatore adottata dalla commissione come testo base afferma, all'art. 1, che la legge «si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica».

Ma in contrasto con tale recisa affermazione, al principio di laicità dello stato non è purtroppo data se non limitata attuazione nelle leggi della repubblica; la laicità dello stato, direi meglio della repubblica, è in crescente pericolo, a seguito di disposizioni legislative, soprattutto in materia scolastica, di decisioni giurisprudenziali, di orientamenti di partiti politici, di comportamenti delle pubbliche amministrazioni; ed è tuttora in vigore in Italia quel sistema concordatario che, anche per gli abusi da parte della chiesa cattolica, è fondato sul principio di confessionarietà dello stato al quale non avrebbe dovuto darsi attuazione nelle leggi della repubblica italiana; il principio di laicità dello stato non si è certo affermato quale principio supremo dell'ordinamento giuridico dello stato italiano, in contrasto con l'astratta affermazione contenuta nella sentenza costituzionale n. 203 del 1989.

Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell'approvazione della costituzione: con la conseguenza che uno dei problemi più rilevanti del diritto costituzionale italiano consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell'evoluzione che ha caratterizzato la vita della società civile e religiosa negli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione del 1948.

* In *Laicità*, 19, 2007, n. 3, pp. 1-2.

Il lungo periodo di attesa per l'introduzione dei nuovi principi sui rapporti tra stato e confessioni religiose – trentasei anni! – si è concluso dopo che il legislatore ha ritenuto di avere compiuto l'*iter* nel perseguimento dell'obiettivo di approvare norme concordatarie più rispondenti alle esigenze di armonizzazione costituzionale, all'evoluzione dei tempi, e allo sviluppo della vita democratica, per richiamare i tre principi indicati dal parlamento, sin dal 7 aprile 1971, a conclusione del dibattito svoltosi alla camera dei deputati sulla revisione del concordato; nel biennio 1984-1985 sono state approvate le due leggi 25 marzo 1985, n. 121 e 20 maggio 1985, n. 222, contenenti rispettivamente la «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede» e le disposizioni sugli enti ecclesiastici e sul nuovo finanziamento del clero, che insieme ad altre disposizioni riguardanti le c.d. confessioni di minoranza prevedono innovazioni di grande rilievo per quanto riguarda il sistema di relazioni tra lo stato italiano e le confessioni religiose che operano all'interno del suo ordinamento.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il concordato non costituisce, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l'imparzialità dello stato in tale materia.

È ora giunto il momento di rimuovere quel... pasticcio brutto del concordato del 1984: l'espressione rimuovere è qui usata nel significato che assume il verbo usato nella disposizione costituzionale più coerente con le esigenze di una società democratica, quella dell'art. 3, comma 2, cost., nel quale si attribuisce ai poteri pubblici il compito di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...».

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese», al fine di promuovere una reciproca concordia nel compito di soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi sociali; il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contem-

plato nell'art. 7 comma 1, cost., nella costituzione conciliare «Gaudium et Spes» e nell'art. 1 del concordato, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa.

Ma una eventuale divergenza tra lo stato e la chiesa cattolica, nelle valutazioni concernenti i valori etici, filosofici e religiosi e quelli etici, politici e sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiano, non deve interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria.

Devono dunque considerarsi ammissibili, e non contrastanti con il concordato, orientamenti legislativi coerenti con l'esigenza di soddisfare le esigenze della maggioranza del popolo italiano. Se ci si dovesse convincere del contrario, sarebbe necessario abrogare la legislazione pattizia del 1985. Come avviene in tutti i paesi europei è infatti necessario dare una risposta adeguata alle questioni eticamente sensibili poste dalla scienza e dalla bioetica, al tema dei nuovi diritti, anche attraverso il riconoscimento giuridico delle coppie di fatto, eterosessuali e omosessuali, e ai problemi riguardanti la nascita e la morte delle persone.

*Laicità e confessionalità dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati**

SOMMARIO: 1. Il dibattito in assemblea costituente. - 2. Le associazioni religiose. - 3. La disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle *Istituzioni di diritto pubblico*.

1. Il dibattito in assemblea costituente

Nell'ampia produzione scientifica di Costantino Mortati assumono un'importanza particolare gli studi dedicati ai temi delle libertà di religione in Italia e alla valutazione del continuo contrasto fra le due tendenze di laicità e confessionalità che hanno caratterizzato la storia italiana dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nell'età contemporanea.

Tra i temi affrontati nei numerosissimi studi di Costantino Mortati¹, quello delle libertà di religione e verso la religione consente a

* In *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA, *Archivio di Storia Costituzionale e di Teoria della Costituzione*, Biblioteca: V, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 699-715.

¹ Una raccolta di scritti di Costantino Mortati è stata pubblicata dalla Casa editrice Giuffrè nel 1972, a cura della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma «La Sapienza». Essa è composta di quattro volumi, dedicati rispettivamente, il primo, agli *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato* (pp. XVII-949), il secondo, agli *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione* (pp. 833), il terzo, ai *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana* (pp. 1239), il quarto, ai *Problemi di politica costituzionale nell'Italia democratica* (pp. 576). La raccolta non comprende le monografie, i corsi di lezioni, le *Istituzioni di diritto pubblico* e gli scritti più legati a occasioni di studio contingenti (un elenco degli scritti non compresi nella raccolta è ivi riportato alle pp. VII-IX del primo volume). Tra gli scritti più legati al tema di questo mio contributo e che non risultano compresi nella raccolta ricordo i seguenti: il discorso su *I cattolici e la Costituente*, fatto a Napoli nel maggio 1946; *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, E.R.I., 1959, p. 236 (II ed. riveduta, 1971, p. 215); *L'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza è conforme alla Costituzione?*, in *Democrazia e diritto*, 1 (1960), p. 72; i vari interventi nei convegni dell'Unione Giuristi Cattolici, in *Quaderni di Iustitia*, 2 (1953), 3 (1954), 5 (1955).

Mortati di esaminare molti problemi di fondamentale importanza per la disciplina dei rapporti tra Stato e gruppi sociali, per la tutela delle libertà democratiche, per la definizione del carattere di laicità che caratterizza l'ordinamento italiano pluralista e democratico e di considerare, con riguardo alle varie questioni, le soluzioni che meglio possono rispondere alla posizione di neutralità dello Stato di fronte all'azione e alla pressione delle varie confessioni religiose operanti in Italia.

Con riferimento agli interventi svolti all'assemblea costituente, bisogna innanzi tutto ricordare l'intervento di Mortati nella seduta del 28 marzo 1947². Egli comincia con il contestare l'opportunità dello spostamento dell'ultima parte dell'art. 7 del progetto di costituzione, riguardante le confessioni religiose, la loro libertà di organizzazione e i loro rapporti con lo Stato, e l'inserimento di essa nell'art. 14, riguardante invece i rapporti dei cittadini come tali, nei riguardi della loro libertà di esplicazione di sentimenti e di fede religiosa. Mortati fa notare che la sede opportuna della disciplina della materia riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica è quella delle disposizioni generali della costituzione e

precisamente della parte che riguarda i rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti.

Per quanto si riferisce al merito della disposizione contenuta nell'art. 14 del progetto (art. 19 della costituzione vigente), dopo avere premesso che le garanzie di libertà religiosa in esso contenute potevano ritenersi fra le più ampie tra quelle previste dalle costituzioni moderne, Mortati critica l'opinione espressa dall'on. Preti, che aveva fatto osservare come, nella disposizione in tema di libertà religiosa, gravasse l'ombra dell'art. 7 cost., sostenendo che il carattere confessionale derivante allo Stato dai patti del Laterano influì dannosamente sull'attuazione della libertà religiosa consacrata dall'art. 14.

² C. MORTATI, *Intervento nel dibattito in sede di assemblea costituente* (A.c., vol. I, pp. 2629-2632), nella seduta del 28 marzo 1947, sull'art. 14 del progetto di costituzione concernente la libertà religiosa; ora in *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 853-8: da questo volume traggio le citazioni che seguono.

Non mi fermo – osserva Mortati – sull’inesattezza della tesi che fa derivare il carattere confessionale dello Stato dai rapporti con la Chiesa cattolica, quali sono consacrati nel Concordato del Laterano, perché già in sede di discussione dell’art. 7 essa è stata dimostrata abbondantemente. Mi pare di poter osservare che se una correlazione volesse farsi fra le situazioni che verranno a determinarsi in virtù delle due disposizioni, deve ritenersi che essa operi in senso inverso a quello affermato dall’onorevole Preti, cioè nel senso che lo spirito liberale che informa l’art. 14 offra una riprova del carattere non confessionale dello Stato, e del proposito del costituente di porre i vari culti in posizione di parità fra di loro³.

Mortati osservava che l’esattezza di tale affermazione avrebbe potuto desumersi da una breve analisi delle disposizioni contenute nell’art. 14, che consideravano la libertà religiosa sotto tre aspetti: la libera professione della fede riconosciuta ad ogni cittadino; la libertà di propaganda, con un’innovazione rispetto alle previsioni contenute nella legislazione sui culti ammessi del 1929-’30; la piena libertà di esercizio degli atti di culto.

In proposito è tuttavia da osservare che l’esperienza degli anni seguenti fu nel senso di convalidare le preoccupazioni espresse dall’on. Preti e da quanti, all’assemblea costituente, avevano giustamente posto in rilievo le gravi conseguenze derivanti dalla conferma dei patti lateranensi nella costituzione. È noto che, sin dai primi anni dopo il 1948, si assiste in Italia ad una costante ed intensa limitazione della sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa⁴.

Dal punto di vista politico e giuridico, al contrario di quanto riteneva ed auspicava Costantino Mortati, l’interpretazione che, con varie sfumature, sosterrà il principio della prevalenza del sistema concordatario del 1929 e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del 1948 porterà alla conseguenza che l’azione dello Stato verrà vincolata all’osservanza di un’etica confessionale e che le minoranze religiose verranno a trovarsi in una condizione di completa mancanza di libertà.

³ *Ivi*, pp. 854-5.

⁴ Può vedersi in proposito la mia ricerca su *La libertà religiosa nella società italiana*, in P. BELLINI (a cura di), *Teoria e prassi delle libertà di religione*, il Mulino, Bologna, 1975, pp. 313-422.

La Democrazia cristiana – osservava Costantino Mortati all’assemblea costituente – non porrà mai ostacolo ai provvedimenti che saranno proposti allo scopo di attuare una sempre maggiore uguaglianza fra i vari culti, nei limiti in cui tale uguaglianza sarà resa possibile dalla situazione di fatto. Essa rifugge dall’invocare un intervento dello Stato, diretto a comprimere il sentimento e l’attività delle confessioni diverse dalla cattolica. Ciò non solo perché tale intervento urta contro un sentimento profondamente radicato nella coscienza moderna, ma altresì per il pericolo che esso può presentare di attenuare lo slancio combattivo dei cattolici, nell’azione diretta all’espansione dell’idea che li muove. Tale espansione deve essere assicurata solo dal fervore dell’apostolato, esplicato in tutte le direzioni della vita associata, per recare in tutte, attraverso la libera discussione e la spontanea adesione, la luce e l’ispirazione del messaggio evangelico⁵.

Ma queste parole non hanno trovato conferma nel comportamento della classe politica che, nei primi anni dopo l’entrata in vigore della carta costituzionale, è stata chiamata ad applicare la normativa contenuta nella costituzione: ed è noto che, anche nella materia religiosa, il programma di rinnovamento che la carta costituzionale sembrava imporre con urgenza non ha poi trovato attuazione conforme alle istanze democratiche del paese⁶.

2. *Le associazioni religiose*

Nella serie dei volumetti editi dalla Radiotelevisione italiana ed inseriti nella collana «*Classe unica*» è compreso il volume di Costantino Mortati *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*⁷.

⁵ C. MORTATI, Intervento nel dibattito in sede di assemblea costituente (A.C., vol. I, pp. 2629-2632), nella seduta del 28 marzo 1947, sull’art. 14 del progetto di costituzione concernente la libertà religiosa; ora in *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente*, cit., p. 858.

⁶ In proposito possono vedersi i miei scritti *Valori costituzionali e sistema italiano di diritto ecclesiastico*, in *Dir. e società*, 1983, n. 2, pp. 253-73 e *L’attuazione dei principi costituzionali in materia religiosa*, in *Dir. eccl.*, 1981, I, pp. 3-11 e in *Scritti in onore di Orio Giacchi* (Autori vari), II, Vita e Pensiero, Milano, 1984, pp. 302-8.

⁷ C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, in *Classe unica*, 91, Edizioni Radio Italiana, Torino, 1959.

A proposito delle «associazioni religiose», Mortati precisa che esse occupano un posto speciale fra le «società intermedie», in quanto

a stretto rigore non dovrebbero esservi incluse, dato che, per il fatto di provvedere a bisogni, i quali, per la loro natura spirituale, non attengono ai rapporti fra la persona e lo Stato, non hanno una funzione direttamente mediatrice fra l'uno e l'altro. Tuttavia, dato che le associazioni religiose esprimono una concezione totale della vita umana, non possono non influenzare l'attività dei loro aderenti nel campo sociale⁸.

Dopo avere osservato che in misura ancora più rilevante che per le altre associazioni si presenta per quelle religiose il bisogno di tutela della loro autonomia e dell'uguaglianza di trattamento da praticare ad ognuna, quale che sia la credenza di cui siano espressione, e che la costituzione repubblicana ha accolto il principio concordatario quale fu accolto dai patti del Laterano, Mortati afferma che la posizione speciale fatta alla Chiesa cattolica e il trattamento di favore previsto da parte dello Stato nei confronti di quest'ultima confessione non avrebbero potuto ritenersi in contrasto con la disposizione costituzionale, secondo la quale tutte le confessioni religiose godono di uguale libertà davanti alla legge (art. 8, comma 2, cost.). Anche se tale affermazione non appare per la verità convincente, priva com'è di un'adequata motivazione, è da ricordare che, ad avviso di Mortati, la libertà delle confessioni religiose

è di carattere negativo in quanto esclude invasioni da parte dello Stato nella sfera propria di ognuno⁹.

Il sistema costituzionale sulla posizione riconosciuta nell'ordinamento alle confessioni religiose tende infatti

al duplice fine: di preservare da ogni specie di intromissione statale la vita delle associazioni religiose; di garantire nella sua pienezza il diritto del singolo di aderire o di staccarsi dall'una o dall'altra, senza che

⁸ *Ivi*, p. 92.

⁹ *Ivi*, p. 100.

dall'esercizio di tale diritto possa farsi discendere alcuna conseguenza di fronte allo Stato.

L'importanza di tale sistema al fine qui preso in considerazione si apprezza esattamente quando si pensi al potente contributo che la fede religiosa può conferire alla formazione della personalità morale dell'uomo, e quindi anche allo sviluppo del suo senso di socialità.

Ciò si verifica in due sensi, che lungi dal contrastare fra loro, costituiscono espressioni diverse di uno stesso benefico impulso. Da una parte la fede contribuisce a rafforzare lo Stato che voglia poggiare sul consenso popolare, poiché tale consenso è alimentato dall'intensificarsi del sentimento dei doveri civici inculcati dalla convinzione religiosa; dall'altra fornisce i motivi più efficaci di resistenza contro ogni tentativo dell'autorità statale o temporale in genere che fosse rivolto a soffocare il nucleo inalienabile dei diritti che fanno dell'individuo una persona.

Occorre però tener presente che tali effetti sono condizionati alla spontaneità con cui si assumono e si coltivano le convinzioni religiose. Ogni coartazione, ogni blandizia, ogni miraggio di vantaggi temporali, ogni intervento del braccio secolare, ogni contaminazione fra il sacro ed il profano che attenti a tale condizione, spegne ogni loro efficacia perché inaridisce la fonte a cui esse attingono la loro vitalità¹⁰.

3. *La disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle Istituzioni di diritto pubblico*

Nelle varie edizioni delle *Istituzioni di diritto pubblico* i problemi di diritto ecclesiastico sono considerati in parti distinte, dedicate, oltre che al tema de «I rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica», alla posizione degli enti ecclesiastici nell'ordinamento dello Stato, alle libertà di fede religiosa e di insegnamento, alla posizione della scuola privata, ai rapporti della famiglia con lo Stato, agli enti di culto «acattolici».

L'ordine e la struttura della trattazione rimangono praticamente immutati nelle varie edizioni delle *Istituzioni*, anche se, nelle edizioni comprese tra il *Corso di istituzioni di diritto pubblico dell'anno accademico 1948-'49* e la nona edizione delle *Istituzioni* del 1975-'76,

¹⁰ *Ivi*, pp. 97-8.

viene dedicata sempre maggiore attenzione alle interpretazioni date ed alle applicazioni effettuate degli istituti pubblicistici.

Con riferimento alla posizione degli enti ecclesiastici nell'ordinamento dello Stato, Mortati ritiene, nell'edizione del 1962, che mentre deve escludersi che assumano natura pubblica gli enti di culto diversi da quelli della Chiesa cattolica¹¹, per quanto riguarda gli enti ecclesiastici, si debba parlare di una «pubblicità *sui generis*», cioè una «pubblicità speciale», consistente nella posizione attribuita ad enti i quali

non derivano da un atto di volontà dello Stato, non soddisfano a fini assumibili da questo, né sono sottoposti al suo controllo, ma che, pur non presentando nessuna delle caratteristiche che contrassegnano gli enti pubblici, sono tuttavia considerati pubblici in via riflessa, cioè per il fatto che tale pubblicità è loro accordata dall'ordinamento del quale fanno parte¹².

Tale opinione viene però in gran parte modificata nella successiva edizione del 1967, nella quale, a mio avviso più giustamente, si osserva che per potere rispondere affermativamente al quesito se la personalità di diritto pubblico possa essere conferita ad enti del culto cattolico o di altri culti, bisognerebbe presupporre che la cura del sentimento religioso rientri tra i fini da ritenere rilevanti per lo Stato, tali da giustificare l'investitura di poteri pubblicistici a favore dei soggetti che se ne assumano il compito: un presupposto che

contrasta, per una parte, con la posizione dello Stato moderno, di estraneità ed imparzialità rispetto ai vari modi di manifestarsi del sentimento religioso della popolazione, e, per un'altra, con la natura di tale sentimento il cui pregio sta nella spontaneità e nell'assoluta libertà delle attività rivolte a soddisfarlo; ed a cui quindi ripugnano interventi e controlli da parte dello Stato, che ineriscono al conferimento della pubblicità, essendo inammissibile che questo conferisca una posizione giuridica speciale senza che accerti il modo come essa venga utilizzata¹³.

¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1962⁶, p. 701, nt. 2.

¹² *Ivi*, p. 701.

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1967, p. 702.

Mentre, inoltre, nell'edizione del 1962 si parlava di pubblicità riflessa, deducibile dalla circostanza che tale pubblicità agli enti del culto cattolico è accordata dall'ordinamento del quale fanno parte, e cioè dall'ordinamento canonico, nell'edizione del 1967 più esattamente si precisa che la pubblicità degli enti di culto cattolico non potrebbe desumersi

dal riconoscimento che della medesima sia fatta dal diritto alla chiesa¹⁴ poiché (a parte la questione se la distinzione del pubblico e privato sia ammissibile nei confronti del medesimo) ove quella qualifica venga fatta valere nell'ordinamento dello Stato, non può che trarre da questo l'esclusivo fondamento. Il trattamento che, in virtù del concordato con la S. Sede, è fatto ad alcuni enti ecclesiastici conferisce loro non la pubblicità, ma uno stato giuridico particolare di favore, la cui compatibilità con la costituzione dovrà essere accertata allorché sarà preso in esame l'art. 7 cost.

Di notevole interesse è anche l'opinione espressa con riferimento ad un problema esaminato in seguito dalla corte costituzionale con la sent. n. 239 del 1984, a proposito dell'«appartenenza» alle comunità israelitiche italiane, dotate di una vera propria potestà pubblicistica di imperio, ai sensi dei r.d. nn. 1731 del 1930 e 1561 del 1931. Mortati osserva che tale potestà è

senza dubbio contraria alla costituzione, se non altro per violazione dell'art 19, poiché la sottrazione agli obblighi imposti dalle norme ora dette si rende possibile solo a patto che il singolo dichiari la sua non appartenenza all'ebraismo, a patto cioè di sacrificare il diritto alla libertà di fede religiosa, che include la facoltà di non professare la propria fede, o l'assenza di ogni fede¹⁵.

¹⁴ Nel testo si parla di diritto «alla chiesa» ma penso che l'a. volesse intendere diritto «della chiesa».

¹⁵ *Ivi*, p. 703. Con la ricordata sent. n. 239 del 1984 la corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 r.d. n. 1731 del 1930, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 cost. Proprio in quanto obbligatoria, l'appartenenza di diritto è stata ritenuta in contrasto non solo con il principio di eguaglianza senza distinzione di razza o di religione, ma anche con quello di libertà di associazione sancito nell'art. 18 cost.,

Il problema specifico della libertà di religione è oggetto di particolare attenzione nelle varie edizioni delle *Istituzioni*. In quella del 1962, nel paragrafo intitolato *La libertà di fede religiosa*¹⁶, Mortati esamina sinteticamente i vari problemi, con particolare riferimento: alla garanzia costituzionale del diritto all'uguale protezione di qualsiasi fede religiosa (principio idoneo a dimostrare la differenza rispetto alla concezione accolta nell'art. 1 dello statuto albertino, che conferiva ai culti diversi da quello cattolico una posizione di mera «tolleranza»); all'esigenza di interpretare in senso stretto il limite del buon costume previsto nell'art. 19 cost.,

evitandosi ogni estensione che porti a sconfinare nel ben diverso campo dell'ordine pubblico;

all'affermazione che la formula dell'art. 8 – «Le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» – non possa interpretarsi nel senso che sia possibile imporre alle confessioni medesime vincoli diversi o maggiori di quelli consentiti dall'art. 19¹⁷, alla necessità di rispondere positivamente al quesito se nella libertà sancita nell'art. 19 sia compresa quella di professione o propaganda dell'ateismo.

Se si pensi che l'articolo stesso non è che l'applicazione ad un particolare settore di attività (e cioè alla concezione generale della vita da ciascuno professata) del principio generale della libertà di manifestazione

con riferimento anche all'aspetto cd. negativo. La sentenza assume rilievo non solo per il principio, in essa *affermato*, che rientra nell'ordine proprio dello Stato la verifica dell'elemento volontaristico e quindi la tutela del diritto della libertà di associazione, ma anche perché, per la prima volta, la corte costituzionale, con tale sentenza ha ritenuto che tra le formazioni sociali rientrano anche le formazioni religiose, abbiano o no carattere istituzionale, con la conseguenza che, dinanzi ad esse, non si arresta la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti nell'art. 2 cost.

¹⁶ *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1962², pp. 871-3.

¹⁷ Il problema è stato recentemente esaminato dalla corte costituzionale nella sent. n. 43 del 1988: vedila in *Giur. cost.*, 33 (1988), I, n. 1, pp. 118-20, con note di F. FINOCCHIARO, *Norme statutarie garantite dalla costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge* e S. LARICIA, *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*.

del pensiero, affermata a parte per ben note ragioni storiche nonché per l'esigenza di estendere la garanzia di libertà agli atti esterni di culto, non sembra dubbia la soluzione affermativa.

Nella successiva settima edizione del 1967, ai problemi sopra considerati sono dedicati due paragrafi, l'uno sulla *Libertà del pensiero religioso e di esercizio del culto*¹⁸, l'altro su *Le comunità religiose. La tutela dell'esercizio associato del culto. Le «confessioni» religiose ed i loro rapporti con lo Stato*¹⁹.

Nel primo dei due paragrafi, molte questioni sono considerate in modo più ampio rispetto all'edizione di cinque anni prima. Ed alcune soluzioni sono sostenute per la prima volta. Ricordo in particolare l'importante affermazione secondo la quale la posizione di privilegio conferita dalla costituzione alla confessione cattolica

indubbiamente contrasta con l'art. 3 (anche se trova giustificazione in ragioni storiche ed in un diffuso sentimento popolare).

Tale posizione inoltre

non può non riflettersi sui singoli appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica, in quanto, anche se non li discrimina nella loro capacità, li priva di certi vantaggi conferiti agli altri, e può quindi operare quale indiretta coercizione a seguire la confessione privilegiata, o come remora all'impulso di aderire ad altre²⁰.

Con specifico riferimento al tema della tutela penale dei culti,

¹⁸ *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1967⁷, pp. 877-81.

¹⁹ *Ivi*, pp. 928-32.

²⁰ *Ivi*, p. 878. Sul punto rinvio ai miei saggi *Tutela dei culti e libertà di offendere. Considerazioni intorno al reato di offesa a culto ammesso nello Stato mediante vilipendio di chi lo professa*, in *Giur. it.*, 1964, II, c. 47; *Sulla tutela penale delle confessioni religiose acattoliche*, *ivi*, 1964, II, c. 241; *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti*, cit., p. 106; *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*, in *Giur. it.*, 1967, II, e. 337. Al primo di tali saggi rinvia MORTATI – *ivi*, p. 880, nt. 1 – ritenendo giusta la critica «ad una strana sentenza della corte appello di Genova, secondo cui l'offesa non già a una singola persona che professa un culto, ma a tutti coloro che lo professano non ricade sotto la sanzione dell'art. 402 c.p.».

Mortati ritiene non convincente la tesi sostenuta dalla corte costituzionale nella sent. n. 39 del 1965, secondo la quale l'art. 402 c.p. non contrasta con gli artt. 3 e 19 cost., giacché esso non dà luogo a distinzione nella posizione giuridica basata sulla religione e non limita le manifestazioni di fede religiosa dei non cattolici. In particolare osserva che la seconda ragione potrebbe valere ad escludere anche la sanzione penale per il vilipendio della religione cattolica, mentre l'affermazione che l'art. 402 c.p. non determina una distinzione nella posizione giuridica basata sulla religione

va incontro all'obiezione che la posizione giuridica del credente comprende anche la pretesa di non vedere vilipesa la propria fede. Se non si ritiene di dover escludere ogni sanzione penale per qualsiasi forma di vilipendio (come sarebbe imposto dall'art. 21, dato il suo indubbio carattere di manifestazione del pensiero), non si può ammetterla a tutela del sentimento di alcuni, e non a quello di altri.

Sul problema della tutela penale dei culti Mortati ribadisce ed accentua la sua critica alla giurisprudenza costituzionale anche nell'ottava edizione delle *Istituzioni*, nella quale precisa

Può essere osservato che sia che si guardi al fatto oggettivo del vilipendio di cose attinenti al culto (...) sia che si consideri, come la corte ha fatto, le sue ripercussioni sulla coscienza dei credenti, la differenza di trattamento non trova giustificazione, poiché l'offesa è ugualmente grave nei confronti degli appartenenti a ciascun culto, e se si guarda al numero degli aderenti ad ognuno per graduare diversamente la pena si opera una di quelle discriminazioni per motivi di religione che l'art. 3 esclude. Più grave la sent. n. 39 del 1965 che ha ritenuto infondata anche la questione relativa all'art. 402, in relazione agli artt. 3 e 19 cost., fondandosi, nel nucleo centrale del suo ragionamento, sulla considerazione che l'eguale diritto alla libertà riconosciuta a tutte le confessioni religiose non significa diritto ad un'eguale tutela penale, che può validamente essere disposta a favore solo del sentimento religioso della maggioranza dei cittadini. È da obiettare che, se il sentimento religioso è un valore in sé ritenuto degno di protezione statale, non si vede come esso possa rimanere privo di ogni garanzia contro le offese recate a quello proprio della parte della popolazione di fede diversa dalla cattolica. La libertà religiosa non si

esaurisce nella libertà di professarla ma richiede anche la sottrazione ad offese che potrebbero turbarla e tali, se fossero ripetute e potenziate col favore dell'impunità, da condurre alcuni ad abbandonarla. Per ritenere il contrario si sarebbe dovuto rinvenire un altro principio costituzionale che, in contrasto con l'art. 19, avesse consentito un siffatto privilegio, ma esso non si può più trovare nella qualifica di «religione dello Stato» cui fa riferimento l'art. 402 poiché l'attuale ordinamento ne esclude l'ammissibilità...²¹.

In proposito Mortati contesta la possibilità di porre una distinzione fra critica e vilipendio, sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza²², ed osserva che occorre previamente accertare se la valutazione critica che si faccia di un sentimento o di una credenza, sia pure diffusa, che si effettui come pura espressione di pensiero, senza offese alle persone o alle cose, sia punibile o se invece non ricada sotto la protezione che l'art. 21 accorda alle manifestazioni del pensiero²³.

Nella nona ed ultima edizione delle sue *Istituzioni*, nel paragrafo intitolato *La libertà religiosa*, Mortati amplia i riferimenti bibliografici²⁴, ribadisce le opinioni espresse nelle precedenti edizioni ed in

²¹ *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 1969⁸, p. 1001.

²² A favore della distinzione cfr., tra gli altri, A. CONSOLI, *Il reato di vilipendio della religione cattolica*, Giuffrè, Milano, 1957; ID., *La tutela penale della religione cattolica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1959, p. 173. In senso contrario F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione cattolica (art. 402 c.p.)*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, p. 493; ID., *Appunti in tema di vilipendio della religione nello Stato e libera manifestazione del pensiero*, in *Giur. it.*, 1962, IV, c. 17; ID., *Profili costituzionalistici del reato di vilipendio della religione*, in *La cultura*, 1964, p. 474; S. LARICCIA, *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*, cit. In proposito la corte costituzionale, con la sent. n. 188 del 1975, ha stabilito che il vilipendio non deve confondersi né con la discussione, né con la critica, e neppure con l'espressione di dissenso da ogni concezione religiosa ma si sostanzia nella contumelia, nello scherno, nell'offesa fine a se stessa.

²³ *Ivi*, p. 1002.

²⁴ Tra gli altri riferimenti, vi è anche la citazione di un mio scritto sull'immediato riflesso delle discriminazioni nel trattamento sui singoli appartenenti, tema caro a Mortati che, in conformità alla tesi sostenuta sin dal 1962 da Livio Paladin, ha criticato il tentativo di interpretare l'art. 3 cost. nel senso che esso garantisca la parità di trattamento solo ai singoli non alle collettività: cfr. S. LARICCIA, *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, cit., p. 421 ss. Per l'opinione del PALADIN cfr. *Considerazioni sul*

particolare, con una novità rispetto alle edizioni precedenti, esamina il problema della costituzionalità dell'art. 724 c.p., che punisce chi pubblicamente bestemmia con parole oltraggiose contro la divinità, i simboli o le persone venerate dalla religione dello Stato.

In proposito viene ricordata, senza però prendere posizione sul punto, la pronuncia con la quale nel 1971 il pretore di Milano, innovando rispetto alla precedente giurisprudenza, ha applicato nei confronti di un imputato di bestemmia l'esimente dell'art. 51 c.p. nella considerazione che la bestemmia è da considerare manifestazione di un pensiero irreligioso, da parificare a quello religioso²⁵. Viene anche ricordato che la corte costituzionale, con sent. n. 14 del 1973, confermando la sent. n. 78 del 1958²⁶, ha ritenuto che l'art. 724 c.p. trovi fondamento nella tutela del sentimento religioso della massima parte del popolo italiano, auspicando tuttavia che la tutela di fronte ad offese analoghe venisse estesa anche agli altri culti²⁷.

Un'attenzione particolare viene dedicata da Mortati, nelle varie edizioni delle *Istituzioni*, agli «enti di culto acattolici». Questa è l'espressione usata nella sesta edizione, mentre, nelle edizioni settima, ottava e nona, nel sommario risulta indicato il titolo con le parole *Le comunità religiose*. In tutte le edizioni rimane comunque la netta distinzione – una distinzione a mio avviso discutibile per i dubbi che solleva una valutazione dei problemi riguardanti i rapporti tra Stato

principio costituzionale d'eguaglianza, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 940 ss.; ID., *Un caso estremo nell'applicazione del principio d'uguaglianza* (nota a corte cost. 31 maggio 1965, n. 40), in *Giur. cost.*, 1965, p. 620 ss., spec. p. 625; ID., *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 519 ss., spec. p. 530; ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 213 ss., 294 ss.

²⁵ Pret. Milano 20 aprile 1971, in *Dir. cccl.*, 1972, II, pp. 99-109, con nota critica di G. CASUSCELLI, *Bestemmia e vilipendio della religione: esercizio di un diritto?*

²⁶ Vedila in *Giur. cost.*, 1958, p. 990 ss., con nota critica di C. ESPOSITO, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*.

²⁷ In conformità all'auspicio della corte, il disegno di legge n. 1141 presentato al senato, il 21 maggio 1973, dal ministro di grazia e giustizia sen. Guido Gonella, stabilisce l'uniformità della tutela penalistica del sentimento religioso, prevedendo *Modifiche al codice penale in materia di tutela del sentimento religioso*. Sull'importante problema delle sentenze costituzionali che recano, implicitamente o esplicitamente, moniti per il legislatore, cfr. l'interessante saggio di F. MODUGNO *Ancora sui controversi rapporti tra corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 33 (1988), II, n. 1, pp. 16-25.

e Chiesa cattolica come problemi considerati in un'ottica esclusivamente interordinamentale – fra la parte dedicata alla Chiesa cattolica,

che è considerata ordinamento sovrano²⁸

e la parte dedicata alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

In proposito sono esaminati i problemi più importanti relativi alla disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, con specifico riferimento all'interpretazione dei principi contenuti nell'art. 8, commi 1, 2 e 3, cost. In particolare viene contestata la tesi, sostenuta tra gli altri da Piero Gismondi²⁹, in merito alla distinzione, sotto l'aspetto strutturale, delle confessioni, disciplinate dall'art. 8 cost., rispetto alle comuni associazioni.

La distinzione di cui si parla (voluta affermare nell'art. 8 allo scopo, chiaramente emergente dai lavori preparatori, di dare un contentino agli oppositori del regime concordatario, qual era stato sanzionato con l'approvazione del precedente art. 7), consiste nel conferire ad alcune associazioni di culto una posizione costituzionale in qualche modo arieggiante quella assegnata alla Chiesa cattolica³⁰.

Giustamente, a mio avviso, Mortati ritiene impossibile fissare criteri precisi in ordine ai requisiti da richiedere ad un'associazione per poterla considerare idonea ad entrare in rapporti con lo Stato, ed osserva che

nulla sarebbe da opporre al riconoscimento della qualifica (di «confessione») a gruppi di dissidenti di alcune confessioni, o di gruppi di mussulmani, se essi riuscissero a radicarsi stabilmente ed a raccogliere intorno a loro schiere non troppo esigue di fedeli, dandosi un'organizzazione che consenta di enucleare rappresentanze legali, fornite della potestà di

²⁸ Cfr., per esempio, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976⁹, p. 1177.

²⁹ P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1965², pp. 103-4. In senso contrario può vedersi D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968²; S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 151 ss.

³⁰ *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 1976⁹, p. 1177.

trattare con le autorità statali e di vincolare gli appartenenti alla confessione al rispetto delle clausole concordate. Deve ritenersi discrezionale in materia l'apprezzamento delle autorità statali; del governo prima, libero di dar corso alle «intese» che fossero richieste dalle confessioni interessate (...) e del parlamento poi, cui compete approvare la legge regolativa dei rapporti, ed eventualmente disporre la revoca di altra che in precedenza avesse approvato alcune intese.

(...) Rimane tuttavia aperto il problema del rispetto del principio di eguaglianza (riaffermato dal comma 1 art. 8 che proclama le confessioni religiose «egualmente libere») che, pur nel riconoscimento della discrezionalità legislativa, non può non trovare applicazione, e che legittima l'esperimento di azioni di costituzionalità quando risultino sorpassati i limiti che rendono legittimo l'esercizio del potere discrezionale³¹.

Il tema dei rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, è trattato, nell'ultima edizione curata da Mortati, nell'ultimo capitolo del secondo volume ed è compreso nella parte ottava, dedicata ai «rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti sovrani». I paragrafi del capitolo sono i seguenti: l'atteggiamento dello Stato nei confronti del fattore religioso: dal laicismo al sistema concordatario; i rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica dallo statuto albertino ai patti lateranensi; il principio pattizio nella costituzione repubblicana; le clausole pattizie contrastanti con norme costituzionali ed i principi inderogabili dell'ordinamento costituzionale dello Stato; le modifiche ai patti richiedenti il procedimento di revisione costituzionale; il principio concordatario; la posizione di favore della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano; impegni concordatari e limiti alle attività di organizzazioni cattoliche e al magistero degli organi ecclesiastici nell'ordinamento italiano; lo Stato della città del Vaticano.

Mortati ricorda che le posizioni che lo Stato può assumere di fronte al fattore religioso possono consistere nelle seguenti: il sistema della «laicità», nel quale gli enti a fine religioso sono considerati alla stregua delle comuni associazioni private, non influenti sui fini statali e perciò consentiti nei limiti generali dell'ordine pubblico e delle leggi di polizia; il sistema del «confessionalismo», per cui lo Stato considera

³¹ *Ivi*, p. 1179.

come propria una data religione e quindi non solo tende ad informare le proprie istituzioni ai principi morali di questa, o persino rinvia ad essa in misura più o meno ampia, si interessa della loro regolamentazione e talora assume in proprio la cura dei medesimi, «dando così vita ad una chiesa di Stato fornita di una posizione di privilegio»; il sistema del «giurisdizionalismo», con la quale espressione si designa il regime di disciplina unilaterale da parte dello Stato degli affari ecclesiastici per esso rilevanti; il sistema concordatario che rappresenta la forma contemporanea più comune di regolamentazione dei rapporti fra Stato e Chiesa cattolica, e che è basato su accordi bilaterali, equivalenti ai trattati (ma non aventi la natura di veri e propri trattati internazionali), che assumono il *nomen iuris* di concordati.

Con più specifico riferimento alla disciplina costituzionale dei rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, Mortati sostiene che il proposito del costituente, nell'approvare la disposizione contenuta nell'art. 7 comma 2 cost., fu quello

di fare riferimento esclusivamente al preciso accordo stipulato nel 1929, e designato con quel nome, assumendolo nelle sue varie parti, unitariamente collegate in sistema, mosso com'era, nella sua maggioranza, dall'intento di conseguire, attraverso il mantenimento dei patti medesimi, l'eliminazione della «questione romana» e con essa assicurare la pace religiosa nel paese³².

Tale opinione assume grande importanza per la valutazione di una questione di grande rilievo dopo l'approvazione del patto di Villa Madama stipulato il 18 febbraio 1984: quella consistente nel precisare se la funzione di copertura costituzionale svolta dall'art. 7 comma 2 cost. negli anni compresi tra il 1948 e il 1985 possa riguardare anche l'accordo di revisione approvato dal parlamento con la l. n. 206 del 1985. Le considerazioni esposte da Mortati per sostenere che, con l'art. 7 comma 2 cost., il costituente ha fatto «esclusivo riferimento» al «preciso accordo stipulato nel 1929» e per escludere un obbligo di adattamento permanente ad ogni futura intesa con la Chiesa cattolica

³² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976⁶, p. 1520.

inducono a ribadire l'opinione, da me espressa sin dal 1986³³, a favore dell'inapplicabilità della disposizione costituzione sopra citata anche al patto di Villa Madama.

Anche se il problema della sorte spettante alle clausole del concordato lateranense in contrasto con la costituzione assume oggi un interesse di carattere prevalentemente storico, merita di essere ricordata la ferma opinione espressa da Mortati in contrasto con l'opinione favorevole a sostenere l'immissione nell'ordinamento repubblicano di singole disposizioni concordatarie

per le quali assai stridente sia il contrasto con i valori più essenziali del nuovo ordinamento, e la cui caduta non sia tale da determinare un'alterazione così sostanziale dell'insieme degli accordi da potersi equiparate ad una loro rottura³⁴.

Sul fondamento di tale premessa Mortati sostiene l'incostituzionalità delle disposizioni contenute nell'art. 5 ultimo comma del concordato – definita una disposizione «mostruosa» che, oltre a ledere diritti fondamentali dei cittadini, contrasta con gli stessi interessi spirituali della Chiesa cattolica per la coazione che esercita sugli investiti di ordini sacri, nel senso di indurli a conservare tale qualità anche quando sia venuta meno ogni loro adesione spirituale ad essi –, nei commi 4, 5 e 6 dell'art. 34, relativi agli effetti civili del matrimonio celebrato avanti a ministri del culto cattolico, ove essi si dovessero interpretare nel senso della sottrazione delle pronuncie delle giurisdizioni ecclesiastiche sulle cause di nullità del matrimonio al controllo, non solo sotto l'aspetto formale ma anche sotto quello sostanziale, dei tribunali dello Stato, e nell'art. 1 del trattato lateranense, per il quale la religione cattolica era considerata «sola religione dello Stato».

Merita di essere anche ricordata l'opinione di Mortati a proposito del problema della determinazione dei limiti entro i quali consentire agli organi della Chiesa cattolica il libero esercizio del loro magistero ecclesiastico. Mortati condivide l'opinione di Jemolo, convinto sostenitore della tesi che ammetteva il sindacato dello Stato sugli atti

³³ Cfr. *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1986, pp. 95-8.

³⁴ *Ivi*, p. 1524.

provenienti dalle autorità ecclesiastiche (un problema discusso in particolare, nel 1958, a proposito del c.d. caso del vescovo di Prato) ed osserva giustamente che, quanto all'estensione del sindacato, doveva ammettersi la protezione da parte dello Stato dei diritti che la costituzione ha considerato inalienabili (libertà personale, di pensiero, di fede religiosa, tutela dell'onore ecc.).

Non considero qui altri temi, che tuttavia meriterebbero di essere ricordati: così quelli relativi alla libertà di insegnamento, alla comunità scolastica e alla posizione della scuola privata, ai rapporti della famiglia con lo Stato. Anche all'esame di tali problemi Costantino Mortati ha offerto un importante contributo, che deve essere valutato da chiunque si proponga di considerare le questioni collegate all'interpretazione delle norme del diritto pubblico ed ecclesiastico in coerenza con le esigenze di armonizzazione costituzionale, con l'evoluzione dei tempi e con lo sviluppo della vita democratica in Italia.

*Sessant'anni di privilegi e libertà delle confessioni religiose**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. I fondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie dei diritti e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 7. Conclusioni.

1. *Premessa.* - Per quanto riguarda lo stato italiano occorre ricordare che, a seguito della modifica costituzionale attuata con l'art. 114 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e dunque il problema della laicità delle istituzioni in Italia si pone con riferimento alla repubblica italiana nel suo complesso e deve ritenersi che, a partire dall'approvazione di tale legge, una valutazione del problema limitata alla considerazione della laicità «dello stato» non esprima più la nuova realtà istituzionale.

Si consideri in proposito quale importanza, nella repubblica delle autonomie¹, assumano attualmente le politiche locali della multietnicità, dell'intercultura e del dialogo religioso e le iniziative previste in molte delle più importanti città italiane (in particolare, città metropolitane e comuni), nelle quali vengono sempre più spesso costituite le c.d. *consulte laiche*, nate col proposito di tutelare e garantire le diversità dei cittadini e degli stranieri, singoli e associati, e la laicità delle istitu-

* Relazione a un convegno organizzato dalla Consulta romana per la laicità delle istituzioni sul tema *L'Italia è una Repubblica laica. Il clericalismo in Italia a 60 anni dall'approvazione dell'art. 7 Cost.*, Roma, Camera dei deputati, Sala delle Colonne, 2 aprile 2007.

¹ Per una valutazione d'insieme dei vari e complessi problemi della repubblica delle autonomie, cfr. il volume a cura di A. PIOGGIA e L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006.

zioni²: nella società contemporanea, multiculturale e multireligiosa, la laicità delle istituzioni costituisce infatti «il più sicuro punto di riferimento per evitare l'inasprimento di fenomeni di fondamentalismo ed integralismo religioso, di ogni matrice, pericolosamente disgregativi del patto di civile convivenza fra tutti i cittadini, uguali e portatori degli stessi diritti e doveri di fronte alle Istituzioni, a prescindere dalle proprie connotazioni religiose, etiche, razziali, linguistiche, etniche, politiche, di sesso, di orientamento sessuale od altro»³.

2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - A proposito del

² Come si legge nel biglietto con il quale la delegata del sindaco di Roma, Franca Eckert Coen, ha invitato a partecipare alle iniziative organizzate a Roma per i giorni 8-18 febbraio 2007, con il titolo *Roma reale, Roma plurale*, «le associazioni laiche, le comunità religiose e quelle straniere hanno risposto con entusiasmo e con dovizia di proposte, comunicando ognuna nel proprio modo la cultura delle minoranze e mostrando così i molteplici aspetti della nostra città. La conoscenza reciproca aiuta ad allontanare il senso di timore che il diverso può provocare, crea il passaggio da una società omogenea ed isolata ad una più ampiamente comunicante e varia. Se la nostra città impara ad ascoltare le sue differenti voci, diviene più vibrante, ricca e cosmopolita. Questo è quanto auspichiamo e ci impegniamo a perseguire nell'anno appena iniziato con l'augurio che nel 2007, in una Roma sempre più inclusiva e multiculturale, tutti si possa vivere serenamente».

³ T. MONTI, *Una consulta laica in ogni città*, in *Critica liberale*, XIII, 2006, pp. 203-204, che, con particolare riferimento alla consulta torinese, osserva che questa costituisce una sorta di lobby cultural laica, che si rivolge a tutta la città di Torino per trasmettere e comunicare i propri principi e le proprie iniziative culturali; dall'altro, intende porsi come interlocutore laico delle istituzioni pubbliche locali; la consulta si rivolge inoltre a tutte le associazioni che ne possano condividere i principi e gli obiettivi al fine di costruire un percorso comune di collaborazione. Da ricordare anche la recente istituzione della consulta romana per la laicità delle istituzioni, che intende essere un luogo di confronto e collaborazione fra le associazioni romane impegnate nella difesa della laicità e nella diffusione della cultura della tolleranza, del rispetto dell'autonomia, della libertà e della responsabilità individuali, della cultura della razionalità e della distinzione fra pubblico e privato. Come si legge nel documento di presentazione di tale istituzione, «Le tematiche della laicità sono ormai all'ordine del giorno e ci sentiamo impegnati a stimolare e orientare il dibattito, a mettere in comune storie, esperienze, esigenze, visioni diverse, in altre parole a far maturare una cultura ed una coscienza laica in grado di agire e di farsi sentire. La Consulta romana per la laicità delle istituzioni nasce con lo scopo di rafforzare le azioni delle associazioni che vi partecipano e di avviare una collaborazione con la Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni, con la quale condivide i principi fondativi, e con le altre Consulte che stanno nascendo e ci auspichiamo nascano in altre città italiane». Cfr. il fascicolo di gennaio 2007 della rivista *Critica liberale*.

significato che io penso si debba (o non si debba) attribuire a espressioni spesso usate nel dibattito che riguarda la questione della laicità, a me sembra giusto ritenere che il laico non è una persona che non vuole credere o che non crede; anche i laici, come tutti gli esseri umani, credono ed esprimono, nell'ambito filosofico, culturale e religioso, convinzioni, passioni, fedi e dunque è improponibile la definizione dei laici come "non credenti". E non è neppure esatta la contrapposizione, assai spesso proposta sulla stampa quotidiana e nel dibattito politico, tra *laici* e *cattolici*, per il semplice motivo, assai noto a chi conosce i problemi pratici della laicità, che nell'esperienza concreta vi sono molti cattolici che possono considerarsi laici, così come non è difficile conoscere individui che, pur dichiarandosi non credenti o atei, non assumono tuttavia comportamenti rispettosi delle esigenze di laicità: laico può considerarsi chiunque si ispiri al principio della «responsabilità della vita», un principio di libertà e di autonomia intellettuale per il quale ciascuno può consapevolmente scegliere il proprio progetto di vita, in base al valore dell'autodeterminazione⁴.

Inoltre, non esistono sostanziali differenze tra i due termini *laicità* e *laicismo*, nonostante la frequenza con la quale, nella polemica politica, il termine *laicista* viene usato in senso spregiativo per qualificare (negativamente) chi, con maggiore forza, si propone di ottenere il rispetto delle esigenze di laicità nella società e si espone così a una delle accuse peggiori di questi tempi: l'accusa cioè di essere inguaribili *laicisti*. Se si consultano i più diffusi vocabolari della lingua italiana, può constatarsi che con il termine di *laicità* si intende l'«estraneità rispetto alle gerarchie ecclesiastiche o alle confessioni religiose» e con quello di *laicismo* si indica l'«atteggiamento che propugna l'indipendenza e l'autonomia dello Stato nei confronti della Chiesa, sul piano politico, civile, culturale»⁵; non sussistono in realtà differenze tra le due espressioni e tra le definizioni che se ne danno ed è solo un astratto artificio retorico quello di chi ritiene che tra le due espressioni ricorra una diversità sostanziale, che dovrebbe indurre, nelle intenzioni di chi usa tale artificio, a ritenere ammissibile il principio

⁴ U. VERONESI, «No» laico alla distinzione tra attiva e passiva, in *Corriere della sera*, 26 gennaio 2007, p. 46.

⁵ Cfr. le definizioni tratte dal *Dizionario della lingua italiana* di G. DEVOTO e G. C. OLI, II ed., Firenze, Le Monnier, 1975.

di laicità e meritevole di aspra contestazione chi sostenga il rispetto dell'esigenza laicista.

Quando si introducono aggettivi intesi a qualificare, in senso positivo o negativo, espressioni alle quali corrispondono degli autentici valori, risulta negativa per la chiarezza del dibattito la tendenza a differenziare concetti tra i quali non esiste una differenza sostanziale. Il *ragionevole* pluralismo, si è detto qualche mese fa nell'incontro politico svoltosi a Orvieto; la *sana* laicità si legge di frequente negli interventi delle autorità ecclesiastiche, con le quali ci si propone di dimostrare che quella degli oppositori di talune tendenze clericali è una laicità *malata*, meritevole dunque di un'ideale terapia (ma è molto accreditata l'aggiunta degli aggettivi *vero* e *vera* per definire, e qualificare positivamente, il laico e la laicità); la *vera* libertà, l'*autentica* democrazia si sente dire spesso nei discorsi politici.

Di frequente così le gerarchie ecclesiastiche in Italia tendono a svuotare del suo contenuto la parola *laicità*, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione⁶.

Il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di *sana laicità*, è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la *morale* e la *politica* e che la chiesa cattolica è l'autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

3. *Ifondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità.* - Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionarismo, al clericalismo e al fondamentalismo, secondo i quali, con differenze e analogie nell'uso

⁶ A titolo d'esempio ricordo, tra i molti altri documenti ecclesiastici e pontifici, la nota dottrinale che, nel novembre 2002, la congregazione cattolica per la dottrina della fede rivolse ai politici italiani, nella quale si affermava: «Per la dottrina morale cattolica la laicità intesa come autonomia della sfera civile e politica da quella religiosa ed ecclesiastica – ma non da quella morale – è un valore acquisito e riconosciuto dalla Chiesa»: brano nel quale la chiara affermazione sull'esclusione della sfera morale dall'autonomia rispetto alla sfera civile e politica fa comprendere quali e quanti problemi si pongono sui rapporti tra morale civile e morale religiosa e tra società civile e società religiosa, per ripetere il titolo di un fortunato volume del 1959 di A.C. JEMOLO, *Società civile e società religiosa*, Torino, Einaudi, 1959.

delle tre espressioni, ci si propone di assegnare alle istituzioni politiche e ai poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali il compito di ottenere il rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante⁷.

Il laicismo si esprime comunemente in un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla *tolleranza* delle credenze di tutti e sul *rifiuto del dogmatismo* in ogni settore della vita sociale⁸. Sono infatti d'accordo con l'opinione

⁷ Se una forma di dualismo è la premessa storica allo sviluppo del pensiero laico, che è impossibile immaginare in un contesto politico-religioso caratterizzato dall'identità di stati e chiese, è con l'avvento dello stato moderno che si è determinato un mutamento dell'originaria concezione unitaria del potere politico. Il pensiero e l'atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell'uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità.

⁸ Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel *principio della tolleranza*, detto anche *principio del dialogo*, a proposito del quale Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo, così si esprimeva nel 1960: «Si tratta non già di scoprire una religione o una filosofia universale al disopra delle religioni e delle filosofie particolari che si contrappongono nel mondo, e neppure di vagheggiarle tutte allo stesso modo in una loro imbalsamazione da museo, ma bensì di vedere se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del dialogo, secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte»: G. CALOGERO, *Tolleranza e indifferenza*, in *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, pp. 72-73, ivi, p. 72. Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l'affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure, come è ovvio, esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti. È un principio, quello della tolleranza, le cui origini devono farsi risalire all'umanesimo del XVI secolo, che trova la sua massima espressione nel periodo dell'illuminismo del XVIII secolo e che diviene in seguito parte integrante del pensiero liberale: cfr. M. MANETTI, *Tolleranza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. ANIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 460, giustamente ricorda che alle origini la tolleranza non aveva un significato propriamente libertario, ma alludeva a una scelta di opportunità, compiuta dal sovrano in nome della pace sociale e che tale scelta si opponeva alla

di Francesco Rimoli quando afferma che il principio di laicità può oggi essere inteso come principio generale degli ordinamenti e si riferisce a un modello di neutralità attiva dello stato laico che «impone a quest'ultimo, non solo in campo religioso, di favorire l'espressione di tutte le possibili istanze (ideologiche, politiche, religiose, culturali), impedendo tuttavia l'affermarsi – non già l'esprimersi – di quelle che, per la loro intrinseca natura, abbiano uno scopo di prevaricazione derivante da un atteggiamento di integralismo esclusivo»⁹.

4. *Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989.* - Se la ragionevolezza, l'antidogmatismo, la tolleranza e il dialogo sono tratti essenziali del pensiero laico, le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici, come quello entrato in vigore in Italia dopo il 1948, che prevedono la democrazia e il pluralismo.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è *espressamente* contemplato nella costituzione italiana del 1948¹⁰. Nella disposizione costituzionale dell'art. 7, comma 1, è previsto il principio dell'indipendenza tra stato e chiesa cattolica, ma occorre essere consapevoli che il richiamo nella costituzione (nell'art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha reso difficile la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l'evoluzione *democratica* della società italiana, ha

politica di repressioni dei dissenzienti, ma non riconosceva alcune dignità al dissenso o all'eresia e aveva insomma il carattere di una concessione revocabile in ogni momento.

⁹ F. RIMOLI, *Laicità*, in *Dizionario costituzionale* cit., pp. 269-70.

¹⁰ Il principio di laicità non è *espressamente* contemplato nelle costituzioni europee diverse da quella francese, nella convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali approvata a Roma nel 1950, nella carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre del 2000 e nella costituzione europea del 19 giugno 2004: testi costituzionali che non prevedono *espressamente* il principio di laicità e che tuttavia fanno riferimento a regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione del valore della laicità.

rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell'assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di richiamare nella carta costituzionale dell'Italia democratica quei patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di un'*ipoteca del concordato* sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto¹¹, «Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell'aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare»¹².

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale: rinviando ad altri approfondimenti la valutazione di questo complesso problema della storia contemporanea italiana, può essere significativo ricordare una polemica tra *L'Osservatore romano* e *l'Unità*, poco dopo un intervento del sommo pontefice, che, nell'inverno del 1956, aveva deplorato la pretesa immoralità della città di Roma. *L'Unità* si era domandata: ma cosa vogliono le autorità ecclesiastiche: «che il partito della democrazia cristiana al governo sia il braccio secolare dello stato?» Ed ecco come rispondeva *L'Osservatore romano*: «*L'Unità* è l'organo del partito che votò alla Costituente l'articolo 7. Non può averlo dimenticato. Non può dunque aver dimenticato che il suo partito votò la dichiarazione costituzionale: la religione dello Stato è la cattolica. Abbastanza perché lo Stato ne sia il braccio secolare, senza aver bisogno di ricorrere ad un partito». Sfocata e poco convincente apparve in proposito la reazione polemica

¹¹ Cfr. il testo dell'intervento di P. CALAMANDREI, *Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1970, pp. 513-20.

¹² P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, a. III, n. 5, maggio 1947, pp. 409-21 e in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 291-315, spec. p. 314.

espressa, nei confronti della dichiarazione vaticana, da Ambrogio Donini, in occasione di un discorso pronunciato al senato nella seduta del 10 ottobre 1957¹³.

In conformità a quanto aveva lucidamente previsto in assemblea costituente Piero Calamandrei, la considerazione dello stato come braccio secolare delle istanze provenienti dalla chiesa cattolica, dopo il 1948, e per un lungo periodo, è stato il *nocciolo* della questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica.

Con un riferimento all'attualità, che a me pare doveroso in questa circostanza, ritengo di dovere rilevare quanto infelice, o quanto meno inopportuno, sia stato il richiamo che il presidente della repubblica Giorgio Napolitano, nella sua intervista rilasciata il 29 gennaio 2007 a Madrid, ha fatto, alla discussa votazione dell'assemblea costituente del 25 marzo 1947. Dopo avere osservato «Non ho dubbi che si possa trovare una sintesi sulle unioni civili anche nel dialogo con la chiesa cattolica e tenendo conto delle preoccupazioni espresse dal pontefice e dalle alte gerarchie della chiesa», il presidente della repubblica ha dichiarato: «Mi pare che nella storia italiana, a cominciare da quando fu scritta la Costituzione, si trovò il modo di arrivare a una combinazione delle diverse sensibilità già quando si scrisse l'articolo 7 della Costituzione»: ma quel voto, allora e negli anni successivi, ha suscitato molte e giustificate reazioni critiche che inducono ad esprimere fondati dubbi che si tratti di un evento positivo della nostra storia costituzionale. Tale dichiarazione è stata variamente commentata nei dieci giorni scorsi e a me pare criticabile non tanto per il riferimento alla necessità di un dialogo con la chiesa cattolica che in un ordinamento democratico è necessario ed auspicabile, così come il dialogo con ogni soggetto rilevante nella società, ma proprio per l'apprezzamento nei confronti di un voto in assemblea costituente che merita tuttora di essere giustamente criticato.

Sbaglierebbe, a mio avviso, chi ritenesse che parlare di quel voto di sessant'anni fa significhi rievocare un momento di storia costituzionale di un lontano passato che non esercita più alcuna influenza nella vita politica dell'Italia di oggi: per dimostrare quanto erronea sia tale opinione, è sufficiente rammentare come il riferimento alla laicità

¹³ Il discorso venne pubblicato in *Belfagor*, XIII, 1958, n. 1, pp. 106-115.

costituisca, proprio in questi giorni, uno dei “nodi” più difficili che ha impegnato il lavoro dei dodici “saggi” (erano tredici prima della rinuncia di Giorgio Ruffolo) incaricati di scrivere il c.d. *manifesto del partito democratico*¹⁴: nel passaggio sulla laicità il risultato di tale lavoro, che, come si è scritto, «gronda prudenza»¹⁵, è la formulazione di un testo nel quale risulta evidente lo sforzo di armonizzare le diverse istanze di chi ritiene essenziale la difesa della laicità della repubblica e chi afferma la necessità di riferimenti, diretti o indiretti, al concordato: chi legge il testo di tale *manifesto* può così constatare che all’affermazione, a mio avviso pienamente condivisibile, che «La laicità non è una ideologia antireligiosa, ma è il rispetto e la valorizzazione del pluralismo degli orientamenti culturali», viene aggiunta un’altra affermazione, oggetto invece di molte e fondate critiche nel dibattito politico e culturale, che trova riferimenti in una sterminata bibliografia degli ultimi sessant’anni, nella quale si proclama: «Riteniamo che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica siano stati validamente definiti dalla Costituzione».

Anche se comprendo le difficoltà degli organi dirigenti del partito dei democratici di sinistra di esprimere critiche alla decisione con la quale nel 1947 il partito comunista italiano, con qualche limitata eccezione, aderendo alla pressione di Togliatti intesa a «salvare l’unità delle masse e la pace religiosa», votò a favore del richiamo dei patti lateranensi nella costituzione, con l’approvazione dell’articolo 7, definito da Benedetto Croce «uno stridente errore logico e uno scandalo giuridico», penso che per moltissimi italiani, consapevoli delle conseguenze di quel voto, la soluzione costituzionale del richiamo ai patti lateranensi stipulati durante il regime fascista rappresenti oggi il ricordo di una soluzione inaccettabile.

Se la carta costituzionale del 1948 non fa alcun riferimento al principio di laicità, quest’ultimo costituisce tuttavia un principio che, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria come separazione della sfera dello stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto

¹⁴ Il gruppo ristretto che ha elaborato il testo del *manifesto* è formato da Giorgio Tonini, Salvatore Vassallo, Michele Salvati, Pietro Scoppola, Giorgio Mattarella e Roberto Gualtieri.

¹⁵ M. GUERZONI, *Partito democratico. Il manifesto dei «saggi»*, in *Corriere della sera*, 2 febbraio 2007, p. 13.

dal sistema di *democrazia pluralista* previsto nella carta costituzionale italiana e in molte delle altre costituzioni europee.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, è noto che, con specifico riferimento al *caso italiano*, con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra corte costituzionale ha inteso affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. *laicità positiva* (ancora una volta un aggettivo per la laicità!) quella cioè della «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»¹⁶; la corte costituzionale non ha invece accolto quella concezione della *laicità-neutralità*, considerata «l'espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati¹⁷: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrelevanza per lo stato e per le istituzioni repubblicane dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare alla coscienza dei credenti. Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1848, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa¹⁸. È questa una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l'esperienza della vita parlamentare, nella quale, in occasione del voto sulla legge in materia di fecondazione artificiale, e, più di recente, delle discussioni sul riconoscimento delle *unioni di fatto* e sulla valutazione dei c.d. temi eticamente sensibili, è possibile constatare che le esigenze di laicità della società italiana erano maggiormente rispettate negli anni nei quali furono approvate leggi come quella sul divorzio e sull'interruzione della gravidanza. Anche a questo proposito occorre ribadire il diritto dei cittadini a leggi che non

¹⁶ Cfr. il punto n. 4 del *considerato in diritto* della sentenza.

¹⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976. Sul pensiero di Mortati può vedersi il mio scritto *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 491-510.

¹⁸ Cfr. sul punto S. LARICCIA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1848*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XLIV, 1999, pp. 453-82.

impongano comportamenti o divieti ispirati a pur rispettabili principi religiosi ed etici, ma garantiscano la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali.

5. *Le garanzie dei diritti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana.* - A proposito dell'esigenza, sottolineata con forza da Lelio Basso nell'ultimo suo discorso in parlamento, che tutti gli esseri umani siano «considerati fini e non strumenti del potere altrui», è noto che, in assemblea costituente, il problema dei diritti della persona umana era stato posto, sin dal 9 settembre 1946, da Giuseppe Dossetti, in relazione ai testi da approvare nella costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti¹⁹. In tale ordine del giorno, poi non sottoposto

¹⁹ Diritti «che non possono non essere comuni a tutti». Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno: «La Sottocommissione esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato». La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione. Palmiro Togliatti era intervenuto al dibattito osservando che le dichiarazioni in esso contenute potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa ed ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione. V. sul punto il volume G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. MELLONI, Bologna, il Mulino, 1994, spec. pp. 101-6.

a votazione, si considerava come unica impostazione conforme alle esigenze storiche di quegli anni, quella che affermasse «l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

Pur in assenza di disposizioni costituzionali che qualificano *espressamente* lo Stato italiano e le sue istituzioni con riferimento al principio di laicità, il problema dell'alternativa laicità/confessionalità, che era stato discusso durante i lavori dell'assemblea costituente, ha dominato il dibattito sui caratteri dello stato italiano dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948 e la discussione sul carattere confessionale o laico dello stato italiano ha costituito una questione di primaria importanza nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi sessant'anni.

Per comprendere e valutare l'influenza che i valori costituzionali hanno esercitato sul sistema legislativo italiano riguardante il problema religioso e, più in generale, sull'esperienza giuridica in materia religiosa nell'Italia democratica degli anni che seguono l'entrata in vigore della carta costituzionale del 1948, è necessario tenere presenti le condizioni che hanno caratterizzato la vita sociale del nostro paese in tale periodo²⁰.

Un primo compito che si poneva con urgenza al legislatore dell'Italia democratica era quello di una tempestiva riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, capace di assicurare: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili di ogni essere umano sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la sua personalità (art. 2 cost.), il rispetto della eguaglianza dei cittadini, singoli e associati, indipendentemente dal culto professato, e del principio di imparzialità dello stato in tale materia (artt. 3 e 97 cost.), l'attuazione del principio di separazione fra l'ordine

²⁰ Le norme costituzionali sul problema religioso rivelano l'esigenza, profondamente avvertita dalle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948, di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato – un passato che, in tema di religione, aveva visto discriminazioni e posizioni di privilegio nei confronti di individui, di gruppi e di confessioni religiose – e di affrontare alla luce di tale esperienza il problema consistente nel prevedere una normativa capace di consentire una pacifica convivenza delle organizzazioni sociali con finalità religiosa e un sistema di garanzie conforme alle nuove istanze di libertà espresse dalla comunità.

civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1, cost.), il riconoscimento delle libertà, individuali e collettive, di religione e verso la religione (art. 8, 17, 18, 19, 20, 21, 33 e 38 cost.); una riforma idonea cioè ad inserire stabilmente nel sistema il riconoscimento dei più significativi valori contenuti nella costituzione con riferimento al fattore religioso.

L'esperienza giuridica tuttavia è rappresentata, oltre che dalla legislazione, anche dalle tendenze giurisprudenziali, dalla politica governativa, dagli orientamenti delle forze politiche, dalla prassi amministrativa, dagli indirizzi seguiti nella produzione scientifica, dalle posizioni assunte dall'opinione pubblica, e cioè dai comportamenti degli uomini e delle donne che compongono la società di un paese e costituiscono i veri protagonisti di tale esperienza.

È stato merito della dottrina più sensibile al nuovo clima che andava maturando nel paese, in corrispondenza con i profondi mutamenti costituzionali sopravvenuti alla caduta del regime fascista, avere tempestivamente individuato l'esigenza di affermare un criterio generale di interpretazione delle norme giuridiche riguardanti il fatto religioso: «quello di saggiare le concezioni teoriche alla stregua della garanzia di libertà dell'individuo»²¹. Per un lungo periodo tuttavia non vengono adeguatamente poste in rilievo le contraddizioni rilevabili nel sistema dopo le innovazioni previste dal costituente e non vengono evidenziate le nuove potenzialità offerte dai principi costituzionali in materia religiosa per una interpretazione della disciplina legislativa capace di rinnovarne i contenuti e i metodi e di tenere conto dei valori affermati nella carta del 1948²².

È noto d'altra parte che la costituzione italiana è stata la sintesi di

²¹ L. SCAVO LOMBARDO, *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi*, in *Foro it.*, 1947, I, cc. 251 s.

²² Le ragioni che spiegano tale atteggiamento sono numerose e complesse: in proposito non è da sottovalutare l'influenza esercitata da alcune scelte "politiche" adottate dallo stesso costituente. La difficoltà, apparsa evidente durante il periodo in cui si svolsero i lavori dell'assemblea costituente, di pervenire a un'intesa tra le forze politiche sulla materia religiosa indusse ad accogliere, su alcuni tra gli aspetti più specifici della questione religiosa – rapporti tra stato e chiesa cattolica, relazione tra le garanzie di libertà e di eguaglianza, tutela degli interessi individuali e collettivi, diritti e libertà nelle formazioni sociali e delle formazioni sociali, limiti alle libertà individuali e collettive in tema di religione, pluralismo religioso, diritto di famiglia, libertà della scuola privata ecc. –, le soluzioni capaci di soddisfare le aspirazioni promananti dalle diverse correnti politiche.

un compromesso tra forze politiche concorrenti tra loro; il tentativo di pervenire a soluzioni unitarie sulle quali concordassero le formazioni politiche presenti nell'assemblea costituente non soltanto traspare nel policentrismo, nel regionalismo, nel pluralismo sociale, ma fa sì che alla costituente venga elaborato un sistema di garanzie nel quale i diritti di libertà delle carte ottocentesche soffocati dal regime fascista convivono, in un reciproco collegamento, con i diritti sociali di cui sono portatori i movimenti socialisti²³.

Una prima, e più grave, contraddizione è possibile riscontrare proprio nell'art. 7 cost., la cui principale difficoltà di interpretazione deve farsi risalire alla volontà del costituente di prevedere, nella stessa disposizione, due principi non facilmente conciliabili tra loro: il riconoscimento delle rispettive sovranità dello stato e della chiesa cattolica, «ciascuno nel proprio ordine», contemplato nel comma 1 e la disciplina *pattizia* dei loro reciproci rapporti, richiamata nel comma 2 della stessa disposizione²⁴.

Dal punto di vista politico e giuridico la conferma della intangibilità dei patti stipulati nel 1929 e l'interpretazione che, con varie

²³ Cfr. N. BOBBIO, *Profilo ideologico del Novecento*, in *Storia della letteratura italiana* a cura di E. CECCHI e N. SAPEGNO, IX, Firenze, La Nuova Italia, 1969, pp. 121 s., spec. p. 218. Il compromesso attuatosi, anche in materia religiosa, tra le due maggiori forze politiche, la democrazia cristiana e il partito comunista italiano, determina una situazione per cui, mentre con talune disposizioni si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 cost.), la parità giuridica dei cittadini senza distinzione di religione (art. 3), l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), il diritto di riunione (art. 17) e di associazione (art. 18) per fini religiosi, la libertà di pensiero, di stampa e di propaganda religiosa, la garanzia di professare liberamente la propria fede in forma individuale e associata e di esercitare il culto (artt. 19 e 21), il divieto di limitazioni legislative per il fine di religione o di culto di una qualsiasi istituzione (art. 20), con l'art. 7, comma 2, cost., e soprattutto con l'interpretazione che ne propone una parte della dottrina e della giurisprudenza, si instaura in Italia un regime concordatario confessionista contrastante con la eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello stato e con la libertà delle confessioni religiose.

²⁴ Con la norma contenuta nell'art. 7, comma 2, cost., il legislatore costituzionale, anziché affrontare *ex novo* il problema dei rapporti con la chiesa cattolica in Italia e prevedere un sistema che in ordine a tali rapporti fosse coerente con i nuovi principi e valori espressi dall'ordinamento democratico, per un complesso di motivi sui quali i giuristi e gli storici si sono soffermati in questi anni, preferì ancorarsi a una legislazione già esistente, anche se in molte sue norme difforme rispetto alle disposizioni costituzionali.

sfumature, sostiene il principio della prevalenza del sistema concordatario e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del 1948 determinano la grave conseguenza che per molti anni l'azione dello stato viene vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vengono a trovarsi in una condizione di vergognosa mancanza di libertà²⁵.

Si spiega così come rimangono senza alcun effetto i ripetuti tentativi con i quali i rappresentanti delle minoranze religiose in Italia chiedono l'abrogazione della legislazione sui «culti ammessi» (l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289) e l'applicazione del principio contenuto nell'art. 8, comma 3, cost., che riconosce alle rappresentanze delle confessioni diverse dalla cattolica il potere di stipulare le intese con lo Stato, sulla cui base avrebbe dovuto essere emanata dopo il 1948, per preciso impegno costituzionale, la legislazione riguardante i culti diversi dal cattolico²⁶.

²⁵ Con riferimento a tale periodo cfr. S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313 ss.; ID., *La politica ecclesiastica italiana nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, II, Milano, Giuffrè, 1976, p. 816 s.

²⁶ Anche con riguardo alla disciplina giuridica delle minoranze religiose, come con riferimento a molte altre materie, rimangono in vigore le disposizioni legislative emanate durante il ventennio fascista, che contengono principi illiberali e sono ispirati all'attuazione di valori ben diversi rispetto a quelli che caratterizzano il nuovo ordinamento democratico. Si verifica così una situazione paradossale per cui, pur in presenza di una costituzione composta da disposizioni capaci di assicurare una adeguata garanzia delle libertà democratiche relative al *fatto* religioso, per circa un decennio dopo l'entrata in vigore della costituzione, si assiste a una sistematica violazione delle norme poste a tutela delle libertà di religione e si nota una scarsissima sensibilità per l'attuazione dei nuovi valori costituzionali. «La situazione di fatto italiana è assai semplice: – osservava Arturo Carlo Jemolo nel 1952 – non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione [...]; non è mai entrato in vigore l'art. 8 [...]; mai, almeno in questa materia, l'art. 17 [...]. Per il Ministero dell'Interno [...] non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 [...] e l'art. 18 del t.u. della legge di p.s. 18 giugno 1931 [...]. Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, che le riunioni per scopo religioso non possano fruire della libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni [...]. Non c'è cioè in Italia neppure quella libertà di *devotio domestica*, che era largamente accordata alle minoranze religiose già prima della Rivoluzione francese, e di cui almeno gli stranieri fruiivano pure nella Roma dei Papi. È questo per molti di noi un argomento penoso, perché non possiamo non considerare che ciò che si verifica in Italia sarebbe impensabile in ogni Paese al di là delle Alpi [...]»: A.C. JEMOLO, *Libertà religiosa*, in *Il Mondo*, 10 agosto 1952, p. 2.

La tendenza a svalutare l'importanza dei principi costituzionali per una modifica del sistema legislativo e l'orientamento favorevole a interpretare in senso restrittivo le garanzie contemplate nella costituzione e a negare l'influenza dei valori costituzionali sull'esperienza giuridica relativa al fenomeno religioso caratterizzano, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, la politica del governo, le prevalenti posizioni dottrinali e giurisprudenziali, la prassi amministrativa e l'atteggiamento dell'opinione pubblica. Questa affermazione può trovare conferma: nell'ostinato rifiuto del governo di accogliere le istanze delle minoranze religiose per una legislazione più liberale e democratica e nella scarsa sensibilità dimostrata dalle forze politiche di opposizione in ordine a tale questione; nel tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione garantita nell'art. 19 cost., individuando una serie di limiti inesistenti nella disposizione costituzionale (unico limite previsto è quello del buon costume!) e non collegabili alla tutela di "altri" valori protetti dalla Costituzione; nella distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche, con la ulteriore suddivisione delle prime in norme precettive a efficacia immediata e norme precettive a efficacia differita; nell'inattuazione della regola per la quale, ove determinate disposizioni siano suscettibili di assumere anche significati incompatibili con disposizioni costituzionali, gli organi giudiziari debbono accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione; nella esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione delle libertà di religione e verso la religione; nell'inadeguata importanza attribuita all'art. 2 cost., disposizione per molti anni ritenuta inidonea a garantire i diritti inviolabili del fedele cattolico, sul presupposto che si tratti di una disposizione non riferibile alla chiesa cattolica, che non può configurarsi come una comunità intermedia (ma la Costituzione parla di «formazioni sociali» e non di «comunità intermedie»!); nello scarso rilievo riconosciuto al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, comma 2, cost.; nell'adesione alla tesi che sostiene la necessità di distinguere tra tutela (della eguaglianza) delle singole persone fisiche e tutela (della eguaglianza) dei gruppi sociali, concezione fondata su una rigida distinzione tra individuo e gruppo²⁷; nell'adesione alla tesi che

²⁷ Cfr. in proposito S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, pp. 117 ss.

ritiene compatibile il principio di disuguaglianza con il riconoscimento di una piena libertà religiosa, dimenticando che l'eguaglianza è la condizione che in concreto rende possibile l'esercizio della libertà; nell'affermazione del principio che la diversa rilevanza quantitativa di un gruppo sociale giustifichi e renda anzi necessario un trattamento giuridico differenziato; nell'attenzione dedicata soltanto da pochi e isolati intellettuali al problema della protezione delle minoranze religiose e della loro libertà nella società.

Per un lungo periodo, dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana, gli organi pubblici, le forze politiche e sociali, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti agiscono come se la carta costituzionale non esistesse, con la conseguenza che viene ostacolato e rinviato nel tempo il processo di rinnovamento delle istituzioni italiane e il programma costituzionale rimane, come osservava Piero Calamandrei, il programma di «una rivoluzione non ancora attuata, ma promessa per l'avvenire».

Più di cinquant'anni fa, nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo di quell'anno del *Ponte*, la rivista fondata e diretta da Piero Calamandrei²⁸, in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ebbi modo di apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della costituzione, quando la causa della libertà religiosa venne perorata in parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo²⁹.

«Fu la lunga notte clericale – scriveva Lelio Basso in un articolo, pubblicato sulla rivista *L'Astrolabio* del 27 settembre 1970 – ,l'epoca delle persecuzioni scelbiane contro gli acattolici, l'epoca in cui ogni riunione dei protestanti era sovversiva ed era consentito ai vescovi di

²⁸ Sul fascicolo n. 12 del 2006, pp. 78-94 de *Il Ponte* è pubblicato un mio articolo su *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*.

²⁹ G. SPINI, *La persecuzione degli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, IX, 1953, n. 1, pp. 1-14. Sarebbe opportuno che i giovani, assai spesso ignari di importanti vicende della storia contemporanea del nostro paese, andassero a rileggere il saggio di Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica. Sull'esperienza di quegli anni può vedersi il mio contributo *Le libertà di religione nella società italiana*, cit., pp. 313-422.

ingiuriare i non credenti. L'art. 7 della Costituzione e la cancellazione del 20 settembre dalle festività nazionali [decisa in una seduta alla camera del 25 maggio 1949] sono residui di quell'epoca e di quella mentalità che vanno eliminati se si vuole che l'unità sia sul serio raggiunta. Ma lentamente lo spirito laico riprese e l'opinione pubblica cominciò a manifestare segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie, condannate anche da molti cattolici. Ci fu una pronuncia pressoché unanime alla camera (contrari solo i missini) per la revisione del concordato, che ne esclude le norme antidemocratiche e anticostituzionali – che sono la maggioranza [...]. Più tardi la lunga lotta per il divorzio [...]». Tuttavia, «anche se la battaglia per il divorzio sarà vinta – aggiungeva Basso – non sarà vinta la battaglia per l'eguaglianza e la libertà religiosa in Italia, finché rimarrà l'art. 7 e finché rimarranno i Patti Lateranensi»³⁰.

6. *La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia.* - Come sperava Lelio Basso, la battaglia per il divorzio è stata vinta, con il referendum del 12 maggio 1974; con l'approvazione della l. 22 maggio 1978, n. 194, è stata vinta anche la battaglia per la previsione di nuove norme in materia di interruzione della gravidanza; dei patti lateranensi è rimasto in vigore il solo trattato del Laterano, con esclusione però della disposizione più antidemocratica e anticostituzionale, che era quella contemplata nell'art. 1, nel quale era previsto che la religione cattolica, apostolica, romana era la sola religione dello stato italiano; nel 1985 è entrato in vigore il patto di villa Madama, e cioè il nuovo concordato stipulato fra l'Italia e la santa sede il 18 febbraio 1984.

³⁰ L. BASSO, *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *l'Astrolabio*, VIII, 27 settembre 1970, n. 38, pp. 12-13, il quale osservava: «Cinque anni fa ero stato io a prender l'iniziativa, in sede parlamentare, di riproporre il problema all'attenzione del paese, presentando quella mozione per la revisione che approdò al voto testé ricordato di tre anni fa. Dissi allora che personalmente ero per l'abolizione del concordato, ma che ritenevo necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sul significato dei Patti Lateranensi e che, appunto per questo, mi limitavo allora a chiedere la revisione. Ma oggi considero che il miglior modo di celebrare tutti assieme non senza commozione ed entusiasmo la fine del potere temporale sia quello di porre fine anche il potere temporale indiretto, a cui i Patti Lateranensi hanno aperto le porte e che ha trovato nell'art. 7 della Costituzione un solido fondamento».

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni ottanta, hanno portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del concordato del 1929, quando i rappresentanti dello stato italiano e della santa sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista. La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comunque rinviata nel tempo) anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva, dovuto all'importanza che, per le varie confessioni religiose, ha assunto l'obiettivo di ottenere l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato italiano e delle chiese.

L'art. 1 dell'accordo, dopo avere precisato che «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». È importante ed opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, comma 1, cost., nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* e, dopo il 1985, nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della *logica confessionale*, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, può in concreto interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?³¹

³¹ Cfr. sul punto S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, p. 166.

Sono trascorsi più di vent'anni da quando in Italia è stata approvata la legge 25 marzo 1985, n. 121, contenente la «*Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*».

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il concordato e gli accordi di natura concordataria, rispondenti all'esigenza dei regimi autoritari di favorire la concessione di privilegi alle confessioni religiose e di agevolare l'esplicitarsi di forti influenze del fattore clericale sulle istituzioni pubbliche e private, non costituiscono più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti lateranensi del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali anche in materia religiosa, l'imparzialità dello stato in tale materia e il principio di laicità, che opera come «fattore primario del modello di democrazia pluralista» del nostro sistema giuridico³².

Molti dei problemi conseguenti alla confessionalizzazione della società italiana determinati dall'entrata in vigore dei patti lateranensi del 1929 e dalla decisione dell'assemblea costituente di richiamare tali patti nella carta costituzionale del 1948³³ non sono venuti meno con l'approvazione del nuovo concordato: è tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato e inadeguato a soddisfare le attuali esigenze della società civile.

Negli ultimi decenni si sono verificate le condizioni favorevoli per l'instaurarsi di sempre più frequenti e intensi rapporti tra autorità pubbliche e quelli che possono qualificarsi i rappresentanti degli interessi religiosi³⁴, intendendo con tale espressione non soltanto le chiese e le confessioni religiose, ma anche altre organizzazioni interconfessionali, intraconfessionali e non confessionali. Sull'affermarsi di questa pratica del confronto e del dialogo ha fortemente influito il proposito

³² F. RIMOLI, *Laicità*, cit., in *loc. cit.*

³³ Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, Brescia, Queriniana, 1981.

³⁴ Può consultarsi in proposito S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967.

di agire nella prospettiva di un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in ambiti essenziali quali sono quelli dell'educazione e della formazione, della lotta per il superamento delle discriminazioni e dell'emarginazione sociale, della parità dei sessi, della sanità. Queste tendenze e il perseguimento di questi obiettivi pongono problemi di non facile soluzione per chi si proponga di favorire la costruzione di una società e l'organizzazione di istituzioni fondate sul principio di laicità.

Tra gli esempi più significativi delle pressioni esercitate da organizzazioni religiose sulle politiche pubbliche in Italia possono ricordarsi i seguenti: discorsi delle gerarchie ecclesiastiche in materia matrimoniale, con particolare riferimento al divorzio e agli obblighi che deriverebbero per i giudici e gli avvocati nell'esercizio delle loro funzioni; affermazioni della conferenza episcopale italiana, ripetute e sempre più pressanti, tendenti a perseguire l'obiettivo di introdurre o modificare la legislazione e le prassi in materia di ricerca scientifica e di riconoscimento dell'embrione e della persona umana; insistenza con la quale, pur dopo la sottoscrizione della costituzione europea, si continua a richiedere la menzione, nel preambolo della costituzione stessa, delle radici cristiane, e/o giudaico-cristiane³⁵.

Non mi soffermo qui nel considerare se nel periodo più recente si siano accentuati in Italia i caratteri di modernità, democrazia, solidarietà e pluralismo; a me pare che, in molti ambiti, vi siano giustificate ragioni per ritenere che la situazione non sia molto migliorata rispetto al passato e che vi siano anzi sempre maggiori ostacoli per l'affermazione di un valore importante qual è la laicità della repubblica e delle sue istituzioni: nelle due proposte di legge sulla libertà religiosa, attualmente in discussione in parlamento, sia detto per inciso, non si fa mai riferimento al principio di laicità, quasi si trattasse di una ... *parolaccia*.

³⁵ Nel 1994, concludendo una relazione dedicata ai problemi della laicità in Italia: ricordavo gli ostacoli esistenti nel nostro paese per la laicizzazione della politica e per la costruzione dell'Italia democratica come stato laico e aggiungevo le seguenti parole: «il futuro è di fronte a noi, [...], affidato all'impegno cosciente e responsabile di tutti coloro che perseguono l'obiettivo di un'emancipazione della politica dalla religione e quindi dello stato dalle chiese ed assegnano ad un comportamento politico autonomo dai valori religiosi il compito di creare uno stato moderno, laico, democratico, solidarista e pluralista»: *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, in *Behemoth*, IX, 1994, n. 16, pp. 75-84.

Pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, nei confronti dei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, occorre purtroppo dire che in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico³⁶); 2. non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione) e la libertà si trasformi dunque in *privilegio*³⁷ (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato

³⁶ Per le ragioni che giustificano tale affermazione, possono vedersi i miei scritti *Laicità e politica ...*, cit.; *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, pp. 143-96; *Laicità e confessionarietà dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, nel volume a cura di M. GALIZIA, Milano, Giuffrè, 1996; *Esigenze di laicità della società italiana*, in *Manifesto laico*, a cura di E. MARZO e C. OCONE, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 59-67; *Laicità, garanzia di libertà per tutti*, in *Confronti*, 2002, n. 3, p. 4; *Una legge a garanzia della laicità?*, in www.federalismi.it; *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1245-55; *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 330-6; *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli, Jovene, 2005, pp. 247-66; *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, cit.

³⁷ Con riferimento a tale alternativa, cfr. il mio vecchio scritto *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1977, I, pp. 282-92.

di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; 5. non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche; 6. sono tuttora previsti, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del consiglio di stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque *diritti*, non *interessi legittimi*.

Le preoccupazioni sono particolarmente giustificate in materia scolastica, nella quale da molto tempo è in atto un processo di sistematica distruzione della scuola pubblica, dimostrato da tanti e significativi *fatti* verificatisi nel periodo più recente: approvazione dalla legge n. 62 del 10 marzo 2000 relativa alla parità scolastica e al diritto allo studio e all'istruzione, una legge a mio avviso incostituzionale, perché contrastante con importanti principi contenuti in tema di scuola, insegnamento e istruzione nell'art. 33 cost.; assunzione a tempo indeterminato nella scuola pubblica di migliaia di docenti di religione cattolica; prassi delle scuole private cattoliche di ogni ordine e grado di licenziare chi si sposi con rito civile o chi realizzi una famiglia di fatto; definirsi di un quadro complessivo di politica scolastica che privilegia le scuole private e la scuola come servizio ai privati e indebolisce ulteriormente il profilo laico della scuola concepita come luogo di convivenza e di confronto di tutte le idee .

È necessario essere consapevoli che soltanto una scuola veramente laica, che rispetti cioè tutte le fedi senza privilegiarne alcuna, è in grado di operare su un piano di parità e cioè con piena legittimità costituzionale. Il *pluralismo religioso e culturale*, sulla cui importanza nel sistema costituzionale italiano possono leggersi le sentenze della corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203 e 14 gennaio 1991, n. 13, può realizzarsi soltanto se le istituzioni scolastiche rimangono imparziali di fronte al fenomeno religioso: l'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che

attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, che non potrebbe in concreto essere tendenzialmente esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

L'influenza del fattore clericale sulle politiche pubbliche in Italia continua ad avere un rilievo negativo sull'evoluzione della società democratica ed occorre non sottovalutare l'importanza che assume il problema della laicità nel nostro paese. Non vi è dubbio che i temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità della repubblica italiana e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della *logica concordataria* come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

Importanti scelte di politica governativa in tema di riconoscimento delle convivenze civili e della previsione di diritti per i conviventi in famiglie diverse rispetto a quelle fondate sul matrimonio sono state fatte negli ultimi mesi: mi riferisco alla approvazione nel consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2007 del testo del disegno di legge sui patti di convivenza e di solidarietà o sui diritti e doveri dei conviventi delle "famiglie di fatto", come si precisa, in modo inadeguato per la soluzione del problema del riconoscimento delle convivenze civili, nel titolo del disegno di legge sui c.d. DICO.

Dopo una seduta parlamentare del gennaio 2007, nella quale era stata respinta una proposta del ministro Bindi che, a proposito della legge sull'attribuzione del cognome ai figli, aveva presentato un emendamento inteso a sanare, mediante la proposta di modifica della disposizione contenuta nell'art. 258, comma 1, cod. civ., una delle tante ingiustizie previste dal nostro diritto di famiglia, i lettori attenti dei quotidiani hanno potuto apprendere che centinaia di migliaia di «figli che vivono felicemente in una famiglia di vecchio tipo piena di cugini, zii e nonni affettuosi»³⁸, non hanno né cugini né zii, né nonni perché sono nati da una coppia di fatto, e in proposito si applica

³⁸ Sono le parole contenute in una lettera di protesta inviata dal lettore Enrico Contardi a *L'Espresso*, pubblicata nel n. 5 dell'8 febbraio 2007 del settimanale, alla p. 183.

il citato art. 258, comma 1, del codice civile, così riformato dalla l. n. 151 del 1975, per il quale il riconoscimento del figlio naturale di regola non produce effetti che riguardo al genitore da cui fu fatto. «Ma che rapporto ho io con il figlio naturale di mio fratello?», è stata la sconcertante domanda polemica di un sottosegretario durante il dibattito in commissione giustizia al senato. Sono andato a rileggere il commento che Alberto Trabucchi, un grande studioso del diritto civile e del diritto di famiglia, dedica all'argomento e mi è ritornato alla memoria quel che già sapevo sulla logica delle discriminazioni tra la filiazione legittima e quella dei figli nati fuori dal matrimonio: che, cioè, in questa materia il problema per il giurista è «un problema di assetto della società civile» e che vi è un'imprescindibile esigenza di prevedere un trattamento giuridico differenziato per i figli procreati fuori dal matrimonio per lo stesso significato attribuito all'istituto della famiglia legittima che «si dovrebbe riconoscere a fondamento della compagine sociale e nella quale sarebbe augurabile si formassero le nuove generazioni della società» (sono le parole di Trabucchi)³⁹.

In proposito è da accogliere con soddisfazione la decisione del governo di presentare un disegno di legge in questa materia.

Sono più di trent'anni che i problemi della rilevanza giuridica della famiglia di fatto, anche al di là dei rapporti di filiazione, sono oggetto di ampi e approfonditi studi civilistici e costituzionalistici, che hanno consentito di constatare come la tendenza culturale, anche sul piano internazionale, da molto tempo ormai si è evoluta nel senso di una sempre maggiore equiparazione delle «due famiglie», come si legge in una sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 1979. Obiettive ragioni di giustizia e di desiderabilità sociale hanno sempre indotto il legislatore a limitarsi a prevedere un «minimo giuridico» nell'ambito della famiglia, in coerenza con l'esigenza che, in materia di rapporti familiari, il diritto si limiti a pochi e limitati interventi, come se la famiglia costituisse un'isola appena lambita dal mare. Chi conosce l'argomento sa che sin dagli anni ottanta dello scorso secolo si prevedeva che la *deregulation* della famiglia legittima si sarebbe correttamente accompagnata a una giuridicizzazione limitata di quella naturale, verso un progressivo accostamento dello statuto

³⁹ A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, XXX ed., Padova, Cedam, 1997, p. 301.

giuridico dei rapporti coniugali e di quello delle altre convivenze⁴⁰. La protezione costituzionale della famiglia di fatto o naturale poggia sull'art. 2 cost., che prevede la tutela della persona, ma anche delle formazioni sociali essenziali per il suo sviluppo, e sull'art. 29, comma 1, a causa dell'aggettivo *naturale*, che altrimenti sarebbe pleonastico, se la famiglia fosse soltanto la società fondata sul matrimonio⁴¹. Il legislatore costituzionale, pur non potendo prevedere le richieste che nei decenni successivi sarebbero state fatte per il riconoscimento di famiglie di tipo diverso rispetto a quello del modello tradizionale, con la disposizione dell'art. 29, comma 1, certo non volle imporre la teoria che solo dal matrimonio potesse sorgere la famiglia⁴², ma, come precisò Costantino Mortati in assemblea costituente, intese «circoscrivere i poteri del futuro legislatore» in ordine alla regolamentazione della famiglia; «Non è una definizione – precisò al riguardo nella stessa sede Aldo Moro – è una determinazione di limiti».

7. *Conclusioni.* - Questo discorso non comincia e non finisce oggi, se è vero che la storia dell'uomo è la perenne storia della sua libertà. Personalmente ritengo che sia arrivata l'ora di ottenere qualche serio risultato in tema di laicità nella repubblica italiana e di dichiarare, a voce alta, che i convinti sostenitori dell'idea di laicità, oggi, in Italia, e con riferimento ai problemi più attuali della società italiana, debbano impegnarsi nella lotta per l'affermazione dei seguenti principi, fondati sul rifiuto delle scelte di vertice sui problemi che riguardano da vicino la vita quotidiana di ciascun individuo, e per il raggiungimento dei seguenti obiettivi.

1. contestazione di ogni forma di integralismo e di fondamentalismo;
2. diffusione, soprattutto attraverso l'attività didattica svolta dai

⁴⁰ Cfr. M. BESSONE, *Commento agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1976, p. 1 ss.

⁴¹ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 355.

⁴² Cfr. in tal senso l'esatta precisazione di C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella costituzione italiana*, in *Studi in onore di A. Cicu*, ripubblicato in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 135-50, spec. p. 138.

docenti delle scuole *pubbliche*, di un'adeguata valutazione di quali importanti novità derivino dall'avvento delle società multiculturali, interculturali, multireligiose e multietniche;

3. difesa prevalente degli individui e dei loro diritti rispetto alla tutela delle identità collettive volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale;

4. impegno per la conoscenza della cultura dello *stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico;

5. superamento di un modello unico di famiglia e riconoscimento pubblico, anche normativo, di forme di convivenza variamente denominate (pacs, famiglie di fatto, unioni civili), che non si identificano con il *tipo* di famiglia fondata sul matrimonio previsto nell'art. 29 cost. e tuttavia sono meritevoli di riconoscimento, ai sensi dell'art. 2 cost., che impegna la repubblica italiana, e dunque ogni potere pubblico, per la protezioni dei diritti *nelle e delle* formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana, e dell'art. 29, comma 1, cost. riferibile anche alle famiglie «naturali», non fondate sul matrimonio;

6. affermazione di libertà di scelte responsabili in ogni fase della vita, e dunque anche delle scelte riguardanti i trattamenti sanitari ai quali sottoporsi e del rifiuto di trattamenti sanitari che si esprimano attraverso forme di accanimenti terapeutici nei confronti delle persone;

7. gestione laica del sistema sanitario e del sistema nazionale di istruzione: priorità dunque della scuola pubblica e laica rispetto alle scuole private; abolizione dell'*insegnamento delle religioni* in ogni ordine di scuola pubblica; cancellazione del sostegno pubblico diretto nei confronti delle scuole confessionali;

8. cancellazione dei privilegi economici nei confronti di ogni confessione religiosa (esenzione dal pagamento dell'ici, sistema dell'otto per mille ecc.);

9. abolizione del concordato e dei privilegi e delle immunità in materia religiosa che da esso derivano alla chiesa cattolica;

10. previsione di un'unica disposizione costituzionale che, a proposito dei rapporti tra stato e chiese, stabilisca il diritto delle confessioni religiose, tutte uguali di fronte alla legge, di stipulare intese con lo stato per disciplinare aspetti pratici dei diritti riconosciuti dalla carta costituzionale.

In proposito sono naturalmente consapevole che per l'obiettivo

di una nuova disciplina dei rapporti fra lo stato e la chiesa cattolica si richiede l'approvazione di una modifica costituzionale, di ardua realizzazione con gli attuali equilibri politici presenti in parlamento, e che in molti dei problemi di disciplina legislativa riguardanti il fenomeno religioso si tratta di raggiungere la formazione di maggioranze difficili da conseguire.

Molte opinioni e convinzioni espresse in questa materia possono essere considerate *utopie*, e dunque affermazioni che costituiscono oggetto di ispirazioni ideali non suscettibili di realizzazione pratica: ma *utopie* erano (e sono) da molti considerate le idee professate da uomini come Lelio Basso⁴³, padre Ernesto Balducci⁴⁴ e don Lorenzo Milani⁴⁵, nei confronti dei quali voglio qui esprimere la mia piena

⁴³ Varazze 1903-Roma 1978. Avvocato, antifascista, più volte in carcere e al confino, membro della costituente, deputato dal 1948, senatore (per la sinistra indipendente) dal 1972. Segretario generale (1948), poi membro della direzione (1949-51; 1957-64) del partito socialista italiano. Nel 1964 fu tra i promotori della scissione che diede vita al PSIUP, del quale fu presidente fino al 1968. Diresso dal 1958 al 1976 la rivista *Problemi del socialismo*, nel 1969 fondò l'istituto per lo studio della società contemporanea (ISSOCO, dal 1974 fondazione LELIO E LISLI BASSO-ISSOCO). Tra le sue opere: *Il Principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella realtà italiana* (1958); *Introduzione a R. Luxemburg, Scritti politici* (1967), III ed., 1976); *Neocapitalismo e sinistra europea* (1969); *Per conoscere Rosa Luxemburg* (1977); *Introduzione a R. LUXEMBURG, Lettere (1893-1919)* (post., 1979); *Socialismo e rivoluzione* (post., 1980); *Scritti sul cristianesimo*, a cura e con introduzione di G. ALBERIGO, Casale Monferrato, Marietti (post., 1983)

⁴⁴ Santa Fiora 1922-Cesena 1992. Sacerdote dal 1945. Fondatore della rivista *Testimonianze* (1958), sostenne il rinnovamento della chiesa cattolica in conformità alle linee del concilio Vaticano II (1962-1965). Tra le sue opere: *Papa Giovanni* (1964); *Fede e politica* (1978); *Il silenzio del 1938*, in *Il ponte*, 1979; *Cittadini del mondo* (1981); *L'uomo planetario* (1985); *Il cerchio si chiude* (1986); *Storia del pensiero umano* (1986); *La terra del tramonto* (1992).

⁴⁵ Firenze 1923-ivi 1967. Sacerdote cattolico, fu priore a Barbiana, centro del Mugello e si dedicò fino alla morte a fare scuola per i ragazzi del paese. Tra le sue opere: *Esperienze pastorali* (1958), ritirato dal sant'ufficio perché ritenuto «non opportuno»; *L'obbedienza non è più una virtù*, che contiene una lettera aperta in difesa dell'obiezione di coscienza al servizio militare e una lettera ai giudici del processo penale al quale venne sottoposto; *Lettera a una professoressa* (1967), redatto in collaborazione con gli allievi della scuola di Barbiana; *Lettere* (post., 1970). L'11 e il 12 maggio 2007 avrà luogo a Firenze, a cura della facoltà di scienze della formazione dell'università degli studi di Firenze, un importante convegno internazionale di studi – *Don Milani fra storia e memoria. La sua eredità quarant'anni dopo* – nel quale verrà fatto «un bilancio sulla sua opera di insegnante, di educatore di comunità, di nemico della società consumistica

sintonia e la mia sentita gratitudine per l'influenza che le loro opinioni hanno esercitato sulla mia formazione.

Credo che sia sempre più diffusa la convinzione che, per i temi considerati con riferimento al tema della laicità nello stato e nelle istituzioni civili, si tratta di perseguire con tenacia obiettivi indispensabili per la realizzazione di una società democratica nella quale, in attuazione dei principi di autodeterminazione e di pari e piena dignità sociale di tutti gli essere umani e delle garanzie costituzionali di libertà e di uguaglianza riconosciute agli individui e ai gruppi sociali, senza alcuna discriminazione, venga sempre meglio rispettato il *diritto di ciascuno di essere se stesso*, sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità.

e di combattente per l'emancipazione dei poveri, al di là delle facili celebrazioni e delle aprioristiche critiche».

*Imparare a essere laici nella scuola italiana**

1. *Premessa*

Insegno *Diritto amministrativo* all'Università di Roma "La Sapienza" e sono dunque un giurista: un giurista ben consapevole che, per la valutazione dei problemi collegati al titolo di questo mio contributo, è di essenziale importanza l'apporto di discipline diverse rispetto al Diritto, in primo luogo, la Storia, l'Antropologia culturale e la Pedagogia.

Per quanto si riferisce alla Pedagogia, si tratta di una disciplina che assume un'importanza fondamentale per la valutazione di ogni argomento riguardante la vita della scuola e nella scuola: lo studio e la disciplina della pedagogia mi ricordano altre numerose occasioni di lavoro comune con amici carissimi che ho avuto occasione di incontrare, nella mia passata esperienza di professore e di studioso dei problemi giuridici del sistema scolastico: voglio qui ricordare in particolare il prof. Aldo Visalberghi e la prof. Maria Corda Costa, con i quali ho avuto in passato molte occasioni di lavoro comune. D'altra parte, è noto quanto utili e importanti siano i rapporti di lavoro che si creano fra chi studia i problemi della scuola dal punto di vista giuridico e chi li considera principalmente come problemi pedagogici.

2. *Alcune questioni di attualità riguardanti la scuola italiana*

Vorrei innanzi tutto esprimere la mia opinione rispetto a due aspetti particolari del problema generale di quanto sia importante imparare a essere laici nella vita della scuola.

Si afferma assai spesso che è stato frutto del governo di centro

* Relazione al convegno sul tema *Laicità, scuola, educazione* (Bologna, 25 ottobre 2006), in AA.VV., *Idee per una scuola laica*, a cura di F. FRABBONI, Roma, Armando, 2007, pp. 109-20.

destra il mutamento della denominazione del ministero dell'istruzione, precedentemente definito *ministero della pubblica istruzione*. In verità, la decisione di cambiare il nome del *ministero della pubblica istruzione* e di attribuire la nuova denominazione di *ministero dell'istruzione*, anziché della *pubblica istruzione*, è stata una decisione assunta, dal governo di centro-sinistra, con l'approvazione del D.Lgs. n. 300 del 1999, con il quale è stato istituito il *ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, al quale sono stati attribuiti i compiti spettanti allo stato in materia di istruzione scolastica e istruzione superiore, di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica: se questo è vero, occorre dire che, tra le tante giuste critiche che si possono fare nei confronti del ministro Moratti, non può però condividersi la critica di avere soppresso la dizione *pubblica* per la denominazione del suo ministero. Di recente comunque il ministro Fioroni ha nuovamente, e giustamente, inserito l'aggettivo *pubblica* per la esatta definizione del ministero dell'istruzione.

A proposito delle decisioni e delle opinioni dell'attuale ministro della pubblica istruzione, è giusto anche esprimere un apprezzamento nei suoi confronti per un'affermazione che sul quotidiano «La stampa» del 25 ottobre 2006 risulta essere stata fatta dal ministro Fioroni, il quale, con riferimento all'orientamento negativo nei confronti delle classi miste che sembra prevalere attualmente negli Stati Uniti, il ministro Fioroni ha osservato che si tratta di un'idea assurda e retrograda, perché «la diversità è sempre un arricchimento». L'argomento è importante ed è connesso con il tema della laicità della vita scolastica, perché la soluzione favorevole a consentire la presenza all'interno delle classi di bambine e di bambini è a mio avviso uno degli aspetti fondamentali di una visione laica della scuola e dell'ambiente scolastico.

Un'altra osservazione, che riguarda le scelte del governo di centro-sinistra, vorrei farla con riferimento alla previsione del sistema nazionale pubblico in materia scolastica e, in particolare, all'inserimento della scuola tradizionalmente definita *privata* all'interno di tale sistema. Ricordo di avere letto, su un fascicolo della rivista fiorentina «Il Ponte», la gloriosa rivista fondata da Piero Calamandrei, pubblicato nel 1997 [n. 10, pp. 6-30], un'intervista nella quale l'on. Massimo D'Alema, con specifico riguardo a una proposta del ministro dell'istruzione Luigi Berlinguer, osservava che si tratta di

una visione innovativa fondamentale giusta e che se il problema è quello della parità di diritti tra cittadini, anche la possibilità di un sostegno indiretto alla scuola privata religiosa – in gran parte in Italia la scuola privata è scuola religiosa – «non può e non deve destare scandalo». Ma, a parte le considerazioni che si potrebbero fare a proposito dell'illegittimità costituzionale di una soluzione che viola apertamente la disposizione costituzionale dell'art. 33, comma 3, della Costituzione, che prevede il divieto di istituire scuole private che comportino «oneri per lo stato», veramente si poteva pensare che potesse garantire meglio i diritti all'interno della scuola privata la legge n. 62 del 2000, che ha riconosciuto alle *scuole paritarie* piena libertà di orientamento culturale, qualificando la loro attività come svolgimento di un *servizio pubblico* e stabilendo che gli iscritti devono accettarne il progetto educativo, che può anche avere un'ispirazione religiosa? Come ignorare che, in Italia, le scuole private sono per il 99% scuole cattoliche, e che per le scuole cattoliche vige una rigida osservanza dell'ortodossia, che comporta la conseguenza che chi dissente dagli orientamenti religiosi dell'organizzazione scolastica confessionale, oppure, durante la vita scolastica o fuori da tale orario, dice o fa cose che contrastano con tali orientamenti viene allontanato dalla scuola? Professori che hanno perso l'idoneità all'insegnamento per avere divorziato o per essersi separati dalla moglie (o dal marito), professori che, per esempio nelle facoltà dell'Università cattolica, sono stati privati della titolarità dell'insegnamento per avere esercitato le libertà costituzionali di pensiero, di coscienza, di religione, di insegnamento! Nel lontano 1972 ho avuto occasione di commentare, e di criticare, sulla rivista «Giurisprudenza costituzionale», le conclusioni accolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 195 di quell'anno, a proposito del c.d. caso Cordero; e di recente, com'è noto, vi è stato un altro caso, quello del prof. Luigi Lombardi Vallauri, anch'egli allontanato dalla facoltà di giurisprudenza dell'Università cattolica di Milano, perché non più «gradito».

Si tratta di questioni di notevole complessità, che meritano tuttavia di essere tenute presenti da chi si propone di perseguire l'obiettivo di un'evoluzione democratica della scuola (anche universitaria) italiana. Ed infatti, come è possibile pensare che la già ricordata legge n. 62 del 2000 potesse modificare positivamente il sistema scolastico e potesse accentuare le garanzie dei diritti di docenti ed alunni nella

vita quotidiana della scuola, quando si conoscono le conclusioni alle quali è arrivata la Corte Costituzionale nel 1972 (conclusioni poi ribadite dal legislatore in occasione della stipulazione del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984 e dell'approvazione dell'art. 10 di tale concordato), sostenendo che la libertà della scuola non può non avere la prevalenza sulla libertà individuale di insegnamento garantita ai singoli docenti?

È un discorso lungo e complesso, ma l'opinione secondo la quale quella legge avrebbe favorito il progresso della scuola determinando una migliore garanzia dei diritti all'interno della scuola, l'ho ritenuta un'illusione in quel tempo e la ritengo oggi una tesi inaccettabile; e non penso si possa condividere l'opinione che quella legge era buona, quando venne approvata, e che è stata poi snaturata dai governi di centro-destra e dal ministro Moratti.

Un'ultima osservazione vorrei fare a proposito della distinzione tra *laico* e *laicista*. A questo proposito tengo sempre presenti, quando mi occupo di problemi riguardanti la laicità delle istituzioni, alcune pagine del vocabolario Devoto-Oli, uno dei più diffusi e accreditati vocabolari italiani, nelle quali si indica il significato da attribuire alle espressioni *laico*, *laicista*, *laicità*, *laicismo*. “Laicismo” viene inteso come “atteggiamento che propugna l'indipendenza e l'autonomia dello stato nei confronti della chiesa sul piano politico, civile e culturale”. In questa definizione c'è soltanto un aspetto che va criticato, l'uso del singolare per definire “la chiesa”, in quanto più esattamente dovrebbe ritenersi che l'atteggiamento del laicismo (o della laicità) riguarda l'indipendenza e l'autonomia dello stato nei confronti di tutte le chiese, non soltanto di un'unica chiesa, la chiesa cattolica, per la quale giustamente la nostra Costituzione, nell'art. 7, comma 1, usa appunto l'espressione “chiesa cattolica”. Ma, a parte questa precisazione, che a mio avviso assume tuttavia notevole importanza nel dibattito in tema di laicità delle istituzioni, perché continuare a insistere sulla distinzione fra *laico* e *laicista*? Chiedo scusa per quello che può apparire un insopportabile puntiglio, ma, più in generale, a me sembra che quando si introducono degli aggettivi per caratterizzare, in senso positivo o negativo, delle espressioni alle quali corrispondono degli autentici valori, possa recare pregiudizio alla chiarezza del dibattito la tendenza a differenziare concetti tra i quali non esiste una reale differenza. Il *ragionevole* pluralismo, si è detto pochi giorni fa

in un incontro politico svoltosi a Orvieto; la *sana* laicità si legge di frequente negli interventi delle autorità ecclesiastiche, al fine di convincere che quella degli oppositori di talune tendenze clericali è una laicità *malata*, meritevole dunque di un'ideale terapia (ma è molto accreditata l'aggiunta degli aggettivi *vero* e *vera* per definire, e qualificare positivamente, il laico e la laicità); la *vera* libertà, *l'autentica* democrazia si sente spesso ripetere nei discorsi politici.

In proposito mi è parso molto convincente un articolo di Sergio Luzzatto, pubblicato qualche mese fa sul "Corriere della sera", nel quale si richiamava l'attenzione sugli equivoci che crea assai spesso, nel dibattito politico, la tendenza a distinguere tra le due espressioni di *laico* e *laicista*. Naturalmente posso sbagliarmi, ma a me sembra che non esistano sostanziali differenze tra i due termini *laicità* e *laicismo*, nonostante la frequenza con la quale, nella polemica politica, il termine *laicista* viene usato in senso spregiativo per qualificare (negativamente) chi, con maggiore forza, si propone di ottenere il rispetto delle esigenze di laicità nella società italiana. Con il termine di *laicità* si intende l'estraneità rispetto alle gerarchie ecclesiastiche o alle confessioni religiose e con quello di *laicismo* si indica l'atteggiamento che propugna l'indipendenza e l'autonomia dello stato nei confronti delle chiese; sul piano politico, civile, culturale, non sussistono in realtà differenze tra le due espressioni e tra le definizioni che se ne danno e, a mio avviso, è solo un astratto artificio retorico quello di chi ritiene che tra le due espressioni ricorra una diversità sostanziale, che dovrebbe portare, nelle intenzioni di chi usa tale artificio, a ritenere ammissibile il principio di laicità e meritevole di aspra contestazione, e di pesanti rimproveri, chi sostenga il rispetto dell'esigenza laicista.

3. *Laicità e confessionalità nella vita della scuola italiana*

Mi sono occupato dei problemi della laicità della scuola e nella scuola in molte occasioni nella mia vita (in proposito può consultarsi il mio sito www.sergioariccia.it), perché penso che sia un argomento di grande rilievo per lo sviluppo di una società democratica, in modo particolare nel nostro paese: un argomento che, per così dire, affonda le sue radici in un lontano passato.

Con riferimento al tema della laicità, il passato, com'è noto, ren-

de necessaria la conoscenza di molti *fatti*: e tra questi “fatti” (libri, articoli, eventi vari, episodi di vita quotidiana ecc.) vi sono anche le norme giuridiche. Come giurista la mia attività consiste nello studiare le norme giuridiche e sono convinto che dalla lettura, dalla conoscenza e dall’interpretazione delle norme giuridiche derivino importanti conseguenze per la soluzione di molti problemi concreti e per l’evoluzione (o talora per l’involuzione, il mancato sviluppo) di una società.

I giuristi sanno che vi sono delle costituzioni nelle quali sono raccolti alcuni principi, alcune regole, ed anche alcuni valori nei quali si crede nel momento in cui la costituzione viene approvata. Noi non abbiamo una costituzione nella quale si affermi *espressamente* il principio di laicità come principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico e all’affermazione del principio di laicità come principio supremo dell’ordinamento costituzionale italiano la Corte Costituzionale è pervenuta soltanto nel 1989, con la sentenza n. 203 di quell’anno. Con l’entrata in vigore della Costituzione, nel 1948, non si può certo dire che il principio di laicità si sia pienamente imposto nel nostro ordinamento, poiché, accanto agli artt. 2, 3, 7, comma 1, 8, comma 1, 19, 20, 21, 33, commi 1 e 3, disposizioni che inducono a propendere per l’esistenza di un principio di laicità dello stato e delle istituzioni civili, vi è un altro articolo della Costituzione che introduce elementi di confessionalità: in effetti, l’art. 7, comma 2, della Costituzione, precisando che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi», rinvia ai patti stipulati nel 1929 tra lo stato italiano e la Santa Sede, e rinvia dunque anche alle norme che richiamavano il principio della religione cattolica come sola religione dello stato italiano (art. 1 del Trattato del Laterano e art. 1 del Concordato) e all’art. 36 del Concordato Lateranense, che stabiliva il principio secondo il quale l’insegnamento della religione cattolica doveva costituire il fondamento di tutta l’istruzione pubblica italiana. Nel 1984, con gli accordi di revisione del Concordato del 1929, l’art. 1 del protocollo addizionale (richiamato nel D.Lgs. n. 297 del 1994, testo unico sulla pubblica istruzione) segna il superamento del principio della religione cattolica come (sola) religione di stato.

Il principio di laicità è invece affermato come principio fondamentale della costituzione in Francia. Il fatto che nella Costituzione italiana non vi sia l’affermazione del principio di laicità come principio

fondamentale del nostro ordinamento costituzionale determina non poche conseguenze negative.

Noi dobbiamo sempre ricordare che nel nostro paese si sono succeduti tre periodi storici e due costituzioni. La prima di queste due costituzioni, lo Statuto albertino del 1848, cominciava con l'affermare, nell'art. 1, che la religione cattolica apostolica romana era la *sola* religione dello stato (non "la religione dello stato", ma "la sola religione dello stato"). L'art. 1 continuava poi precisando che gli altri culti religiosi "saranno tollerati conformemente alle leggi". Quindi il periodo liberale aveva tra i suoi principi fondanti il principio della religione cattolica come sola religione dello stato. È noto che l'art. 1 delle costituzioni di solito esprime l'aspetto fondamentale di un ordinamento costituzionale: ad esempio, l'art. 1 della Costituzione approvata nel 1948 afferma che la sovranità appartiene al popolo, e con questo stabilisce il carattere democratico del nostro ordinamento, proprio nel primo dei 139 articoli che compongono la Costituzione (il numero delle disposizioni costituzionali, com'è noto, è poi mutato con la riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001).

La presenza del principio di confessionalità che caratterizzava lo Statuto albertino del marzo 1848 non può sorprendere dal momento che allora vigeva il principio *cuius princeps eius et religio*, vale a dire la religione del principe era anche la religione dello stato in cui il principe esercitava il suo potere sovrano. Comunque l'ordinamento liberale, che individua il primo dei tre periodi (tali periodi sono infatti l'ordinamento liberale, che va dal 1861 al 1922, il ventennio fascista e, infine, il periodo democratico e repubblicano che inizia con la fine del ventennio fascista), aveva come suo fine essenziale quello che era scritto nel famoso art. 2 della costituzione del 1789, in cui si precisava che il fine di ogni associazione politica è la *conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo*.

Questo problema dei fini dello stato si collega con il problema della laicità della vita scolastica, perché anche i compiti della scuola mutano a seconda dei fini che lo stato si propone nei vari tipi di stato che si succedono nel tempo. Quindi i *fini* di uno stato liberale caratterizzano i compiti della scuola in uno stato liberale; i *fini* di uno stato totalitario, qual era lo stato italiano fascista dal 1922 al 1943, caratterizzano i fini e i compiti attribuiti alla scuola dello stato totalitario;

i *fini* di uno stato liberal-democratico, infine, ed è questo il periodo nel quale noi tuttora viviamo, caratterizzano i compiti della scuola di una società democratica.

Questo aspetto deve essere precisato con riferimento al passato perché molte delle norme del passato non soltanto hanno esercitato una influenza e talvolta una pesante *ipoteca* su tutto quello che è avvenuto successivamente in Italia, ma molte di quelle norme sono rimaste tuttora vigenti, cioè sono norme che disciplinano tuttora la vita dei cittadini italiani. Per esempio è tuttora in vigore la legislazione sui culti ammessi del 1929 -'30, che è una legislazione tipicamente fascista che, quando venne approvata, si proponeva di limitare i diritti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Quella legislazione (legge n. 1159 del 1929 e r.d. n. 230 del 1930), infatti, a parte alcune disposizioni che sono *cadute*, sono state cioè abrogate per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, è ancora vigente ed è una legislazione di cui non ci si riesce a liberare per molti ostacoli, diciamo così di carattere tecnico, che non è ora il momento di precisare.

Il fine di ogni associazione politica, nel periodo liberale era la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. L'articolo più importante dello Statuto albertino in materia di libertà era quello in cui si diceva che «la libertà individuale è garantita» (art. 26, comma 1), cioè non c'era, al tempo in cui lo statuto del 1848 venne *elargito* dal re Carlo Alberto (si trattava, infatti, di una costituzione *ottriata*, cioè concessa dal sovrano e non approvata dal popolo), una libertà riconosciuta nei confronti dei corpi sociali delle famiglie, delle scuole, delle persone giuridiche, delle associazioni culturali, delle organizzazioni di volontariato, dei gruppi, dei partiti, dei sindacati – perché si temeva che una eventuale libertà riconosciuta ai gruppi sociali potesse determinare un rischio per la salvaguardia dei diritti dell'individuo, che in quel periodo costituivano l'oggetto principale della tutela da parte dell'ordinamento statale.

L'obiettivo della *conservazione* dei diritti è assai diverso da quello di un ordinamento che si propone di perseguire la *promozione* dei diritti. Conservare i diritti significava soprattutto, in quel periodo, impegno per il rispetto del diritto di proprietà, che era il diritto la cui tutela principalmente interessava le classi dirigenti dell'ordinamento liberale.

Il periodo fascista è caratterizzato da un radicale mutamento di

questa idea. Non soltanto non è più prevista alcuna protezione dei diritti dell'individuo, ma si afferma un forte impegno volto alla eliminazione e alla limitazione di ogni forma di libertà garantita nei confronti dei corpi sociali. Questo avvenne non perché si temesse che attraverso il riconoscimento di tali libertà potessero essere poste a rischio le libertà dell'individuo, ma soprattutto perché si riteneva che l'unico diritto degno di essere salvaguardato fosse quello dello stato. Una frase cara a Mussolini era "tutto nello stato, nulla fuori dallo stato, nulla contro lo stato". Lo stato fascista, che è uno *stato etico*, interpreta anche la religione come fattore fondamentale per il raggiungimento della massima coesione sociale della popolazione e per l'obiettivo dell'unità dei consociati: quindi tutte le possibilità della vita sociale sono *assorbite* nell'esercizio del potere autoritario dello stato.

Il regime fascista, ben sapendo quale fosse l'importanza della religione per l'affermazione di taluni principi ad esso cari, stipulò nel 1929 i Patti Lateranensi. La questione romana e il problema del concordato vengono ritenuti problemi di essenziale importanza, perché un rapporto positivo con la chiesa cattolica era in quel momento necessario per affermare nel mondo, nel campo delle relazioni internazionali, l'idea che nulla vi fosse da temere dalla politica dello stato fascista e per convincere i francesi, gli inglesi, gli americani che l'affermazione dello stato totalitario in Italia non poneva a rischio le libertà di religione, in particolare le libertà della più importante confessione religiosa esistente nel nostro paese, la chiesa cattolica, e che quindi *ci si poteva fidare del regime*.

Venne quindi stipulato il concordato, che conteneva un articolo che ha esercitato nel tempo, torno a ripetere, una pesantissima ipoteca: si tratta dell'art. 36, già ricordato, nel quale si stabiliva che "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica" – di tutta l'istruzione pubblica, e dunque anche di quella universitaria – dovesse essere l'insegnamento della religione cristiana "secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica". Esisteva già dal periodo liberale la legge Lanza del 1857 nella quale si precisava che il "fondamento e il coronamento" dell'istruzione religiosa dovesse essere l'insegnamento della religione cattolica ma non si era mai arrivati all'assurdo di affermare in una norma giuridica che "fondamento e coronamento" di tutta l'istruzione pubblica – cioè dell'insegnamento della storia, della filosofia, della storia dell'arte, della letteratura, del diritto, delle

scienze, della matematica e di ogni altra disciplina scolastica – dovesse essere l'insegnamento della religione cattolica.

Ciò ha portato nel nostro paese all'affermarsi di un regime di *confessionalità*, che è la parola contraria a *laicità*. In altre parole nel nostro paese noi abbiamo una lunghissima e radicata tradizione di *confessionalità*, secondo la quale si attribuisce alla chiesa cattolica il potere di determinare i compiti dello stato in materia religiosa, e ci si propone di diffondere la convinzione che sia necessario obbedire alle indicazioni provenienti dalla gerarchia cattolica. E ciò naturalmente esercita un'influenza sui compiti della scuola, ritenuta la principale istituzione all'interno della quale si potesse realizzare l'obiettivo di clericalizzazione della società e di influenza sulle coscienze dei bambini e dei ragazzi attraverso il forte collegamento tra istruzione pubblica e insegnamento della religione cattolica.

D'accordo, si tratta di residui del passato, ma questa affermazione può essere vera fino a un certo punto. E infatti è tuttora in vigore il Trattato del Laterano il cui art. 1, abrogato dalla disposizione dell'art. 1 del protocollo addizionale del 1984, prevedeva che la religione cattolica apostolica romana fosse la sola religione dello stato, ed è possibile esprimere molte perplessità sull'attuazione dell'obiettivo consistente nella soluzione di *armonizzazione costituzionale* tentata attraverso la revisione del Concordato del 1929 e la modifica di alcuni suoi fondamentali principi (insoddisfacente appare per esempio la modifica dell'art. 36 del Concordato Lateranense e la previsione, nell'art. 9 del Patto di Villa Madama, dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana).

Il nuovo Concordato del 1984 fu stipulato dal primo governo socialista italiano, presieduto dal Presidente del Consiglio Bettino Craxi. In quell'occasione Craxi colse un'occasione che richiamava alla memoria la posizione assunta da Mussolini quando il regime fascista si propose di stipulare con la Santa Sede i Patti del Laterano: dal suo punto di vista il conseguimento di un accordo con la chiesa cattolica era importante poiché tale accordo forniva la prova, all'opinione pubblica nazionale e internazionale, che non vi erano timori di mutamenti della politica ecclesiastica italiana per l'avvento al potere di un esponente della sinistra storica in Italia. Così come nel 1929 Mussolini poteva vantarsi di essere riuscito “là dove Cavour e Giolitti avevano fallito” (questa era una frase spesso ripetuta durante il ventennio fascista),

così Craxi sostenne ripetutamente che in Italia non si era riusciti a stipulare un nuovo Concordato, definito “un Concordato di libertà” se non grazie all’impegno del primo presidente del consiglio, nella storia d’Italia, segretario del partito socialista.

La Costituzione del 1948 volta completamente pagina, per quanto si riferisce ai compiti dello stato e della scuola dello stato, perché i fini dello stato (e della scuola) in un ordinamento democratico sono completamente diversi rispetto a quelli di un regime liberale e di un regime totalitario. Dopo l’approvazione della Costituzione dell’Italia repubblicana e democratica, non c’è più l’impegno per l’esercizio dei soli poteri della stato, la libertà individuale non è più considerata l’unica libertà da tutelare, come avviene in un ordinamento nel quale il protagonista della vita sociale è l’individuo, ma ci sono tanti soggetti da proteggere (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, associazioni, organizzazioni non confessionali e filosofiche, movimenti politici e culturali) e tanti diritti (individuali e collettivi) da riconoscere, tutelare e promuovere. Molte disposizioni della Carta costituzionale del 1948 – una costituzione *lunga*, come usano dire i giuristi, e non *breve*, com’era lo Statuto albertino – ci fanno comprendere come si sia in presenza di una Costituzione che vuole garantire appieno quei valori che sono collegati all’affermazione del principio di laicità.

Tuttavia, nell’ordinamento attuale sussistono molte connessioni con le scelte del passato: per esempio l’art. 7, comma 2, della Costituzione afferma, come si è visto, che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono regolati dai Patti Lateranensi. Questo articolo non si muove certo nella direzione dell’idea di laicità dello stato dal momento che richiama all’interno della Carta costituzionale anche quelle disposizioni dei Patti del 1929 che erano servite per realizzare in Italia la formazione di una società confessionale.

Lungo e pesante è stato il cammino percorso da coloro che in Italia si sono impegnati per superare quella che si poteva definire, come si leggeva nel titolo di un libro pubblicato negli anni Cinquanta, l’*ipoteca* del Concordato sull’istruzione pubblica: l’ipoteca, cioè, costituita da un insieme di disposizioni che miravano a costruire una società italiana confessionale. Molte cose sono in effetti mutate, molte sono state le sentenze della Corte costituzionale in materia di diritti di libertà di religione e verso la religione, ma vi sono ancora molti residui di quel lontano passato.

La società di oggi è una società completamente diversa rispetto a quella del passato. È una società nella quale ha faticato ad attuarsi quel *compito* della scuola e nella scuola, che costituisce un obiettivo per la cui realizzazione si richiede un appassionato e consapevole impegno da parte degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado: mi riferisco all'impegno sancito nell'art. 3, comma 2, della Costituzione, nel quale si legge che è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza.

L'espressione usata dal costituente – “è compito della Repubblica” – significa che è compito di tutti i soggetti della repubblica, i soggetti *pubblici*. Invece non si può ritenere che questo compito sia attribuito anche ai soggetti che non sono pubblici, per esempio alle scuole private e ai professori delle scuole private. Ed è stato opportuno che la bella rivista che si pubblica da molti anni a Torino, «Laicità», abbia dedicato uno dei suoi importanti e recenti convegni al problema di valutare se ci sia *ancora* una *pubblica istruzione* in Italia: questo tenendo anche conto delle conseguenze derivanti dalla già ricordata decisione del 1999 del governo di centro-sinistra, che ha mutato perfino il nome del ministero della pubblica istruzione. Occorre anche tenere presente che oggi siamo di fronte a una notevole modificazione dei poteri dello stato, che in gran parte, dopo la riforma costituzionale attuata a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 3 del 2001, sono diventati poteri delle autonomie locali. Molte difficoltà sono infine rappresentate dal fatto che dal 2000 la legge n. 62 di quell'anno ha creato una discutibile e preoccupante situazione, quella determinata dall'istituzione delle scuole paritarie, le quali, non essendo scuole pubbliche, affermano che non rientri nei loro compiti il «compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Con specifico riferimento alla situazione italiana, occorre purtroppo dire che, pur nella consapevolezza di quanto mutate, rispetto al passato, siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. *non* è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico); 2. *non* è garantita l'uguaglianza dei

cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. *non è garantita* l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in Parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta "la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà" (p. 16 della Relazione), e la libertà si trasformi dunque in *privilegio* (in violazione della Costituzione italiana e dei principi del Concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. *non sono garantite*, anche dopo la stipulazione del Concordato di Villa Madama del 18 febbraio 1984, *le libertà di religione e verso la religione* di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori dalla scuola; 5. *non è garantita* l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche.

Tutto questo mentre sono divenute sempre più importanti ed urgenti le esigenze di una società multiculturale, interculturale e multietnica, come, al pari di molte altre società europee, è ormai da molti anni divenuta la società italiana: in proposito è opportuno rilevare con soddisfazione il successo di iniziative e manifestazioni, di libri e di riviste impegnati nel dedicare attenzione ai temi più importanti delle società multiculturali, della didattica interculturale, delle garanzie di eguaglianza e di protezione delle diversità culturali e religiose, al fine di contrastare, non con interventi normativi ma con il metodo del dialogo e del dibattito delle idee il diffondersi del razzismo nell'Europa e nel mondo del futuro.

Con il tempo assume sempre maggiore importanza il compito di ottenere l'affermazione del valore delle *diversità* come valore positivo. Negli articoli della nostra Costituzione c'è un'unica norma che parla di *diversità* ed è il secondo comma dell'art. 8, dove si legge che tutte le confessioni religiose *diverse* dalla cattolica sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti.

Si pone oggi il problema della tutela delle diversità e assume

sempre maggiore rilievo l'obiettivo della valorizzazione del *diverso* come elemento positivo. Il problema della laicità, che oggi non è più riferibile soltanto al *fatto religioso*, ma riguarda tutte le varie concezioni del mondo, rende necessario acquisire la consapevolezza che ci sono varie concezioni del mondo, tutte meritevoli di essere tenute presenti ed apprezzate: la non-credenza, e cioè l'ateismo, così come l'opinione positiva in materia religiosa, dei fedeli della chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, ciascuna depositaria di una verità. Le chiese sono sempre più numerose e ciascuna di esse si propone di esprimere e di diffondere il patrimonio di autonomia e di identità, che rappresenta il riferimento di ogni concezione religiosa.

Il nesso fra principio di laicità e compiti della scuola è fortissimo e l'esito della delicatissima vicenda dell'affermazione della laicità nell'esercizio quotidiano dell'attività degli insegnanti non è soltanto affidato alle norme scritte nelle leggi ma all'opera di ciascuno di noi: di ciascun insegnante e di ciascun discente, consapevole dell'importanza di questo principio, la cui attuazione è indispensabile affinché il lavoro nella scuola si svolga tenendo presenti le varie differenze e considerando che queste rappresentano elementi positivi di crescita e di formazione per tutti.

Concludendo, e con riferimento alle esperienze della mia lunga attività di insegnante, vorrei esprimere la mia convinzione che coloro che partecipano a vario titolo alla vita scolastica dovrebbero proporsi di rispettare almeno le seguenti condizioni: conoscere tutto sulle garanzie di *laicità* delle istituzioni e nelle istituzioni, ma sapere essere laici anche vivendo in situazioni caratterizzate da forti elementi di *confessionalità*; considerare e valutare con sensibilità le importanti novità derivanti dall'avvento delle società multiculturali, interculturali e multiethniche; ritenere prevalente l'esigenza di difesa degli individui sulle richieste e pretese di attribuire tutela alle identità collettive volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale; abituarsi a conoscere e diffondere la cultura dello *stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico.

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

È imminente la discussione alla camera dei deputati di due proposte di legge sulla libertà religiosa in Italia e sull'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-1930: cinque anni fa, nella XIV legislatura, sempre alla camera dei deputati, con il titolo *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, era stato presentato un progetto di legge di iniziativa governativa (n. 2531 del 18 marzo 2002), che non venne poi approvato. Il progetto di legge del 2002 era composto di quattro capi: *I. Libertà di coscienza e di religione ; II. Confessioni e associazioni religiose; III. Stipulazione di intese ai sensi dell'articolo 8 della costituzione ; IV. Disposizioni finali e transitorie*¹.

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

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

Il diritto comparato, l'esperienza pratica e le valutazioni teoriche insegnano che, quasi sempre, non è la separazione tra stato e chiese a

* In *Il diritto ecclesiastico*, 2007, 1-2, pp. 111-16.

¹ Il disegno di legge era stato pubblicato nella rivista «*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*», 2002, 2, pp. 593-603.

garantire l'uguaglianza fra i vari culti e che, d'altra parte, è una strada in forte salita quella di chiunque si impegni nel perseguire l'obiettivo della creazione di un ordinamento democratico in materia religiosa nel nostro paese.

Più di cinquant'anni fa, nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo di quell'anno del Ponte, la rivista fondata e diretta da Piero Calamandrei², in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ebbi modo di apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della costituzione, quando la causa della libertà religiosa venne perorata in parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo³. Sarebbe opportuno che i giovani, assai spesso ignari di importanti vicende della storia contemporanea del nostro paese, andassero a rileggere il saggio del grande storico Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica⁴.

Sono passati molti anni da allora e pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, occorre purtroppo dire che in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico)⁵; 2. non

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

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

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

⁵ Per le ragioni che giustificano tale affermazione, possono vedersi i miei scritti *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, «Behemoth», X, 1994, n. 16, pp. 75-84; *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di Mario Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, pp. 143-96; *Laicità e confessionalità dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, nel volume a cura di Mario Galizia, Milano, Giuffrè, 1996; *Esigenze di laicità della società italiana*, in *Manifesto laico*, a cura di Enzo Marzo e Corrado Ocone,

è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (p. 16 della Relazione)⁶, e la libertà si trasformi dunque in privilegio⁷ (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; 5. non è garantita l'uguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche; 6. sono tuttora previsti, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del consiglio di stato, che non godono delle necessarie garanzie di

Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 59-67; *Laicità, garanzia di libertà per tutti*, «Confronti», 2002, n. 3, p. 4; *Una legge a garanzia della laicità?*, in www.federalismi.it; *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1245-1255; *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, 330-6; *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di Sergio Panunzio, Napoli, Jovene, 2005, pp. 247-26; *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, cit. Cfr. anche gli scritti citati *infra*, nella nota 13.

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

⁷ Con riferimento a tale alternativa, cfr. il mio vecchio scritto *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, «Dir. eccl.», 1977, I, pp. 282-292.

indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque *diritti*, non *interessi legittimi*.

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

Se si valuta il problema dal punto di vista costituzionale, ritengo non conforme alle disposizioni costituzionali la descrizione che si è fatta richiamando l'immagine di un condominio composto di tre piani, occupati dagli utenti dei diritti costituzionali in materia religiosa,

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

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

¹⁰ Cfr. in proposito, tra gli altri, oltre agli autori ricordati nelle due note precedenti, A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 64; PAOLO BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 16; S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, «Foro amm.», 1966, III, pp. 117-21; ID., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte allo Stato*, pubblicato nel volume a cura di Anna Ravà, *Individuo, gruppi, confessioni religiose*, cit., pp. 421-432; ID., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, spec. p. 60 ss. (ivi ulteriori indicazioni di dottrina e di giurisprudenza); P. RESCIGNO, *Persone e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966, pp. 225 e 390 (nota 29).

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

descrizione fatta dall'on. Spini, nella sua intervista pubblicata su *la Repubblica* del 10 gennaio 2007. Rispondendo all'intervistatore, il quale ricordava all'on. Spini l'obiezione del teologo valdese Paolo Ricca, il quale avverte che le parole del cardinale Betori rischiano di contraddire il principio di uguaglianza, e l'osservazione del portavoce della comunità ebraica Riccardo Pacifici, il quale sottolinea il rischio di portare indietro le lancette della storia, l'on. Spini osserva « Fanno benissimo a dire questo. Betori parla da cattolico e difende una costruzione che ha tre piani. Al secondo ci sono i cattolici che hanno l'articolo 7 della costituzione e un trattato internazionale. Al primo ci sono le religioni che hanno sottoscritto le intese. Al piano terra ci sono quelli che aspettano una legge sulla libertà religiosa che valga per tutti ». Ma è proprio sicuro l'on. Spini che la natura giuridica del concordato sia quella di un trattato internazionale?¹² E inoltre, se noi, anziché sugli artt. 7 e 8 della costituzione, poniamo l'accento sugli artt. 2 e 3 cost., in conformità a una tendenza che risulta evidente nella maggior parte degli studi dedicati all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia religiosa, non vi è dubbio che i cittadini italiani devono tutti abitare sullo stesso piano del condominio, per ripetere l'espressione adottata dall'on. Spini: ed infatti, ai sensi dell'art. 2 cost., la repubblica riconosce i diritti inviolabili di tutte le donne e di tutti gli uomini, sia, come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, e, ai sensi dell'art. 3 cost., tutti cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di religione.

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

Occorre infatti ritenere che le tre formule che devono comunque essere contemplate ed espressamente regolamentate in qualunque disciplina legislativa sul fenomeno religioso di un ordinamento de-

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

mocratico, quale si spera diventi al più presto l'ordinamento italiano, sono : la laicità delle istituzioni repubblicane (non basta dire dello stato, dopo l'approvazione del nuovo art. 114 cost.)¹³, l'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose¹⁴, le libertà di religione e verso la religione¹⁵.

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

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

¹³ S. LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di Alessandro Pace, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 417-444; ID., *La laicità delle istituzioni repubblicane italiane*, «Democrazia e diritto», 2006, pp. 89-110; ID., *Libertà delle confessioni religiose e simboli religiosi*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 217-230.

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

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

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

italiano negli anni anteriori all'entrata in vigore della costituzione italiana ed erano state contemplate durante il regime fascista.

Come ho avuto occasione di scrivere, quasi vent'anni fa, in un mio libro¹⁷, accogliendo una proposta del caro amico prof. Giorgio Peyrot, purtroppo scomparso pochi mesi fa, la soluzione più opportuna è quella di approvare una legge avente il seguente tenore: *La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati.*

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

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

*Intervento al dibattito su “Fonti e ordinamento del diritto. Problemi della Costituzione”**

Quando prima Lupoi parlava della dignità da assegnare al metodo del “così fan tutti” mi è venuto in mente la difficoltà con cui ho dovuto affrontare, quando i miei figli erano piccoli, il problema del “così fan tutti” per andare in autobus senza pagare.

Io sono un convinto sostenitore delle regole, sarà anche perché ho fatto per 11 anni della mia vita il giudice; ma direi che vi sono altre ragioni per diffidare di alcune proposizioni che si liberano con troppa facilità di alcuni principi, a cui a mio avviso dovrebbe andare tuttora un intento di gelosa custodia nel proposito di proteggere alcuni valori fondamentali della convivenza democratica.

Diceva Lipari, e, sono perfettamente d'accordo con lui, che occorre liberarci di alcuni condizionamenti culturali di cui siamo vittime, però il discorso diventa più difficile quando si affronta il problema del se ci siano valori, dei principi, dei precedenti, delle regole, per i quali si pone il dubbio se sia opportuno liberarsene o non sia invece preferibile conservarli.

Noi veniamo da un periodo di fortissimo fastidio per le regole, inutile dimenticarlo, non vi è dubbio a mio avviso, che negli ultimi cinque anni che non sono pochi, abbiamo avuto questo disprezzo per le regole, questo fastidio per le regole, basta aprire una televisione: ieri mi è capitato di vedere in televisione la trasmissione *Ballarò* e di sentire alcune cose a proposito dei condoni, delle persone che chiedono i condoni prima di costruire. Non possiamo prescindere da questo aspetto, che questo fastidio per le regole porti a delle conseguenze molto pesanti.

E allora come non credere nel criterio di priorità della legge, nel principio di legalità; io ci credo, credo sia un valore da conservare,

* In *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, fascicolo su *Contro il pluralismo: fonti delle norme e rigidità della Costituzione*, a cura di G. CRIFÒ, 2007, n. 6, pp. 56-67.

non è un condizionamento culturale, e come liberarsi del principio di rigidità della costituzione, io credo che la costituzione rigida del 1948 rappresenti un enorme vantaggio rispetto a una costituzione breve e flessibile come quella del 1848.

Credo sia fondamentale il principio che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, è noto che si insiste da parte dei magistrati sull'avverbio “soltanto”, ma comunque sono soggetti alla legge: credo che questo negli anni in cui ho fatto il giudice è stato un principio dominante della mia attività.

Il controllo della Corte costituzionale nei confronti della costituzionalità delle leggi è anche un controllo dei giudici: a me è capitato recentemente di fare un commento positivo, uno dei pochi commenti positivi, alla sentenza 204 del 2004 della Corte costituzionale che ha stabilito che vi è un limite per il legislatore ordinario nella definizione dei problemi della giustizia amministrativa; la maggior parte dei miei colleghi amministrativisti hanno scritto pareri negativi, dicendo che non si teneva conto del fatto che il Consiglio di Stato, il TAR, dovevano essere lasciati liberi di agire, che la giurisprudenza creativa del Consiglio di Stato era fondamentale e da conservare: bene la Corte costituzionale in quel caso non ha posto soltanto un limite al legislatore ordinario, ha posto un limite all'opera del giudice amministrativo. Il giudice amministrativo ha indubbiamente agito nella convinzione che il giudice naturale sulla costituzionalità delle leggi non potesse limitare le conseguenze negative derivanti dall'interpretazione di alcune norme in tema di giurisdizione esclusiva.

Io diffido dei giudici “creatori”; si è detto poco fa che il legislatore è intervenuto con la riforma n. 15 del 2005 per indicare dei principi che erano già dettati dal giudice; sì è vero, il legislatore ha precisato quali sono i casi di nullità degli atti e dei procedimenti amministrativi, i casi di annullabilità negli ambienti forensi del diritto amministrativo si preferiva il sistema nel quale non era tutto indicato nella legge, ma credo sia preferibile avere dei riferimenti precisi, che naturalmente richiedono interpretazione. Io credo nella funzione di quella disposizione dell'art. 12 delle preleggi in cui si dice che per interpretare la legge bisogna tenere presenti le parole usate dal legislatore e l'intenzione del legislatore: credo che questa sia una norma tuttora attuale e utile, ed è una norma che dovrebbe indurre a tenere presente il fatto che il legislatore non può non avere pesato le parole che ha usato e

che quelle parole una volta inserite o non inserite determinano conseguenze nel processo interpretativo.

Vi sono dei principi da custodire gelosamente per evitare che questo “andazzo”, questa tendenza a guardare al diritto come a qualcosa di fastidioso che è meglio che non ci sia e a considerare il limite rappresentato dalle norme giuridiche come un ostacolo da ignorare, credo che costituisca una tendenza da combattere da parte di chi si propone di ottenere una società che attraverso il rispetto del testo delle norme giuridiche riesca ad essere una società più democratica.

*Indipendenza dei giudici amministrativi e unità della giurisdizione**

«... la fiducia che le idee, a lungo andare, finiscano per prevalere sugli interessi costituiti non può facilmente essere abbandonata da chi ne abbia fatto il fondamento della propria visione del mondo»

Federico Caffè, *Politica economica, tecnica, cultura*, in *il manifesto*, 20 novembre 1981, e in Id., *Scritti quotidiani*, Roma, *il manifestolibri*, 2007, p. 70.

1. In un'intervista pubblicata recentemente sul *Corriere della sera*, Livio Garzanti ha ricordato un'affermazione di Norberto Bobbio, il quale, riferendosi alle persone che hanno superato gli ottanta anni, osservava che «a una certa età gli affetti contano più dei concetti».

Pur condividendo questa affermazione, che esprime una sensazione assai diffusa fra le persone anziane, a me sembra che in ogni età, non soltanto dunque quando si raggiunge l'età di ottanta anni, sia sempre necessario proporsi di conciliare l'attenzione per il rigore intellettuale e concettuale con l'importanza che assumono gli affetti nella vita di ogni persona. È anche per questa ragione che questo mio intervento farà riferimento, oltre che all'esposizione di un problema tecnico, qual è quello *dell'indipendenza dei giudici amministrativi e della unità della giurisdizione*, nel pensiero di Sergio Panunzio e nella cultura giuridica contemporanea, anche a tanti ricordi del passato collegati all'affettuosa amicizia che mi ha legato a Sergio Panunzio fino al giorno della sua scomparsa.

2. Cercando di conciliare in questa circostanza il rigore dei concetti con il valore dei sentimenti e dei ricordi, ricordo che la mia amicizia

* In *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista*, Atti del convegno di Perugia (16 giugno 2007), a cura di F. CERRONE e M. VOLPI, Napoli, Jovene, 2007, pp. 162-82.

con Sergio Panunzio, iniziata proprio qui, nell'università di Perugia, nel lontano 1974, è durata un periodo che si è protratto per trent'anni. Quando, il 1° novembre 1974, ho iniziato la mia attività di professore incaricato di diritto ecclesiastico nella facoltà di giurisprudenza di Perugia, nella quale, dal 1° novembre 1977 al 31 ottobre 1980, ho svolto anche le funzioni di direttore dell'istituto di diritto pubblico, allora situato in via Bartolo, in pieno centro, c'erano molti colleghi che erano miei cari amici: Agostino Curti Gialdino, preside della facoltà, che conoscevo dagli anni sessanta per l'amicizia comune con Michele Lacalamita¹, Franco Gaetano Scoca e Giuliano Crifò, con i quali, dal 1953 al 1957, avevo studiato nella facoltà di giurisprudenza di Roma, Filippo Satta, che era stato mio collega nella facoltà di giurisprudenza di Cagliari dal 1970 al 1974, Angelo Lener, che sin dal 1965 era stato mio bravissimo collega essendo come me magistrato della corte dei conti²; altri non li conoscevo e divennero ben presto miei carissimi amici: ricordo, e spero di non dimenticarne nessuno, Giovanni Barberini, Paolo Cipiccia, Franco Coppi, Gigi Corsaro, Fabio Dean, Paolo Ferrua, Alessandro Giuliani, Francesco Paolo Luiso, Lorenzo Migliorini, Raffaele Moschella, Massimo Nobili, Paolo Pasqualucci, Leonardo Perrone, Ennio Russo, Pasquale Sandulli, Giovanni Tarrantini, Romano Vaccarella; con altri professori, come Totò Cervati, Giovanni Maria Flick, Salvatore Buscema, vi erano spesso occasioni di incontri e di iniziative comuni.

I due professori di diritto costituzionale della facoltà di giurisprudenza erano Antonio Baldassarre, residente a Terni e molto impegnato anche nell'attività politica del partito comunista italiano, con un lavoro svolto in collaborazione con Pietro Ingrao, e Sergio Panunzio, riservato, educato, signorile, piuttosto silenzioso nelle riunioni di facoltà, studioso appassionato. Se penso a Sergio, con il quale, dopo Perugia,

¹ Agostino Curti Gialdino morirà nel 1984, quando era professore nella facoltà di scienze politiche della Sapienza, in un tragico incidente d'auto, a Gravina di Puglia, dove eravamo andati, e c'era anche Leonardo Perrone, per partecipare a una cerimonia prevista per l'intestazione di una borsa di studio intitolata a Michele Lacalamita, morto in un incidente d'auto nel 1964; nell'incidente nel quale morì Curti Gialdino perse la vita anche l'avv. Pietro Sette.

² Angelo Lener morirà tragicamente, anche lui nel 1984, in uno scontro frontale con un camion sulla strada E45, nelle vicinanze di Deruta.

sono stato per vent'anni collega nella facoltà di giurisprudenza della Luiss di Roma, mi tornano alla mente tanti ricordi: 1976, quando, dopo un'operazione che avevo subito ad un occhio, ricevetti a casa mia una sua visita particolarmente affettuosa; una passeggiata con un gruppo di colleghi su corso Vannucci e una mia domanda: «vieni anche tu a cena con noi, Sergio?»: «No, io torno in Istituto, torno a studiare ancora un poco»; i suoi racconti della passione per la barca a vela; un incontro serale, sempre su corso Vannucci, nel quale notai che zoppicava vistosamente: «Cosa è successo Sergio?» «Un problema di distorsione alla caviglia...». E poi la malattia, il ricovero alla clinica Villa Margherita e la morte del suo figlio maggiore. [...] E le tante occasioni di lavoro comune durante i dibattiti del seminario diretto da Sergio alla Luiss. Ma occorrerebbe molto, molto tempo per parlare anche soltanto di una minima parte delle nostre vicende comuni, e non è il caso di continuare.

3. Nel periodo nel quale avvenne il nostro primo incontro, l'apprezzamento mio e dei colleghi della facoltà giuridica di Perugia, per il giovane professore trentenne Sergio Panunzio, era anche legato all'autorevolezza dei suoi due maestri Aldo Sandulli e Vezio Crisafulli. Ed è proprio ad Aldo Sandulli (definito «un mio maestro prematuramente scomparso»)³, che Panunzio fa riferimento, in uno scritto del 1998 sull'indipendenza dei giudici amministrativi, il tema sul quale mi è stato chiesto di intervenire oggi⁴.

Il tempo in cui conobbi Sergio, successivo al durissimo scontro che nella società italiana aveva preceduto la consultazione popolare del 12 maggio 1974 riguardante la proposta di abrogazione della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (legge sul divorzio), era un periodo difficile per le istituzioni italiane; ma era anche un periodo di grande e intenso sviluppo della vita democratica nel nostro Paese: basti pen-

³ A. M. Sandulli (Napoli 1915-Perugia 1984), professore di diritto amministrativo a Trieste, Napoli e Roma, autore di un'amplissima bibliografia (vedila citata in www.sergioariccia.it) e di un diffuso manuale della disciplina, giudice e presidente della corte costituzionale, e successivamente senatore.

⁴ S. P. PANUNZIO, *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico. Osservazioni sul caso italiano*, in AA.VV., *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico*, a cura di V. PARISIO, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 71-97.

sare all'istituzione delle regioni in Italia e alla creazione dei tribunali amministrativi regionali, che rappresentarono un elemento di importanti novità culturali e istituzionali nelle città, come Perugia, nelle quali erano state istituite sedi di tribunali amministrativi. Nel periodo successivo all'istituzione del TAR di Perugia, ci capitava assai spesso di organizzare tavole rotonde e incontri di studio con gli studenti e con i giudici del nuovo tribunale – presieduto, per alcuni anni, da Alberto de Roberto –, con l'intento di approfondire i problemi relativi all'evoluzione dei principi concernenti la giustizia amministrativa. L'attenzione per le novità del processo amministrativo si iscriveva all'interno di una più vasta sensibilità di Panunzio per i mutamenti della società italiana, che si venivano registrando anche attraverso una modifica di grandi settori legislativi, quando una rilevanza particolare assunsero, insieme a tante altre, le novità dello statuto dei lavoratori, dello sciopero, del diritto alla salute e della condizione giuridica dei portatori di *handicap*, della legge di attuazione del *referendum* nel 1970, delle nuove disposizioni sugli organi collegiali della scuola italiana (d.p.r. 31 maggio 1974, n. 416 e l. 14 gennaio 1975, n. 1), delle norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione (l. 22 luglio 1975, n. 382), della legge di riforma del diritto di famiglia (l. 19 maggio 1975, n. 151).

In un periodo di grande divisione della società italiana, che si riflette anche sulle dinamiche della riflessione pubblicistica e della ricerca giuridica (come è dimostrato dalla pubblicazione e dalla fortuna di riviste come *Democrazia e diritto*, *Politica del diritto*, *Diritto e società*), Sergio Panunzio si interroga, come altri suoi colleghi, sulla possibilità di collegare le istanze di rigore tecnico, nell'interpretazione delle norme e dei principi costituzionali, con un quadro della legislazione ordinaria spesso contrastante con le disposizioni costituzionali. Il problema, in quel periodo, consisteva nella ricerca e nell'utilizzazione di nuovi strumenti interpretativi, capaci di favorire quel processo di sviluppo di nuove forme di vita democratica che stentavano a realizzarsi.

Successivamente, il quadro della riflessione di Sergio Panunzio si viene ad arricchire grazie al fenomeno dell'integrazione comunitaria, che tante suggestioni ha creato nel suo pensiero, e ad una accentuata attenzione per la riflessione storica. Durante il periodo del suo insegnamento a Perugia l'attenzione per queste tematiche e l'approfondimento

dei vari temi scientifici si sono svolti in coincidenza con l'azione di governo universitario da lui esercitata, come preside della facoltà giuridica dal 1981 al 1984, e con il costante rapporto con i colleghi e con gli studenti, nei confronti dei quali Panunzio è stato sempre molto rigoroso ed esigente, quanto attento alle loro richieste.

4. Per quanto in particolare riguarda lo specifico argomento della indipendenza e della terzietà dei giudici amministrativi, si tratta di un argomento che mi ha appassionato sin da quando ho iniziato la mia carriera di magistrato della corte dei conti, nell'ottobre del 1965; ed è un tema a proposito del quale deve a mio avviso condividersi l'opinione espressa da Andrea Proto Pisani, ad avviso del quale le ragioni di critica nei confronti dell'attuale assetto dell'indipendenza dei giudici amministrativi sono diffusissime e giustificate: nonostante ciò, si tratta di critiche che si preferisce proferire a bassa voce piuttosto che farne oggetto di dibattito ampio e consapevole: sono dunque osservazioni notissime agli addetti ai lavori, ma che talora ricordano l'uso delle barzellette sul regime durante il fascismo: sono dette a bassa voce e non gridate dai tetti⁵.

Come notavo poco fa, l'attenzione per il tema del *deficit* di indipendenza dei giudici amministrativi nasceva per me, oltre che dalla conoscenza della costituzione e dei suoi lavori preparatori⁶, dallo studio della dottrina e della giurisprudenza degli anni precedenti al mio ingresso nella magistratura amministrativa: ricordo in particolare le *Istituzioni di diritto pubblico* di Costantino Mortati, che aveva

⁵ A. PROTO PISANI, *Verso il superamento della giurisdizione amministrativa?*, Relazione tenuta nel febbraio 2001, in un seminario svoltosi a Firenze, in *Foro it.*, 2001, V, col. 21 ss.: la relazione è tratta da un più vasto articolo, corredato di note, *Intervento breve verso il superamento della giurisdizione amministrativa*, in *Riv. dir. civ.*, 2001.

⁶ Mi riferisco in particolare ai lavori e alle discussioni della seconda sottocommissione sulla giurisdizione amministrativa fra il dicembre 1946 e il gennaio 1947 e agli argomenti esposti per respingere la proposta del relatore, Piero Calamandrei, per una giurisdizione unica (v. in particolare gli interventi di Piero Calamandrei, Giovanni Leone, Aldo Bozzi, Costantino Mortati). Nonostante l'impostazione tecnica del relatore, la conclusione fu determinata da prese di posizione spesso epidermiche che si risolvevano nell'apprezzamento per il ruolo svolto in precedenza dalle giurisdizioni amministrative. Cfr. in proposito A. TRAVI, *Per l'unità della giurisdizione*, Relazione tenuta a Cagliari il 3 aprile 1998, al convegno del gruppo di San Martino, in *Dir. pubblico*, IV, 1998, pp. 371 ss.

lavorato a lungo alla corte dei conti, gli scritti di Massimo Severo Giannini e il suo *Discorso sulla giustizia amministrativa* pubblicato negli anni 1963-1964⁷, la lettura degli articoli di Giuseppe Maranini sulla magistratura. «Che il potere politico – scriveva Maranini nel 1957, in un articolo sul *Corriere della sera* del quale conservo tuttora il ritaglio – abbia facoltà di controllare i suoi controllori (e la nomina anche di un limitato numero dei giudici basta a spostare un indirizzo e a capovolgere una maggioranza) è un assurdo e uno scandalo così palese, nel sistema di una costituzione garantista e di uno “stato di diritto” che per impugnare la legittimità costituzionale della legge del 1934 basterebbe richiamarsi ai principi fondamentali»⁸. «In un’atmosfera di risoluta, responsabile *leadership* democratica – scriveva ancora il Maranini – dove il richiamo ai sommi principi di libertà, di controllo, di responsabilità, di legalità ricevesse, ad opera di chi spetta, la necessaria risonanza politica, gli articoli della costituzione sarebbero con ben altra facilità illuminati da una luce chiara, univoca, e ferma, e difesi contro gli artifici filistei del cavillo giuridico, nel confronto con tutte le leggi antiche e nuove».

Nuovi elementi per una più approfondita valutazione del problema erano per me derivati dalla considerazione (e dal commento) della sentenza della corte costituzionale n. 1 del 1967⁹, dall’ascolto all’Accademia dei Lincei, nel marzo 1972, e poi dallo studio della relazione di Aldo Sandulli, nella quale venivano espresse forti critiche per il sistema di giustizia amministrativa imperniato sulla coesistenza delle due funzioni, di consulenza e di giurisdizione, esercitate dal consiglio di stato¹⁰.

⁷ Il saggio di Massimo Severo Giannini, diviso in tre parti, è pubblicato in *Riv. dir. proc.*, XI, 1963, p. 522 ss. (parte prima); XII (1964), p. 217 ss. (parti seconda e terza).

⁸ G. MARANINI, *Garanzia di libertà*, in *Il Corriere della Sera*, 9 gennaio 1957.

⁹ Può vedersi la mia nota di commento *Sull’illegittimità costituzionale delle norme in tema di nomine «politiche» dei consiglieri della corte dei conti*, in *Temi*, XVI, 1967, pp. 3-19. La sentenza costituzionale n. 1 del 1967 è anche annotata da P. BELLINI, *Sulla garanzia costituzionale dell’indipendenza della corte dei conti e dei suoi componenti nei confronti del governo*, in *Foro amm.*, XLIII, 1967, II, pp. 3-22; v. anche S. MATTIONI, *Problemi costituzionali relativi alla nomina governativa dei consiglieri della corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XIX, 1969, pp. 238-302.

¹⁰ A. M. SANDULLI, *Problemi della giustizia amministrativa in Italia prima e dopo le leggi di riforma del 1971*, Relazione nel colloquio sul tema *Il controllo delle leggi*

Nel 1973, anno di pubblicazione dell'importante saggio di Aldo Sandulli, venne anche emessa la sentenza della corte costituzionale n. 177 del 1973¹¹, nella quale la corte, con riferimento a un giudizio di costituzionalità riguardante le nomine politiche dei consiglieri di stato¹², indicava il criterio cui il governo avrebbe dovuto attenersi nelle sue scelte da farsi solo nei confronti di «persone che per l'attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le doti attitudinali e di carattere posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di stato».

Dopo tale sentenza, e in attuazione della pronuncia costituzionale, è stato emesso il d.p.r. 8 luglio 1977, n. 385, contenente le norme di attuazione dell'art. 7, c. 3, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ai sensi del quale i posti di consigliere non riservati ai primi referendari della corte dei conti possono essere conferiti, oltre che ai funzionari dello stato indicati nell'art. 7 r.d. n. 1214 del 1934, anche ad «estranei alle amministrazione dello Stato che, per l'attività svolta o gli studi giuridico-amministrativi-contabili compiuti, e per le doti attitudinali e di carattere, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere della Corte dei conti» (per la nomina è prescritto il parere del consiglio di presidenza della corte dei conti, su richiesta motivata della presidenza del consiglio dei ministri).

5. Notevole importanza, a proposito del tema dell'indipendenza dei

e degli atti amministrativi in Italia e in Polonia, promosso dall'Accademia dei Lincei in collaborazione con l'Università di Varsavia (Roma, 15-16 marzo 1972), Roma, Accademia dei Lincei, 1973, pp. 143-63 e in A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, V, Napoli, Jovene, 1990, pp. 611-23.

¹¹ La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 1973, p. 2926, con nota di C. MORTATI, *Le nomine dei consiglieri di Stato: ammissibili le nomine nei confronti di persone che, per l'attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le doti attitudinali, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di stato*. Per un commento della sentenza v. anche P. MADDALENA, *Le garanzie del magistrato contabile*, in *Foro amm.*, LI, 1975, II, p. 637 ss. e in *Giur. cost.*, XXIII, 1978, I, p. 921 ss.

¹² Con il ricorso al consiglio di stato era stato impugnato il provvedimento emesso il 22 dicembre 1972, dal governo presieduto da Giulio Andreotti, con il quale si era decisa l'immissione di ventotto magistrati nei ruoli del consiglio di stato (diciassette) e della corte dei conti (undici): per un commento al provvedimento di nomina governativa, cfr. S. LARICCIA, *Ventotto magistrati nominati dal governo*, in *Dem. e dir.*, XIV, 1973, pp. 27-33.

giudici amministrativi, hanno per molti anni assunto, oltre all'argomento delle nomine *politiche*, le questioni riguardanti la c.d. giurisdizione domestica e i c.d. rapporti informativi sull'attività dei magistrati. Per quanto riguarda l'istituto della *giurisdizione domestica* cui, fino all'istituzione degli organi di autogoverno del consiglio di stato e della corte dei conti, erano sottoposti i magistrati (e gli altri dipendenti) dei due istituti, una giurisdizione nella quale si confondevano la posizione di giudice con quella di parte, essendo i provvedimenti che ne erano oggetto emessi dalle stesse amministrazioni dei due istituti, è da ricordare che con sentenza n. 135 del 1975 la corte costituzionale aveva rigettato la questione di legittimità delle norme che prevedevano tale giurisdizione della corte dei conti¹³, ma gli argomenti esposti nella decisione erano assai poco convincenti, perchè sussisteva una frequente possibilità di coincidenza fra i membri della corte dei conti componenti il consiglio di presidenza e quelli delle sezioni riunite, ed essendo in proposito inadeguati gli istituti dell'astensione e della ricusazione ritenuti invece sufficienti dalla corte costituzionale.

Il sistema, infine, che prevedeva l'emissione di *rapporti informativi* annuali sui magistrati della corte dei conti (art. 29 r.d. n. 1364 del 1933 e 4 l. 13 ottobre 1969, n. 691), venne ritenuto conforme alla costituzione con sentenza costituzionale n. 74 del 1978, nonostante fosse incompatibile con il diritto-dovere di indipendenza dei magistrati lo stato di soggezione derivante dal potere dei superiori gerarchici di dispensare giudizi sotto forma di rapporti positivi o negativi e di delinearne nel bene e nel male i profili¹⁴.

Ora il quadro legislativo è molto mutato, poiché i magistrati amministrativi non sono più sottoposti ai rapporti informativi sull'attività da essi svolta e inoltre sono stati istituiti i due *organi di autogoverno* del consiglio di stato e della corte dei conti, ai quali sono assegnati rispettivamente quattro componenti nominati dai presidenti delle due camere.

¹³ La sentenza 11 giugno 1975, n. 135, è pubblicata in *Foro it.*, C, 1975, I, c. 1901 ss.

¹⁴ Con riferimento a tale sentenza, emessa a conclusione di un giudizio nel quale, insieme a Paolo Barile, avevo partecipato come avvocato alla discussione nell'udienza costituzionale dell'ottobre 1976, può vedersi S. LARICCIA, *Garanzie costituzionali dei magistrati della Corte dei conti e rapporti informativi sulla loro attività*, in *Giur. cost.*, XXIII, 1978, I, pp. 921-36.

Tuttavia è ancora non risolto il problema delle nomine governative dei consiglieri del consiglio di stato e della corte dei conti, giacché una semplice autodisciplina del governo non consente di ritenere risolte le molte questioni che erano state sollevate in ordine alla ammissibilità del sistema delle nomine «politiche», in quanto essa non elimina la contraddizione derivante dal fatto che l'organo controllato (governo) nomina una parte dei magistrati destinati a svolgere le funzioni di consulenti (consiglio di stato) e di controllori (consiglieri della corte dei conti).

Nel 1997 tale questione venne esaminata dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita in base alla l. cost. n. 1 del 1997: in proposito non posso dimenticare la passione, la competenza e il rigore con i quali Sergio Panunzio organizzò e poi presiedette i lavori che per vari mesi ci impegnarono negli incontri alla Luiss¹⁵: tanti interventi, riguardanti il tema delle riforme della giustizia amministrativa (ricordo tra gli altri un intervento particolarmente efficace di Carlo Mezzanotte), tante discussioni, tanti progetti, tante parole (al vento?).

6. Nel 1998 sono molte le occasioni nelle quali il tema dell'indipendenza dei giudici amministrativi viene attentamente considerato. Dopo che Aldo Travi aveva presentato un'ottima (da me molto apprezzata) relazione sul tema, nel già ricordato convegno svoltosi a Cagliari il 3 aprile a cura del gruppo di San Martino, l'associazione italiana dei costituzionalisti, il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e la società italiana degli avvocati amministrativisti organizzano a Roma, il 27 aprile dello stesso anno, un convegno su *La giustizia amministrativa nella prospettiva di riforma della giustizia costituzionale*, nel quale Sergio Panunzio presenta una relazione (inedita) nella quale, a proposito delle proposte della commissione bicamerale riguardanti le funzioni assegnate al consiglio di stato (e alla corte dei conti), manifesta riserve «circa una scelta che eliminasse dal sistema un giudice che è stato in gran parte l'artefice, con

¹⁵ Gli atti di tali incontri vennero pubblicati nel volume *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Atti del Seminario sul progetto di riforma costituzionale della Commissione bicamerale presso la Luiss nell'a. a. 1997-98, Milano, Giuffrè, 1998.

la sua giurisprudenza, della costruzione del sistema di giustizia amministrativa italiano, e dei progressi che – nonostante l'assenza del legislatore – si sono potuti realizzare», precisa che lui stesso aveva suggerito, come soluzione alternativa, quella di mantenergli un ruolo di giudice d'appello togliendogli, invece, le funzioni consultive (che potrebbero essere attribuite ad altri organi: per esempio all'avvocatura generale dello stato) e tuttavia dichiara: «Ma anche se la proposta della Bicamerale può essere sbagliata, essa rappresenta comunque un tentativo di soluzione di un problema reale che resta».

Il 19 settembre dello stesso anno si svolge a Palermo un incontro di studio in ricordo del magistrato della corte di conti Alfonso Ferrucci, prematuramente scomparso, nel quale ebbi occasione di riprendere il filo di quei discorsi pronunciati ed ascoltati nei seminari della Luiss e di affrontare nuovamente il tema dell'indipendenza dei giudici amministrativi¹⁶.

7. Ma è al pensiero di Sergio Panunzio che voglio ora riferirmi, ricordando, e riportando ampiamente, le sue opinioni espresse nel seminario svoltosi alla Luiss e in altre occasioni, nelle quali, con diretta attinenza all'argomento della indipendenza e della terzietà dei giudici amministrativi, emerge la sua costante attenzione per l'obiettivo dell'attuazione della carta costituzionale, per l'influenza della giurisprudenza delle corti europee e in generale per i principi e le norme del diritto comunitario, nell'interpretazione dei temi del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

Questa la premessa della sua relazione presentata nel convegno svoltosi nel 1998 a Brescia, al quale anch'io ebbi occasione di partecipare: «Viviamo in uno Stato democratico, che è al contempo uno Stato di diritto, sociale, pluralistico al suo interno e che è inserito nel processo di integrazione europea. L'interrogativo posto dal titolo del convegno è quale sia in uno Stato come questo il ruolo della giustizia amministrativa. In particolare – per quanto mi riguarda – della giustizia amministrativa in Italia». Panunzio si propone di rispondere a due

¹⁶ S. LARICCIA, *L'indipendenza del giudice*, in *Riv. Corte dei conti*, 1999, n. 1, pp. 49-63, spec. pp. 58-61. V. anche Id., *L'indipendenza del giudice*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Padova, Cedam, 2001, pp. 890 ss.; A. TRAVI, *Per l'unità della giurisdizione*, cit.

interrogativi: A) quali devono essere, in uno stato «democratico», le caratteristiche di un sistema di tutela giurisdizionale dei cittadini nei confronti dell'amministrazione; B) quali sono le caratteristiche e le principali inadeguatezze del sistema vigente in Italia.

Esaminate le caratteristiche del sistema di giustizia amministrativa italiano, e considerato che nella costituzione vengono dal passato soprattutto la ripartizione della giurisdizione sulle controversie con l'amministrazione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, in base al criterio delle diverse situazioni giuridiche soggettive, diritto soggettivo o interesse legittimo (artt. 103 e 113), e il mantenimento, al vertice del sistema dei giudici amministrativi, del consiglio di stato, che conserva anche le funzioni consultive (artt. 100 e 103), Panunzio osserva che la pienezza del diritto di azione e di tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, sancita dalla costituzione (artt. 24 e 113), esige che il cittadino ottenga dal giudice cui si è rivolto – senza necessità di moltiplicare le azioni ed i giudizi – il bene della vita, l'utilità che l'amministrazione è tenuta a fornirgli.

Nella stessa costituzione – ricorda Panunzio – vi è una sorta di ambiguità in ordine ai problemi della giustizia amministrativa; vi sono in essa tensioni non univoche. «Da un lato la Costituzione inserisce l'amministrazione in una forma di Stato nuova ed afferma dei principi che vanno nella direzione di una giustizia amministrativa adeguata al nuovo rapporto fra cittadini e P.A.; ma dall'altro essa fa propri istituti e modelli legati al passato: la distinzione fra diritti e interessi legittimi ed il conseguente riparto di giurisdizione; la posizione al centro e al vertice della giurisdizione amministrativa di un organo come il consiglio di stato che è giudice, ma che è, al tempo stesso, organo di consulenza del Governo e strutturalmente collegato con il Potere esecutivo. Nasce da qui l'idea che un possibile superamento di queste ambiguità (se non contraddizioni) del testo costituzionale potrebbe contribuire ad uno sviluppo in senso positivo dell'attuale sistema di giustizia amministrativa». Questa idea aveva ispirato il progetto di riforma della seconda parte della costituzione redatto dalla apposita commissione bicamerale per le riforme costituzionali (istituita in base alla legge costituzionale n. 1/1997). Esso infatti prevedeva delle notevoli modificazioni alla vigente disciplina costituzionale concernente la giustizia amministrativa.

«Al di là del tema specifico della giustizia amministrativa, – osserva Panunzio – personalmente non condivido l'impostazione «totalizzante»

del progetto della Bicamerale, e parte delle soluzioni specifiche che quel progetto ha voluto dare a vari istituti costituzionali. Che però fosse opportuno rivedere la disciplina costituzionale in materia di P.A. e di giustizia amministrativa, anche per dare una spinta al miglioramento di quest'ultima, è un'idea che non mi sentirei di escludere».

Oggetto di accese discussioni e di forti contrasti era stata la sottrazione di funzioni giurisdizionali al consiglio di stato cui venivano lasciate solo le funzioni di consulenza giuridico-amministrativa nei confronti del governo (art. 113, comma 1): il progetto della commissione bicamerale sottraeva al consiglio di stato il giudizio amministrativo d'appello, attribuendolo ad un nuovo organo giurisdizionale (la corte di giustizia amministrativa) che era sì giudice speciale, ma organo privo di qualsiasi legame con il governo, ed i cui componenti avevano lo stesso *status* e lo stesso regime di indipendenza dei giudici ordinari; e così faceva venire meno l'attuale commistione, in capo al consiglio di stato, fra funzioni giurisdizionali e funzioni consultive. In questo modo si risolvevano drasticamente tutti i problemi che tuttora residuano circa la piena indipendenza e imparzialità del giudice amministrativo d'appello.

«Non vi è dubbio che la legge n. 186/1982 ha segnato un progresso nel senso della maggiore garanzia della indipendenza del consiglio di stato nei confronti del governo. Ma, al di là di quella disciplina, resta comunque il fatto della commistione in capo ad un unico organo del ruolo di giudice e di consigliere del governo e dell'amministrazione. È questa, io credo, una caratteristica del nostro sistema attuale che impedisce di ritenere pienamente soddisfatta l'esigenza fondamentale di un giudice amministrativo che sia e che appaia ai cittadini un giudice indipendente ed imparziale. Circa un secolo fa Vittorio Emanuele Orlando affermava di ritenere «forzata ed inorganica» la fusione nel medesimo consiglio di stato della funzione consultiva e di quella giurisdizionale (lamentando che non si fosse seguito l'esempio germanico di istituire un apposito Tribunale di giustizia amministrativa), e ne sottolineava il principale inconveniente: la possibilità della doppia pronuncia della medesima istituzione sullo stesso oggetto, prima in sede consultiva e poi in sede giurisdizionale¹⁷. Ancora oggi

¹⁷ V. E. ORLANDO, *Contenzioso amministrativo*, in *Digesto italiano*, VIII, pt. II, Torino, Utet, 1897-1902, spec. pp. 908 s., 927 s.

si tratta di un problema reale e serio, specie se si considera la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo circa il valore e le conseguenze del «diritto ad un processo equo» garantito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del cittadino (del 4 novembre 1950). Convenzione che, com'è noto, con i successivi trattati di Maastricht e di Amsterdam, è entrata a far parte delle norme della Unione Europea relative ai diritti fondamentali, ed è così stata immessa in un processo circolare di integrazione fra Convenzione e «tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri», che costituiscono i principi generali del diritto dell'Unione¹⁸. Un insieme di principi destinato a operare sempre di più come la base della tutela dei diritti fondamentali in Europa, e che è compito delle Corti costituzionali nazionali di concorrere a definire, sviluppare e garantire. La garanzia dell'imparzialità del giudice esige che questi non sia «prevenuto» e che ogni suo convincimento sull'oggetto della causa si formi all'interno del processo e nel contraddittorio delle parti (per cui il problema della imparzialità del giudice è legato anche a quello della «parità delle armi» fra le parti). La Corte di Strasburgo, dopo aver fatto più volte applicazione di tale principio – per esempio, escludendo che un magistrato possa fare parte di un collegio giudicante in una causa di cui si era precedentemente occupato come giudice istruttore¹⁹ – nel 1995, con la nota sentenza PROCOLA, ha affermato che quel principio risultava violato per il fatto che il consiglio di stato del Lussemburgo, a seguito del ricorso PROCOLA, aveva giudicato della legittimità di un decreto ministeriale con un collegio in cui gran parte dei membri avevano già valutato la legittimità di quel medesimo provvedimento in sede consultiva: per cui, a causa della commistione delle funzioni svolte, il ricorrente poteva ben ritenere che i suoi giudici non fossero

¹⁸ Si fa riferimento all'art. 6 (*ex art. F*) del trattato sull'unione europea (nella sua «versione consolidata»), il cui secondo comma, in particolare, stabilisce che «L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

¹⁹ Fra le diverse sentenze in materia della corte europea dei diritti dell'uomo, si vedano in particolare quelle rese nelle cause Piersack c. Belgio, del 1° ottobre 1982, e De Cubber c. Belgio del 26 ottobre 1984.

imparziali, perché si sentivano legati dalla loro precedente valutazione²⁰. È stato osservato che il principio allora affermato dalla Corte di Strasburgo riguardava la commistione di funzioni in capo ai singoli componenti dell'organo, non l'organo in sé; e che quindi essa, come tale, non può riguardare la compresenza di funzioni consultive e giurisdizionali in capo al consiglio di stato²¹. Ma in realtà in quella sentenza la Corte ha sottolineato che il problema era anche di una dubbia «imparzialità strutturale» della «istituzione»²². In effetti mi sembra che il problema della imparzialità del giudice amministrativo, posto anche da quella giurisprudenza, non si può risolvere compiutamente garantendo soltanto che i singoli magistrati non si trovino come tali a dover giudicare due volte la stessa questione: sia in sede consultiva sia in sede giurisdizionale. La qual cosa, in verità, mi sembra che comunque in Italia sia solo in parte evitata dalle norme delle leggi sul consiglio di stato, o del regolamento di procedura, circa l'assegnazione dei consiglieri alle singole sezioni consultive o giurisdizionali (art. 2 legge n. 186/82, artt. 33 e 43, 2° co., t.u. del 1924), o da quelle sulla astensione e ricusazione (artt. 47 e ss. regol. proc. del 1907), o dalle norme «interne» dettate dal Consiglio di presidenza della giurisdizione amministrativa. Solo in parte, dicevo, perché vi sono casi in cui il problema non è risolto (e difficilmente potrebbe esserlo): si pensi, infatti, al caso in cui il consiglio di stato debba decidere sull'impugnativa di un regolamento del governo su cui però l'Adunanza generale – che è composta da tutti i magistrati del consiglio di stato (art. 3, 1° co., legge n. 186/1982) – ha già dato

²⁰ La sentenza nella causa Procola c. Lussemburgo, del 28 settembre 1995, è stata pubblicata in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1996, pp. 60 ss.

²¹ L'osservazione riferita nel testo è di G. BARBAGALLO, *La funzione di garanzia del diritto obiettivo delle Corti Supreme e la consultazione del Consiglio di stato*, in *Il Consiglio di stato e la riforma costituzionale*, a cura di S. CASSESE (volume contenente gli atti del convegno sul tema omonimo, svoltosi a Roma il 23 aprile 1997), Milano, Giuffrè, 1997, spec. p. 117.

²² Si veda, nella motivazione della sentenza Procola, il punto n. 45 (loc. cit., p. 64). Su tale esigenza hanno, di recente, particolarmente richiamato l'attenzione A. TRAVI, *Per l'unità della giurisdizione*, in *Dir. pubbl.*, 1998, pp. 371 ss., spec. 381-383 (ivi è anche la formula «indifferenza istituzionale» qui ripresa nel testo); ed anche S. LARICCIA, *L'indipendenza del giudice*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Sebastiano Cassarino*, par. 5.

in precedenza parere obbligatorio (art. 17, 1° co., legge n. 400/1988 ed art. 47 r.d. n. 444/1942) che può ad essa essere devoluto dalla Sezione consultiva per gli atti normativi o dal Presidente del consiglio di stato (art. 17, 28° co., legge n. 127/1997). In realtà mi sembra che il problema stia nel fatto che la piena indipendenza ed imparzialità del giudice amministrativo non si risolve nelle situazioni personali di ogni singolo magistrato, perché essa si realizza solo quando vi è anche una indifferenza «istituzionale» del giudice rispetto alle parti in causa. Questo anche perché non si può ignorare che vi è una solidarietà di «corpo» fra gli appartenenti ad una medesima istituzione che rende inevitabili i condizionamenti.

È un problema serio e delicato; certo di non facile soluzione, specie per il fatto che è la stessa Costituzione (art. 100, 1° co.) che cumula le due funzioni nel medesimo consiglio di stato. Ma mi sembra che esso venga sottovalutato nelle argomentazioni solitamente addotte dai sostenitori della bontà del sistema attuale. Così, per esempio, mi sembra poco accettabile la tesi che ritiene di superare il problema sostenendo ancora l'idea della «unità della funzione» svolta dal consiglio di stato in sede sia consultiva che giurisdizionale; una funzione che si sostanzierebbe sempre in un sindacato sulla legalità degli atti dell'Amministrazione svolta da una autorità indipendente ed imparziale, che pertanto giudica «obiettivamente» della legalità dell'atto²³. È una tesi ricorrente che ha dalla sua l'autorevolezza di Santi Romano (che la espone nel 1931, nel suo discorso per il centenario del consiglio di stato²⁴), ma che con il passare degli anni mostra sempre

²³ In questo senso, fra i molti, G. ROEHRSEN, *Consiglio di stato e Tribunali Amministrativi Regionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, Utet, Torino, spec. p. 430; G. BARBAGALLO, *op. cit.*, pp. 116 ss.; S. GIACCHETTI, *Bicamerale e giurisdizione amministrativa*, in *Cons. Stato*, 1997, 11, pp. 1010 ss.; al riguardo si vedano anche, nel già citato volume a cura di S. CASSESE, *Il Consiglio di stato e la riforma costituzionale* (oltre al contributo dello stesso curatore, *Consiglio di stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all'altra*, sul punto pp. 58 ss.), le considerazioni più problematiche di G. CORSO, *Il Consiglio di stato nell'ordinamento costituzionale e amministrativo*, pp. 41-44.

²⁴ Si veda S. ROMANO, *La funzione e i caratteri del Consiglio di stato*, in *Il Consiglio di stato, Studi in occasione del centenario*, I, Istituto. Roma, Istituto Poligrafico. Stato, 1931, pp. 1 ss., spec. 26-28. In quel discorso – tenuto il 18 agosto 1931, in Campidoglio, all'Adunanza generale del Consiglio di Stato, presente anche il Capo del Governo – Santi Romano (che era allora Presidente del Consiglio di Stato), dopo avere appunto illustrato

più il suo aspetto ideologico. Essa, infatti, mi sembra rappresentare oggi l'immagine invertita della vecchia tesi ottocentesca secondo cui «giudicare l'amministrazione è amministrare»: per cui – anche in base ad un'applicazione ottocentesca e rigida del principio di divisione dei poteri – giudice dell'amministrazione non poteva che essere una autorità incardinata nello stesso potere esecutivo.

Ma si tratta di una ideologia che oggi non è più in sintonia con i nuovi principi costituzionali, per i quali l'esigenza fondamentale non è più quella di salvaguardare l'autonomia dell'Amministrazione nei confronti del giudice, e di assicurare un controllo interno della semplice legalità dell'azione amministrativa; ma è invece quella di assicurare ai cittadini, a garanzia delle loro posizioni giuridiche soggettive, una piena tutela giurisdizionale nei confronti dell'Amministrazione, da parte di un soggetto indipendente, imparziale e perciò necessariamente terzo rispetto alle parti in causa. Un'altra tesi che mi sembra poco accettabile è quella per cui, in questa materia, non dovrebbero avere alcun rilievo quelle che vengono definite delle semplici «apparenze» e dei problemi soltanto di «immagine». Al riguardo ricordo che la Corte di Strasburgo (a proposito della garanzia del diritto ad un processo «equo» sancito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del cittadino) ha più volte richiamato un antico adagio inglese secondo cui «la giustizia

la tesi della «intima unità» delle attribuzioni del Consiglio di Stato, vuoi consultive che giurisdizionali, espressioni entrambe di una medesima funzione che – pur dando luogo a diverse competenze ed esplicandosi con atti di diversa efficacia giuridica – è però sempre «rivolta ad un medesimo fine e subordinata ai medesimi principi », aggiungeva in particolare che, d'altra parte, la collaborazione del Consiglio di Stato all'emanazione degli atti amministrativi, «essendo puramente consultiva, è tale che gli atti medesimi non sono da esso considerati come propri, e ciò evita che egli sia poi, nella sua funzione giurisdizionale, giudice e parte nel medesimo tempo. La sua posizione resta sempre quella di chi non ha interessi particolari da difendere e tutelare: funzione oggettiva quella del consigliere, come oggettiva è quella del giudice, da esercitarsi l'una e l'altra con la medesima scienza e con la medesima coscienza»; e così egli concludeva al riguardo: «Questa unità funzionale, che si è cercato di mettere brevemente in rilievo, è stata, in varie occasioni e in vari modi, espressamente riconosciuta ed affermata dal Governo fascista. “O che il Consiglio di Stato” – giova riferire le incisive parole del Duce – “sia chiamato ad esprimere pareri, in sede consultiva, o che sia chiamato a dettare sentenze, in sede giurisdizionale, unica ed indistinguibile è la funzione che esso adempie: l'attuazione della legge e del diritto” (*loc. cit.*, pp. 27 ss.).

non solo deve essere fatta, ma occorre anche che appaia che sia stata fatta» (sentenze Delcourt, 17 gennaio 1970; De Cusimiber, 26 ottobre 1984). In questa ed anche in altre sentenze la Corte di Strasburgo, nel valutare la «equità» del processo e la sussistenza di sufficienti garanzie della imparzialità del giudice e della «parità delle armi», ha mostrato di dare sempre più importanza non solo al fatto che queste esigenze e questi valori siano concretamente realizzati dai giudici e dalla procedura, ma anche alla circostanza che la struttura dell'organo giurisdizionale e del procedimento, per come essa appare alle parti in causa ed ai cittadini, sia tale da renderli fiduciosi che nel processo quelle esigenze e quei valori siano pienamente soddisfatti (v. anche sentenze Piersack, 1° ottobre 1992, e Borges, 30 ottobre 1991). Al riguardo vi è stato chi – soprattutto dopo la sentenza Procola del 1995 – ha sostenuto che la Corte di Strasburgo avrebbe ecceduto nel formalismo, aprendo la porta ad una sorta di «tirannia delle apparenze»; apparenze che potrebbero ingannare solo chi non conosce i meccanismi del processo²⁵. Questo modo di ragionare mi sembra incompatibile con l'essenza di uno stato democratico. E la Corte di Strasburgo ha mostrato di saperlo benissimo quando, in quella stessa giurisprudenza (spec. Sentenze Piersack e De Cubber, citt.), ha posto in risalto il legame che sussiste fra il carattere democratico della società e dello Stato, la necessità che il giudice di uno Stato democratico ispiri piena fiducia ai cittadini, e l'esigenza fondamentale che egli non solo sia imparziale (come un giudice deve sempre essere, anche in uno stato non democratico), ma che egli appaia tale ai cittadini. Questo è il punto. In uno Stato democratico la legittimazione del giudice – il fondamento del senso di rispetto delle sue decisioni da parte dei cittadini – non è più costituito dall'essere egli organo dello Stato-persona (che ormai ha perso i suoi caratteri di sacralità e di trascendenza), soggetto soltanto alla legge. Nello Stato democra-

²⁵ In tal senso, sia pure con diverse accentuazioni, v. L. AUDINJ e F. SUDRE, *La dualité fonctionnelle du Conseil d'État en question devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue française de droit administratif*, 1996, pp. 777 ss., spec. 791 ss.; C. BONICHOTIC, e R. ABRAHAM, *Le commissaire du Gouvernement dans la juridiction administrative et la convention EDH*, in *Juris Classeur périodique (Semaine juridique)*, 1998, pp. 1945 ss., spec. 1950 ss.

tico la legittimazione o proviene anche al giudice dalla elezione, oppure egli la ottiene conquistando la fiducia dei cittadini, di tutti i cittadini (non soltanto degli addetti ai lavori): cioè la fiducia circa la sua assoluta indipendenza ed imparzialità. Per questo nello Stato democratico è essenziale che il giudice, oltre ad esserlo, «appaia» imparziale. Detto questo, credo che nessuno potrà mai convincere il cittadino (ed è soprattutto ai cittadini che la Costituzione si rivolge) che egli può avere piena fiducia in un organo che giudica e decide la sua lite con l'Amministrazione, e che però è anche il consulente dell'Amministrazione. [...]. Vero è, piuttosto, che forse ancora più che la funzione consultava vera e propria, ciò che maggiormente può nuocere all'immagine di imparzialità del giudice amministrativo è l'impiego troppo frequente ed esteso da parte del Governo del suo potere di conferimento di incarichi extragiudiziari ai magistrati amministrativi (capi di gabinetto, capi uffici legislativi, ecc.); prassi che peraltro è alimentata – in un tipico circolo vizioso – anche dalla perdurante inadeguatezza della maggior parte della dirigenza pubblica. È vero che si tratta di questione, a rigore, diversa da quella della funzione consultiva del consiglio di stato; ma è anche vero che quella prassi trae origine e sostegno dall'originario e persistente collegamento strutturale del consiglio di stato con il Governo, e dal suo ruolo di massima autorità di consiglio e di ausilio tecnico-legale a sostegno dell'azione del Governo e dell'Amministrazione. La disciplina che di tali incarichi extragiudiziari è stata stabilita dal d.p.r. n. 418/1993 (e poi dalle norme «interne» dettate dal Consiglio di Presidenza della giurisdizione amministrativa) ha certo contribuito a razionalizzare il sistema, ma non direi che abbia eliminato il problema. Problema che – senza voler arrivare a chiedersi se la prassi degli incarichi ricorrenti non possa talvolta assumere anche il carattere delle «misure premiali» (come pure in dottrina si è sostenuto²⁶) – è sempre quello che segnalava in un suo scritto di 25 anni fa un mio Maestro prematuramente scomparso: Aldo Sandulli. Questi, rilevando il pericolo che quella prassi degli incarichi extragiudiziari potesse minare l'indipendenza e l'imparzialità dei

²⁶ Mi riferisco ancora a A. TRAVI, *op. cit.*, spec. p. 372; cfr. anche S. LARICCIA, *op. et loc. cit.*

magistrati, osservava che «generalmente questo pericolo è bilanciato dalla probità dei magistrati. Ma la moglie di Cesare non deve neppure essere sospettata»²⁷.

Sergio Panunzio, dopo avere considerato i vari provvedimenti normativi presentati per la riforma del nostro sistema di giustizia amministrativa, osserva che quest'ultimo abbisognerebbe di riforme organiche, ispirate ad una più piena e sostanziale attuazione dei principi della costituzione sui rapporti tra cittadini ed amministrazione; ed ispirate, allo stesso tempo, alla soddisfazione delle esigenze che derivano dal processo di integrazione europea: l'integrazione europea e il principio di uniformità richiedono infatti che vi siano nei paesi dell'Unione «rimedi giuridici armonizzati, *standards* comuni di tutela giurisdizionale in relazione sia agli strumenti, sia – soprattutto – alla loro efficacia, sia anche ai tempi della giustizia. In mancanza di riforme di più ampio respiro, anche interventi legislativi settoriali e puntuali possono essere utili: purché vadano in quella direzione e non continuino ad essere troppo legati a principi e modelli che debbono essere superati».

Concludo qui l'esame e la puntuale citazione delle giuste considerazioni svolte da Sergio Panunzio con riferimento al problema dell'indipendenza dei giudici amministrativi, e più in generale al sistema di giustizia amministrativa in una prospettiva democratica; con riferimento a tale problema risulta con evidenza che è proprio l'attenzione che trascende il dato formale ad essere al centro della sua riflessione sul problema della giustizia amministrativa in Italia, un'attenzione che esige un forte impegno a mettere in luce le condizioni necessarie per parlare di un sistema di garanzie che sia il più possibile coerente col quadro costituzionale e con il rispetto del diritto comunitario e della sua giurisprudenza.

La parte più interessante della relazione di Sergio Panunzio del 1998 è sicuramente quella in cui viene valutato l'interrogativo di come debba essere inteso il ruolo della giustizia amministrativa in uno stato democratico: l'elemento ritenuto in proposito determinante è che il giudice, oltre ad essere imparziale, deve anche *apparire* come tale,

²⁷ Così A. M. SANDULLI, *Problemi della giustizia amministrativa*, cit., in *loc. cit.*, p. 611.

sulla scorta di quanto sostenuto da Sandulli in relazione alla prassi, pericolosa per la terzietà dei giudici amministrativi, degli incarichi extragiudiziali. A questo riguardo, non soltanto Sandulli nel 1972 ma tutti i giudici del consiglio di stato e molti degli studiosi che si pronunciano sul punto sostengono che generalmente questo pericolo è bilanciato dalla probità dei magistrati; ma non soltanto la famosa citazione storica sulla moglie di Cesare che non deve neppure essere sospettata²⁸, ma soprattutto una coerente e puntuale applicazione dei principi costituzionali – è il monito e l'insegnamento del mio caro amico Sergio Panunzio – esigerebbe che i giudici dell'amministrazione non venissero in alcun modo utilizzati come ausiliari del potere o delle pubbliche amministrazioni.

8. A distanza di dieci anni da quando Sergio Panunzio, nelle discussioni sulle proposte della commissione bicamerale che ebbero luogo nel seminario alla Luiss e poi nel convegno di Brescia del 1998, esprimeva il suo pensiero sulla indipendenza dei giudici amministrativi ed esponeva la sue opinione, con straordinaria efficacia, sulle esigenze di riforma del sistema della giustizia amministrativa in Italia, occorre ricordare che il problema della indipendenza dei giudici amministrativi e di un'adeguata riforma del sistema medesimo costituiscono tuttora problemi irrisolti.

Le critiche al sistema hanno soprattutto riguardato l'ingerenza esercitata dal potere esecutivo sul consiglio di stato e sulla corte dei conti, mediante il potere di designazione dei rispettivi presidenti e attraverso le nomine di estranei, soprattutto considerando l'assenza di

²⁸ Narra Plutarco nella *Vita di Giulio Cesare*, cap. X, che Publio Clodio, innamorato di Pompea, moglie di Cesare, non potendo con essa ritrovarsi, entrò in casa di lei vestito a modo di sonatrice mentre si celebravano le feste della dea Bona cui nessun uomo poteva assistere: ma scoperto, fu cacciato ignominiosamente e quindi portato innanzi ai giudici per questo e per altri malefici. «Cesare ripudiò subitamente Pompea, ma chiamato in giudizio per testificare all'accusa di Clodio, rispose nulla sapere di quanto contro lui si diceva. E strana apparendo questa risposta, domandò a lui l'accusatore: Perché adunque ripudiasti la moglie? Perché io non volevo (rispose) non che altro che venisse in sospetto»: così la traduzione delle *Vite parallele* distesa da Marcello Ariani il giovane. La citazione è tratta da G. FUMAGALLI, *Chi l'ha detto? Tesoro di citazioni italiane e straniere di origine letteraria e storica, ordinate e annotate*, Milano, Ulderico Hoepli editore, IX ed., 1933, rist. 1958, pp. 409 s.

ogni limite che per molti anni ha caratterizzato tali nomine, la sempre più accentuata loro politicizzazione e l'indifferenza dimostrata dalla corte costituzionale nei confronti dei meccanismi di formazione degli organi giudicanti speciali: in proposito, dopo quarant'anni di esperienza giuridica, è da ribadire l'opinione di quanto appaia discutibile la drastica affermazione della corte costituzionale che «i modi nei quali la nomina avviene riguardano l'atto di nomina ed esauriscono in questo ogni loro effetto» (sentenza n. 1 del 1967)²⁹ e di quanto inadeguato sia risultato il criterio, affermato dalla corte costituzionale, di circoscrivere il potere governativo limitandosi a prevedere «che le persone a cui poter affidare le funzioni giurisdizionali siano idonee allo svolgimento di esse, e che tale idoneità venga concretamente accertata»³⁰.

La frequenza con la quale il governo provvede ad affidare incarichi extragiudiziari ai componenti del consiglio di stato e della corte dei conti³¹ è un fatto che, come ha osservato Aldo Travi, «discrimina in funzione di una ragione politica e, quindi, introduce (seppur forse più nella logica di misure premiali, che nella logica delle sanzioni) gli elementi propri di una responsabilità o di una soggezione del giudice rispetto al potere politico»³².

Il problema è ovviamente molto complesso e richiederebbe anche una contestuale analisi del giudizio del consiglio di stato, collegato all'attività di consulenza, e del giudizio della corte dei conti, collegato all'attività di controllo. Ma certo i dubbi e gli interrogativi sono in proposito numerosi e giustificati³³.

All'assemblea costituente Piero Calamandrei, che era uno dei tre relatori delle disposizioni relative alla giustizia, propose la soluzione di una giurisdizione unica: proposta che non fu poi accolta, anche se le obiezioni espresse durante il dibattito in assemblea costituente furono soprattutto fondate sull'argomento che il consiglio di stato e

²⁹ Cfr. la mia nota di commento alla sentenza costituzionale citata nel testo, *Sull'illegitimità costituzionale delle norme in tema di nomine «politiche»*, cit., in *loc. cit.*

³⁰ Corte cost., sent. n. 177 del 1973, con nota di C. MORTATI, *Sulle nomine dei consiglieri di Stato*, cit., in *loc. cit.*

³¹ M. CAMMELLI, in *Giornale dir. amm.*, VI, 2000, pp. 57 ss.

³² A. TRAVI, *Per l'unità della giurisdizione*, cit., in *loc. cit.*, spec. p. 373.

³³ Può vedersi in proposito S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, II, II ed., Padova, Cedam, 2006, spec. pp. 94 ss.

la corte dei conti avevano reso un buon servizio e meritavano dunque un apprezzamento per il ruolo svolto.

Tuttavia la ragion d'essere della giurisdizione amministrativa non può essere di ordine storico, anche perché «molto spesso, quando viene invocata una tradizione che riguarda uno dei «Grandi Corpi» dello Stato, è difficile capire fino a che punto si voglia rendere omaggio a una vicenda storica, o si voglia invece perpetuare un centro di potere. È fuori discussione che in passato la giurisdizione amministrativa ha svolto un ruolo fondamentale, fino a determinare una concezione nuova della giurisdizione, non più condizionata dal riferimento assorbente ai diritti soggettivi. Tuttavia la ragione «attuale» di una giurisdizione speciale deve essere misurata con le concezioni attuali della tutela giurisdizionale e con le esigenze attuali del cittadino»³⁴.

Se il tipo e la misura di tutela del cittadino devono costituire il criterio decisivo per individuare quale sia la migliore tutela giurisdizionale nei suoi confronti e se d'altra parte condizione preliminare per una giustizia aderente alle esigenze di protezione dei cittadini è la piena indipendenza del giudice, occorre riconoscere che una indifferenza istituzionale del giudice rispetto alle parti in causa non si può avere quando lo stesso organo svolga anche funzioni consultive o funzioni di controllo.

Oggi che all'esigenza, che prima assumeva carattere prioritario, di assicurare l'autonomia dell'amministrazione, si è sostituita l'esigenza di prevedere per il cittadino una tutela completa anche nei confronti dell'amministrazione, è necessario che questa tutela sia assicurata da un giudice nei cui confronti valga ogni garanzia opportuna per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

È necessario dunque che anche ai giudici chiamati a difendere i cittadini nei confronti delle amministrazioni siano assicurate le medesime garanzie di indipendenza dei giudici ordinari: garanzie che devono valere «a maggior ragione», proprio perché il giudizio si svolge contro una parte pubblica. Il problema della indipendenza dei giudici assume infatti un'importanza specifica per i giudici amministrativi, i quali, anche per la loro particolare origine storica, si presentano assai spesso come organi ibridi, a metà tra giurisdizione e amministrazione,

³⁴ A. TRAVI, *op. cit.*

o, per usare la felice espressione di Mario Nigro, «rappresentano il punto di incontro e di raccordo tra giurisdizione e amministrazione, quindi più d'ogni altro intrisi di neutralità e politicità»³⁵.

Dalla particolare vicinanza di questi giudici al complesso governo-amministrazione – sia per quanto riguarda la composizione, sia per ciò che attiene alle funzioni – deriva che la questione della indipendenza per essi sia principalmente, ma non soltanto, una questione di rapporti con il governo-amministrazione (il c.d. potere esecutivo).

A mio avviso la tendenza, sostenuta da una parte della dottrina ad andare verso un giudice unico, caratterizzato dalla c.d. *cultura della giurisdizione* e in grado di unificare l'attività del giudice civile e quella del giudice amministrativo è espressione di un principio che deve essere guardato con favore. E non vi è dubbio, a mio avviso, che, in una riforma, auspicabile anche se attualmente non facilmente prevedibile, delle disposizioni costituzionali in tema di giustizia amministrativa, debba considerarsi come un obiettivo degno di essere perseguito quello di un'unica magistratura, la quale eserciti tutta, se pure in forme diverse, la stessa attività giurisdizionale e sia organizzata nello stesso modo³⁶.

È difficile prevedere se giungerà presto il momento di un'effettiva attuazione, anche nel nostro paese, dei principi di unità della giurisdizione e di indipendenza dei giudici amministrativi. Nel programma di governo dell'unione, presentato in vista delle elezioni politiche del 2006, erano stati elaborati i seguenti undici punti, poi ridotti a dieci,

³⁵ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, VI ed., a cura di E. CARDI e A. NIGRO, Bologna, il Mulino, 2002.

³⁶ V. sul punto N. COLAIANNI, *Unità o divisione della giurisdizione?*, in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. RODOTÀ, U. ALLEGRETTI, M. DOGLIANI, Roma, Editori Riuniti, 1998, pp. 99 ss., spec. p. 101 ss., il quale osserva che i giudici amministrativi «appaiono troppo legati all'amministrazione per poter essere dotati di una terzietà istituzionale assoluta»; A. PROTO PISANI, *Verso il superamento della giurisdizione amministrativa?*, cit., in *loc. cit.*; ID., *Intervento breve verso il superamento della giurisdizione amministrativa*, cit., in *loc. cit.*; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit.; S. LARICCIA, *Limiti costituzionali alla «discrezionalità» del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, in *Giur. cost.*, XLIX, 2004, pp. 2220 ss.; ID., *Diritto amministrativo*, cit. e ivi ulteriore bibliografia; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia «non amministrativa» (Sonntagsgedanken)*, Milano, Giuffrè, 2005.

con la scomparsa della previsione di soppressione della giurisdizione domestica: 1. eliminazione della giurisdizione domestica; 2. separazione tra attività consultiva e attività giurisdizionale del consiglio di stato; 3. severa disciplina degli incarichi extragiudiziari e loro pubblicità; 4. regolamentazione degli incarichi di gestione presso enti pubblici o enti privati, escludendo la doppia retribuzione; 5. decentramento nel territorio della giurisdizione di appello; 6. generalizzazione della tutela accelerata; 7. disposizioni contro l'erronea identificazione della giurisdizione; 8. interventi per l'abbattimento del contenzioso arretrato; 9. incremento del personale (togato e amministrativo); 10. informatizzazione dei servizi e del processo telematico; 11. valutazione della professionalità e del rendimento dei magistrati nel rispetto della loro indipendenza.

Nessun provvedimento normativo, dopo più di un anno di governo di centro-sinistra, è stato sinora approvato; e non può certo ritenersi un buon avvio la presentazione della proposta del ministro della funzione pubblica Luigi Nicolais, considerata dal presidente del consiglio di stato come un importante contributo alla tutela dei cittadini³⁷, consistente nel rafforzamento dell'istituto del ricorso straordinario al presidente della repubblica, fondato sul parere del consiglio di stato.

Per la valutazione degli obiettivi da conseguire al fine di attuare un sistema di giustizia amministrativa coerente con l'esigenza di rispetto della costituzione e dei principi del diritto comunitario occorrerà continuare, forse a molto a lungo, a richiamare le preoccupazioni e gli auspici di uno studioso serio, intelligente e appassionato come Sergio Panunzio e meditare sulla loro importanza e attualità.

³⁷ Cfr. la relazione sullo stato della giustizia amministrativa presentata dal presidente del Consiglio di Stato, nella sede dell'istituto, il 15 febbraio 2007. Cfr. in proposito R. POTENZA, *Il centro sinistra e la giustizia amministrativa*, in *Il Ponte*, LXIII, 2007, n. 4, pp. 61 ss.

*La nuova disciplina delle autorità indipendenti**

Con riferimento agli interessanti interventi che si sono succeduti in merito alla nuova disciplina riguardante le autorità amministrative indipendenti, credo sia opportuno porsi anche il problema di quali ragioni inducano assai spesso l'opinione pubblica a esprimere opinioni fortemente critiche nei confronti delle c.d. autorità indipendenti. A me sembra che, per comprendere il fondamento di tale orientamento negativo che talora si può constatare in proposito, sia sufficiente leggere i giornali e ascoltare costantemente le trasmissioni radiofoniche che prevedono un costante colloquio con i lettori e con gli ascoltatori. Qualcuno dei presenti avrà forse letto, sul quotidiano *La Stampa* di ieri, un articolo che pone in rilievo le *stranezze* che, per così dire, caratterizzano la forte tendenza a prevedere l'istituzione di un'autorità indipendente in ipotesi per le quali sarebbe probabilmente sufficiente l'esercizio dei compiti assegnati alle pubbliche amministrazioni. Prendendo lo spunto dalla notizia che, nei giorni scorsi, si sarebbe decisa l'istituzione di un'*autorità indipendente*, alla quale affidare il compito di ritrovare le persone scomparse, *La Stampa* dedica un'intera pagina nella quale sono esaminate molte delle incongruenze relative all'istituzione e all'esercizio delle attività svolte da questi organismi, che tanta fortuna hanno avuto, soprattutto nell'ultimo decennio. A mio avviso il primo motivo del dissenso dell'opinione pubblica è proprio quello della forte e non sempre giustificata proliferazione di questi organismi.

Il secondo motivo è quello delle retribuzioni: troppo alte sono le retribuzioni nei confronti dei presidenti e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti ed è giusta la critica che, nel dibattito dei mezzi di informazione di massa, riguarda la notizia dei trattamenti retributivi e pensionistici riservati alle persone che, in tali organismi, esercitano pubbliche funzioni, certamente importanti ma

* Intervento in un Seminario presso la sede di Astrid, Roma, 18 giugno 2007.

caratterizzate da condizioni di inaccettabile privilegio. D'altra parte non è questa un'osservazione maliziosa, se si considera che, anche nell'incontro di oggi, al quale hanno partecipato colleghi e studiosi che rappresentano alcune delle più importanti autorità indipendenti, numerosi sono stati coloro che hanno detto espressamente: «Le Autorità costano, sappiamo che costano».

Le questioni esaminate nell'incontro di oggi si pongono anche in collegamento con il problema dello scadimento dell'amministrazione e della grave crisi che riguarda l'esercizio dei poteri pubblici in Italia. Al contrario di quanto diceva poco fa Franco Pizzetti, io sono pienamente d'accordo con Vincenzo Cerulli Irelli, il quale osservava che il periodo nel quale, nel nostro paese, ha cominciato ad emergere un orientamento favorevole nei confronti delle autorità indipendenti è iniziato proprio nel momento in cui si è cominciato a rinunciare all'idea di una riforma dell'amministrazione adeguata alle esigenze di una moderna società civile. Ricordo che, in un incontro che si svolse a Firenze negli anni novanta, nel quale avevo espresso alcune considerazioni critiche su tale tendenza che cominciava a porsi in Italia, il Prof. Paolo Barile, che aveva svolto le funzioni di presidente, in una pausa dei lavori, criticando l'impostazione del mio intervento, mi disse, con la cortesia che lo caratterizzava: «No, caro Sergio, ormai non si può più contare su una giusta riforma dell'amministrazione, l'unica speranza è quella di prevedere l'istituzione di una serie di autorità indipendenti». L'osservazione di Barile, un collega per il quale ho sempre provato sentimenti di forte amicizia e di grande stima, mi colpì molto e mi è spesso accaduto in questi anni di ripensare a quella sua affermazione. E questo a mio avviso è un problema di grande rilievo pratico, considerando che, in una certa fase della nostra storia politica e amministrativa, sostanzialmente si è rinunciato all'idea di potere attuare in Italia il principio della separazione tra politica e amministrazione. Nel perseguire questo obiettivo, di grave inattuazione della carta costituzionale dell'Italia democratica, occorre dire, non si sono distinti i governi di centrosinistra e quelli di centrodestra, e soltanto di recente la corte costituzionale ha emesso importanti sentenze ponendo alcuni limiti in proposito. Per molti anni, soltanto pochi e isolati intellettuali hanno criticato le tendenze di una classe politica impegnata nel vanificare la disposizione costituzionale dell'art. 97, contenente un principio che sembra soltanto legato agli auspici di

studiosi dei tempi passati. E, invece, io credo che le indicazioni di Costantino Mortati sulla funzione da assegnare al principio dell'art. 97 della costituzione e le considerazioni che svolgeva Carlo Esposito, pochi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, sulle funzioni dell'amministrazione e sulla responsabilità dei poteri pubblici per l'attuazione dell'art. 3, comma 2, della costituzione e per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale in Italia, costituiscano tuttora un prezioso criterio di riferimento ed esprimano esigenze valide anche oggi.

L'obbligo di imparzialità imposto all'amministrazione non contrasta con la posizione di *parte* che è inerente all'amministrazione stessa nei suoi rapporti con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa: come ha precisato con la consueta chiarezza Mortati, «L'imparzialità esige che l'amministrazione, nell'imporre ai singoli gli obblighi concreti necessari a soddisfare le pubbliche esigenze, o nell'accertare l'osservanza di limiti posti alla loro libertà non solo si sottragga ad ogni influenza perturbatrice che provenga da maggioranze parlamentari, o da gruppi di pressione ecc., ma anche effettui nell'esercizio del potere discrezionale una sufficiente valutazione di tutti gli elementi di giudizio necessari per giungere ad un'equa decisione, che contemperi, per quanto possibile, le esigenze pubbliche e quelle dei privati evitando ogni sacrificio a carico di costoro che non risulti necessariamente richiesto (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1992, p. 373).

Proprio mentre consultavo delle carte per il lavoro di questo incontro di oggi mi è arrivato l'invito per un convegno a Cagliari, venerdì prossimo, sull'imparzialità dell'amministrazione. Credo che si possa parlare di due problemi collegati tra loro e che la *moda* a favore delle autorità indipendenti sia iniziata proprio nel momento in cui è iniziata la fase della rinuncia all'attuazione dell'art. 97 della costituzione. La critica riguardante il concreto operare delle autorità amministrative indipendenti e la constatazione dello stato di crisi dell'amministrazione italiana rappresentano infatti problemi in stretta connessione tra loro. L'imparzialità dell'agire amministrativo non è altro che l'applicazione di uno dei principi fondamentali della costituzione, quello contenuto nell'art. 3, comma 1, che vieta alla repubblica, e dunque a tutti i pubblici poteri, di agire in modo discriminante nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa. Un

collegamento, quello tra l'art. 3 e l'art. 97 cost., autorevolmente posto in rilievo in un saggio del 1954 da un giurista di grande sensibilità per i valori della costituzione come Carlo Esposito, il quale, dopo avere ricordato l'importanza di una norma generale prescrivente che l'attività amministrativa «deve essere imparziale e che essa, pur curando il particolare interesse della P. A., non deve tendere però a favorire alcun sottoposto nei confronti dell'altro», osservava: «Gli atti amministrativi manifestamente ingiusti trovano condanna in questa norma della Costituzione e non nella proclamazione che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge» (C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 437).

*Il concordato del 1929 e il neo-concordato del 1984: un confronto**

SOMMARIO: 1. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principi generali. - 2. La politica fascista in materia religiosa: principi generali. - 3. La stipulazione dei patti lateranensi. - 4. I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica. - 5. La questione dell'asserita «copertura costituzionale» del concordato 1984. - 6. I negoziati per la riforma concordataria. - 7. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell'Italia democratica. - 8. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984. - FONTI. - LETTERATURA.

1. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principi generali

Per comprendere i vari aspetti di quella che può definirsi la questione concordataria in Italia, occorre ricordare, in una rapidissima sintesi, quelli che erano i principi della politica ecclesiastica nel nostro paese durante il periodo liberale.

Al fine di valutare le tendenze della politica italiana in ordine al fenomeno religioso nel periodo che precede l'avvento del fascismo (1922), occorre ricordare che nel periodo liberale la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini e che la protezione dell'individuo aveva sempre la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito. «Il fine di ogni associazione politica – proclamava l'art. 2 della dichiarazione dei diritti del 26 agosto 1789 – è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo»: sul fondamento di tale principio lo stato

* Materiale, inedito come pubblicazione autonoma, per uno studio sui rapporti fra stato e chiesa cattolica in Italia, preparato per una relazione al convegno del 23 marzo 2007, in occasione della presentazione del volume *Le voci della laicità*, a cura di R. CARCANO, Roma, Edup, 2006 (Associazione Altrevie, Roma, Via Caffaro 10). Il materiale è stato redatto utilizzando le pagine del mio manuale di *Diritto ecclesiastico*³, Padova, Cedam, 1986.

uscito dalla rivoluzione francese veniva inteso come espressione di un liberalismo individualistico, nel quale l'individuo costituiva l'unica realtà ed i vari gruppi sociali non erano altro che una pura somma di soggetti.

Tale concezione storica e politica, che poneva il cittadino isolato di fronte allo stato e derivava dalle teorie scaturite dalla rivoluzione francese, non può meravigliare: ed infatti, la rilevanza dei valori individuali nella legislazione vigente in Italia nei primi anni dopo l'unificazione nazionale si spiega agevolmente se si tiene presente l'intima relazione tra i principi ispiratori del codice italiano del 1865 e del codice di Napoleone del 1804; la fedeltà del codice civile del 1865 al modello napoleonico si esprimeva nell'affermazione dei valori individuali, nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nella indifferenza ostile nei confronti di ogni forma di vita associata, principi questi ultimi che avevano trovato attuazione in un complesso di norme e di istituti del codice napoleonico.

L'influenza delle dottrine giuridiche affermatesi in Germania alla fine del secolo XIX comportava, d'altra parte, una rivalutazione dei gruppi e delle collettività organizzate: l'influsso della scienza giuridica tedesca induceva infatti i politici e i giuristi a considerare l'importanza delle varie forme di vita associata e la capacità dei diversi gruppi sociali di porsi quali intermediari fra gli individui e lo stato.

In materia ecclesiastica non è forse possibile riscontrare due tipi diversi di separatismo, prevalenti in periodi successivi, l'uno individualista, di derivazione francese, nel quale sarebbe stato posto l'accento sulla libertà individuale dei singoli fedeli, l'altro statualista, di tipo tedesco, in cui lo stato avrebbe sì affermato la propria supremazia nei confronti di tutti gli enti con finalità religiosa, ma avrebbe, d'altronde, riconosciuto alla chiesa cattolica una autonomia conseguente al riconoscimento della sua organizzazione gerarchica: non sembra possibile riscontrare due periodi cronologicamente distinti, ma è innegabile che la politica ecclesiastica in Italia dopo l'avvento dell'unità (il regno d'Italia fu proclamato il 14 marzo 1861) oscillò continuamente tra il polo separatista e quello giurisdizionalista¹.

¹ P. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in AA.VV., *La legislazione scolastica*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 145 ss.; A. RAVÀ,

In questo periodo si assiste così a un evidente contrasto tra l'affermata necessità, sulla quale aveva tanto insistito il Cavour, di conseguire una completa separazione tra lo stato e la chiesa cattolica, e l'emanazione di una legislazione che, pur non sottoponendo la chiesa cattolica al regime comune delle associazioni private, prevedeva una serie di norme restrittive nei confronti delle associazioni con carattere ecclesiastico, alle quali veniva negata la possibilità di continuare a godere, quali persone giuridiche pubbliche, della capacità patrimoniale.

Per quanto in particolare riguarda la garanzie di libertà riconosciute ai cittadini ed ai gruppi in materia religiosa, si può individuare un primo periodo (1848-76), caratterizzato dalla influenza dell'orientamento separatista espresso dalla destra al potere, durante il quale l'art. 1, prima parte, dello statuto albertino del 1848 («La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato») non fu attuato, nella sua rigorosa formulazione, se non nei primi anni che seguirono la sua emanazione e si interpretò invece estensivamente il principio contenuto nella seconda parte della disposizione, che considerava esclusivamente «tollerate» le altre confessioni religiose.

La portata delle norme dello statuto in materia religiosa fu chiarita dalla legge Sineo del 19 giugno 1848, n. 735 che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, e all'ammissibilità alle cariche civili e militari»: in applicazione di tale principio, pur vigendo il ricordato art. 1 dello statuto del 1848, che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali poterono vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia².

In questo periodo assume una particolare importanza, in tema di rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica la legge delle guarentigie. Il 13 maggio 1871 il parlamento italiano approvava la «legge

La legge delle guarentigie pontificie, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 193 ss.

² G.PEYROT, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, in *il Mulino*, 1971, p. 456.

delle guarentigie» per regolare i rapporti tra l'Italia e la santa sede³; la legge, divisa in due titoli (titolo I: prerogative del sommo pontefice e della santa sede; titolo II: relazioni dello stato con la chiesa), garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e gli riconosceva tutti gli onori sovrani, prevedeva la rinuncia dello stato al giuramento di fedeltà dei vescovi, stabiliva la abolizione del *placet regio* (consenso a pubblicare un decreto ecclesiastico), dell'*exequatur* (permesso di farlo eseguire) e di ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche (ad eccezione delle forme di controllo governativo sugli atti canonici riguardanti la destinazione dei beni ecclesiastici).

Notevole importanza assumeva, nel complesso della legge, l'art. 17, che conteneva i principi circa l'esercizio della *potestas iurisdictionis canonica* e i relativi limiti nel diritto italiano preconcordatario: questo articolo, dopo avere premesso, nel comma 1°, che «in materia spirituale e disciplinare» non era ammesso «richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche» – veniva con tale norma soppresso il cosiddetto appello per abuso, consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statale, con punizione del funzionario della chiesa che li aveva emanati –, né era loro riconosciuta «alcuna esecuzione coatta» – gli atti ecclesiastici, cioè, non potevano più beneficiare del cosiddetto braccio secolare, essendo venuto meno il concorso dello stato alla realizzazione del compito ecclesiastico –, nei successivi commi 2° e 3° precisava: «La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come di ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile. – Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato, od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato».

Riassumendo i principi contenuti nell'art. 17 della legge delle guarentigie, può dirsi che il legislatore italiano, sul presupposto dell'agnosticismo dello stato nei confronti dei rapporti rientranti nell'ordine

³ A. RAVÀ, *La legge*, cit., e ivi bibliografia; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La legge delle guarentigie*, in AA.VV., *Roma capitale*, Roma, Istituto di studi romani, 1972, p. 129.

religioso, considerava irrilevanti per l'ordinamento statale gli atti emessi dalle autorità ecclesiastiche in materia spirituale e disciplinare; impediva che, per l'avvenire, gli atti ecclesiastici acquistassero nell'ordinamento statale italiano un'efficacia "autonoma", e cioè diretta ed immediata, e producessero pertanto in tale ordinamento gli effetti giuridici loro propri nell'ordinamento canonico; attribuiva al solo giudice dello stato la competenza di determinare quali fossero gli effetti giuridici civili di ogni atto emanato dagli organi canonici; stabiliva che, in ogni caso, gli atti ecclesiastici non potessero avere effetti civili qualora fossero contrari alle leggi dello stato od all'ordine pubblico, o fossero lesivi dei diritti dei privati; prevedeva, infine, la punizione degli autori degli atti che, in quanto contrari alle leggi penali, costituissero reato.

Non mancarono, naturalmente, le discussioni in ordine alla concreta applicazione dei principi contemplati nell'art. 17 della legge in esame, essendo dubbio, per esempio, se la dizione "materia spirituale e disciplinare" avesse un significato omnicomprensivo, dovesse cioè attribuirsi al termine "disciplinare" il valore che esso ha nel diritto canonico, oppure dovesse intendersi in senso più ristretto, riferendolo soltanto alla materia delle punizioni disciplinari inflitte dai superiori agli inferiori; non era neppure pacifico quali fossero i limiti posti all'esame del giudice nella cognizione degli effetti giuridici degli atti ecclesiastici, in quanto l'esattezza dell'opinione, comunemente sostenuta in dottrina ed in giurisprudenza, secondo la quale i magistrati civili non potevano esercitare alcun sindacato di merito in ordine a tali atti, non potevano, cioè, controllarne la conformità o meno al diritto canonico, ma dovevano soltanto limitarsi ad accertare che fossero stati emessi dall'autorità competente ad emanarli secondo il diritto della chiesa e con le forme richieste da questo diritto, era contestata da taluni autori i quali, sul fondamento di varie considerazioni, riconoscevano maggiori poteri al giudice, e, in particolare, gli attribuivano il potere di esaminare il merito dei singoli provvedimenti, in relazione alle circostanze di fatto che avevano dato origine al suo sorgere⁴: sono

⁴ F. SCADUTO, *Competenza civile sugli atti ecclesiastici*, in *Giur. it.*, 1904, I, 1, c. 358; G. VACCHELLI, *Sulla competenza dell'autorità giudiziaria in rapporto agli atti e provvedimenti dell'autorità ecclesiastica*, in *Foro it.*, 1904, I, c. 24; A. RAVA, *La legge*, cit., p. 209; P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte generale:

queste, comunque, questioni che, non avendo attualmente se non un interesse di carattere storico, non possono essere maggiormente approfondite in questa sede, sembrando sufficienti le indicazioni che in breve se ne sono qui date.

Il 15 maggio dello stesso anno 1871, con l'enciclica "Ubi Nos", il pontefice Pio IX, che aveva definito la legge delle guarentigie un "mostruoso prodotto della giurisprudenza rivoluzionaria", respingeva la legge, affermando che essa non garantiva alla s. sede la sovranità temporale indispensabile alla sua indipendenza e all'esercizio della sua missione spirituale nel mondo e costituiva un atto legislativo unilaterale dello stato italiano inaccettabile da parte della s. sede.

L'opposizione della santa sede faceva sì che la questione romana non potesse considerarsi risolta sul piano diplomatico: se infatti la legge delle guarentigie garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e dichiarava la extraterritorialità del Vaticano, costituiva però un atto legislativo unilaterale dello stato italiano, valido ed efficace soltanto per quest'ultimo. Non vi è dubbio, d'altra parte, che la legge delle guarentigie venne accolta con particolare favore al di fuori dei confini nazionali e che, dopo la sua approvazione, la stessa s. sede cominciò ben presto a rendersi conto che l'unità d'Italia costituiva un evento irreversibile e che era opportuno cercare un punto d'incontro con lo stato italiano per il raggiungimento di una pacifica convivenza.

Delle diverse componenti che confluivano nella politica ecclesiastica della classe dirigente italiana, il separatismo concorse a ispirare prevalentemente gli orientamenti della legge delle guarentigie ed il giurisdizionalismo a determinarne l'applicazione. Dopo l'emanazione della legge delle guarentigie si assiste a un'accentuazione della linea giurisdizionalistica: così nel giugno 1871 si provvede a regolare per decreto l'attuazione pratica del *placet* e dell'*exequatur*, ai quali continuarono ad essere soggetti gli atti relativi alla destinazione dei beni ecclesiastici, l'insediamento dei nuovi vescovi e la nomina dei parroci con le relative attribuzioni economiche. Negli anni successivi furono soppresse le facoltà di teologia e fu stabilito il controllo governativo

Nozioni concettuali introduttive. Le fonti. Storia e sistemi di relazioni tra Stato e confessioni religiose. La problematica della libertà religiosa. La Chiesa cattolica, Milano, Giuffrè, 1978, p. 116.

sui seminari (1872), furono estese a Roma le leggi eversive dell'asse ecclesiastico.

Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono a essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876 quando, con la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti e aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli stati italiani preunitari dopo la restaurazione.

In questa fase di accentuazione della linea giurisdizionalistica deve essere ricordata la legge Coppino (l. 15 luglio 1877, n. 3961), di notevole importanza nella storia d'Italia perché rendeva obbligatoria l'istruzione elementare: tale legge non indicava la religione tra le materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole elementari, anche se espressamente non sopprimeva l'insegnamento di tale materia, e riteneva invece essenziale «... lo studio delle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino» (art. 2)⁵. L'applicazione di questa legge, e delle altre disposizioni con le quali si tendeva a realizzare la laicizzazione della scuola (l. 23 giugno 1877, n. 3198, che aboliva i direttori spirituali delle scuole secondarie, r.d. 21 giugno 1883, n. 1590 e r.d. 14 settembre 1889, n. 3493, che, approvando i regolamenti delle scuole normali, sopprimevano in esse l'insegnamento della religione) veniva però contrastata, soprattutto nei comuni dove più forte e combattivo era il movimento cattolico organizzato; ed è significativo che, a conclusione del dibattito che si svolgerà alla camera dal 19 al 27 febbraio 1908, la mozione Bissolati, che prevedeva il carattere laico della scuola elementare ed il divieto di impartire sotto qualsiasi forma l'insegnamento religioso, verrà respinta a larghissima maggioranza.

In questo periodo, del resto, non può rilevarsi un atteggiamento unitario e coerente del legislatore nei confronti del fenomeno religioso, come può dedursi dai principi contenuti nel codice penale Zanardelli,

⁵ A. TALAMANCA, *L'insegnamento della religione tra accordo di revisione concordataria e riforma della scuola*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. II, Perugia, Edizioni Scientifiche Italiane (Napoli), 1984, p. 50 ss.; P. BELLINI, *La religione nella scuola pubblica dal liberalismo al fascismo*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7 (*Religione e scuola*), p. 119 ss., spec. p. 121.

che può considerarsi una tipica espressione della politica separatista dello stato in materia religiosa: questo dimostra come, in materia di politica ecclesiastica, si ebbe sostanzialmente una continuità fra la destra e la sinistra, dal guardasigilli Giovanni De Falco a Pasquale Stanislao Mancini. Il codice penale approvato con r.d. 30 giugno 1889, n. 6133, in un sistema imperniato sulla distinzione dei reati in relazione all'interesse leso (oggetto giuridico del reato), prevedeva i delitti contro il sentimento religioso nel titolo relativo ai delitti contro la libertà (art. 140-144): mediante tali norme si tendeva alla protezione esclusiva e diretta del singolo credente che aveva diritto di professare la religione più rispondente alle sue convinzioni e doveva essere tutelato contro quanti attentassero alla sua libera professione di fede; il vilipendio del fedele era punito in quanto con esso si violava il pieno diritto che egli aveva di esercitare il suo culto, come conseguenza naturale e necessaria della libertà individuale e della libertà di coscienza.

La libertà religiosa costituiva l'oggetto di tutela penale nelle disposizioni degli art. 140-144 c.p. Zanardelli, cosicché non ricorreva alcun reato, secondo la dottrina dell'epoca, ove non potesse riscontrarsi una lesione del diritto di libertà in materia religiosa.

Non è certo possibile in questa sede esporre la storia delle drammatiche e complesse relazioni tra Italia e papato negli ultimi anni dell'ottocento, dopo che la breccia di porta Pia del 1870 aprì un contrasto che parve insolubile: è la storia di un dialettico ravvicinamento, per cui i liberali, nel regime di compromesso instaurato dalla legge delle guarentigie, moderarono le manifestazioni di anticlericalismo settario, e i cattolici si accostarono, convinti o riluttanti, alla vita italiana⁶.

Molti sono naturalmente gli aspetti che occorre approfondire e conoscere per valutare adeguatamente un periodo storico di fondamentale importanza nella storia d'Italia, qual'è quello dei due primi decenni del secolo ventesimo: rinviando in proposito alla ricchissima bibliografia esistente con riguardo a tale periodo⁷, è qui opportuno

⁶ N. VALERI, *La lotta politica in Italia. Dall'Unità al 1925. Idee e documenti*, Firenze, Le Monnier, 1980, p. 91 ss.

⁷ Sulle vicende della legislazione e della politica ecclesiastica dal 1914 al 1929 cfr. l'approfondita analisi di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Bari, Laterza, 1966, pp. 568. Con riferimento agli anni 1918-1922,

concludere la sintetica esposizione su di esso, ricordando come lo stato liberale fosse riuscito a garantire in misura adeguata i diritti di libertà degli appartenenti alle minoranze religiose: la protezione delle minoranze religiose doveva apparire soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, se nel 1920 il congresso evangelico italiano poteva approvare un ordine del giorno nel quale veniva espressa la soddisfazione degli evangelici italiani per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia», anche se tale dichiarazione veniva collegata all'auspicio che il parlamento provvedesse a sostituire il «sorpasato articolo 1 dello Statuto» del 1848 con una «legge breve chiara ed esplicita proclamante la piena libertà religiosa fondata sulla separazione e nel rispetto reciproco della Chiesa e dello Stato»⁸.

2. La politica fascista in materia religiosa: principi generali

Con l'avvento del regime fascista si è verificato anche nella società italiana un fenomeno caratteristico di ogni forma di governo totalitario: l'assorbimento nello stato di ogni aspetto della vita sociale e la limitazione di ogni espressione di libertà. Lo stato totalitario si ritiene l'unico detentore del diritto e l'esclusivo rappresentante della vita sociale e non ammette l'esistenza di corpi sociali orientati verso il conseguimento di autonome finalità.

Questa tendenza ha evidentemente influito anche sui principi della disciplina giuridica del fenomeno religioso. «La religione – rileva nella relazione al codice penale del 1930 il guardasigilli Rocco, che apparteneva alla corrente politica che diede forse il maggiore contributo ideologico alla dottrina fascista⁹ – ha un contenuto che trascende i limiti del patrimonio morale e individuale, per assurgere ad un interesse generale; è insomma, non tanto un fenomeno attinente

G. VARNIER, *La lotta politica in Italia. Dall'Unità al 1925. Idee e documenti*, Firenze, Le Monnier, 1980.

⁸ D. JAHIER, *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia*, Torino, Utet, 1921, p. 49.

⁹ P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963, pp. 140.

alla coscienza individuale, quanto un fenomeno sociale della più alta importanza, anche per il raggiungimento dei fini etici dello Stato [...]. Non è esatto che, essendo la religione un bene immateriale, morale, appartenente all'individuo, sfugga all'attenzione dello Stato, il quale, tutt'al più, può tutelarla indirettamente, nel senso di garantire all'individuo la libera professione religiosa e la libera pratica del culto entro i limiti del diritto. L'intervento dello Stato nella diretta tutela della religione è, invece, giustificato appieno dal carattere, che la religione indubbiamente possiede, di interesse generale, pertinente, oltre che all'individuo, alla società».

Nella disciplina del fenomeno religioso lo stato fascista non si preoccupava di garantire la tutela dell'individuo e delle sue libertà, bensì di interpretare e regolare in modo unilaterale, e quindi molto spesso arbitrario, gli interessi del corpo sociale, giungendo così al totale rinnegamento di ogni potere di autodeterminazione nei confronti della società nazionale.

L'ideologia fascista si proponeva in ogni occasione di affermare la superiorità dello stato nei confronti degli individui e dei corpi sociali e di contrastare le istanze di libertà e le esigenze di autodeterminazione espresse dai consociati. Il disconoscimento del principio di autodeterminazione in materia religiosa si attuò soprattutto, nel periodo fascista, mediante l'eliminazione della sfera di libertà spettante ai gruppi e alle associazioni preesistenti e la loro utilizzazione ai fini del raggiungimento di finalità politiche statuali: ciò non significa che in questo periodo potesse riscontrarsi un atteggiamento di favore nei confronti delle libertà individuali, ma non vi è dubbio che in ogni stato totalitario la preoccupazione principale consiste nel rifiutare qualunque libertà nei confronti dei gruppi sociali, sul fondamento del presupposto che soltanto nell'individuo la libertà può essere separata dall'autorità, mentre il riconoscimento della libertà di una collettività comporterebbe anche il riconoscimento dell'autorità espressa dal gruppo sociale.

La dottrina giuridica dell'epoca, da parte sua, si dimostrò insensibile al problema della tutela delle esigenze di libertà dei fedeli e dei gruppi religiosi diversi da quello cattolico e delle garanzie giuridiche riconosciute ai non credenti: ed è un silenzio di particolare gravità se si considerano le gravi conseguenze derivanti per i non credenti e per gli appartenenti alle minoranze religiose dall'intensa opera di

confessionalizzazione dello stato in senso cattolico attuata dal regime fascista.

In ogni ambito della vita sociale il nostro paese ha vissuto, dopo l'avvento al governo del fascismo, un periodo di grave crisi che ha rivelato l'impreparazione politica, psicologica e morale che aveva caratterizzato il processo di formazione storica del popolo italiano. I governi che si erano succeduti negli anni precedenti non erano riusciti a realizzare la partecipazione ed il controllo del popolo all'attività politica: l'involuzione fascista ci ha precipitato indietro di cent'anni, esasperando i difetti del nostro popolo e i difetti del suo regime politico¹⁰.

Già negli ultimi mesi del 1922 le gerarchie cattoliche mostrarono di apprezzare la fermezza dimostrata dal nuovo governo di fronte ai disordini sociali, vedendo in Mussolini il restauratore dell'ordine e della morale¹¹.

La posizione di Mussolini nei riguardi della chiesa cattolica era caratterizzata, prima dell'avvento al potere del fascismo, da un'evidente diffidenza ed ostilità. Lo stesso Mussolini scriveva ne «Il Popolo d'Italia»: «Noi che detestiamo dal profondo tutti i cristianesimi, da quello di Gesù a quello di Marx, guardiamo con simpatia straordinaria a questo riprendere della vita moderna nelle forme pagane del culto della forza e della audacia... Basta, teologi rossi e neri di tutte le Chiese con la promessa astuta e falsa di un Paradiso che non verrà mai». Ma già nell'estate del 1920, con la progressiva evoluzione verso destra del fascismo, Mussolini riteneva opportuno garantire che il movimento insurrezionale non sarebbe stato antireligioso, nemmeno anticlericale, e che il Vaticano sarebbe stato rispettato: tale rovesciamento di posizioni è dovuto alla trasformazione del fascismo da movimento rivoluzionario a movimento d'ordine. Dopo il colpo di stato dell'ottobre 1922, Benito Mussolini, capo incontrastato del fascismo, in un discorso pronunciato alla camera quando era ancora deputato, così sintetizza la posizione del fascismo nei confronti della chiesa: «Se il Vaticano rinuncia definitivamente ai suoi sogni temporali, l'Italia laica

¹⁰ Per alcune interessanti considerazioni cfr., tra gli altri, F. CUSIN, *Antistoria d'Italia*, Milano, Mondadori, 1970, p. 115; F. PARRI, *Scritti 1915-1975*, Milano, Feltrinelli, 1976.

¹¹ G.B. VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 194.

deve fornire aiuti materiali, agevolazioni per scuole, chiese, ospedali e tutto quello che una potenza profana ha a sua disposizione. Poiché lo sviluppo del Cattolicesimo nel mondo, l'aumento dei quattrocento milioni di uomini che guardano a Roma, è motivo di interesse ed orgoglio per noi che siamo Italiani...». Quanto diverso appare tale atteggiamento rispetto a quello dimostrato nel 1913, quando lo stesso Mussolini aveva previsto nel suo programma l'abolizione del fondo per il culto e altre proposte chiaramente anticlericali!

Risale probabilmente al novembre 1922 l'iniziativa di Mussolini per un incontro con il cardinale Gasparri¹², ma già il 12 giugno 1922, auspice il patriarca di Venezia La Fontaine, era avvenuto un incontro tra don Luigi Sturzo e Benito Mussolini, presente lo stesso cardinal Gasparri¹³.

Per quanto riguarda il contenuto del colloquio avvenuto dopo la marcia su Roma tra Mussolini e il cardinale Gasparri, da appunti del senatore Santucci si deduce che i due interlocutori si mantennero sulle generali e che, pur non parlandosi di concordati o di trattati, entrambe le parti si mostrarono d'accordo sull'esigenza di una favorevole sistemazione delle relazioni tra stato e chiesa cattolica. Che non si sia parlato di concordati o di trattati può arguirsi dalla considerazione che altrimenti non si comprenderebbe il progetto di riforma della legislazione ecclesiastica del 1925.

In occasione del loro incontro, probabilmente Mussolini e Gasparri scelsero come tramite e persona di fiducia padre Pietro Tocchi-Venturi. Il 9 febbraio 1923 risulta essere avvenuto il primo incontro di Mussolini con il padre gesuita, al quale venne assicurato che il ministero della pubblica istruzione consentiva che «l'idoneità dei maestri per impartire l'insegnamento religioso fosse riconosciuta dalla competente autorità ecclesiastica».

La politica del regime fascista in materia ecclesiastica venne impostata, oltre che sul piano dei rapporti diretti con la segreteria di stato, anche su quello di un avvicinamento del fascismo alle locali gerarchie ecclesiastiche italiane.

¹² F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, cit., p. 548.

¹³ DE FELICE, *Mussolini il fascista*, vol. II, *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino, Einaudi, 1970, p. 259.

Nel 1923 comunque Mussolini era favorevole a promuovere una revisione della legislazione ecclesiastica italiana, mediante un suo aggiornamento alle nuove esigenze determinatesi nei rapporti con la chiesa. Promotore di tale opera di sistemazione e revisione fu Amedeo Giannini, il quale pose in rilievo l'esigenza di superare l'antitesi tra chiesa e stato e di conseguire un riordinamento della legislazione ecclesiastica: a tal fine si creò una commissione di studio presieduta dal popolare Mattei-Gentili. Ma già nella primavera«estate del 1925 nuove circostanze indussero la santa sede ad iniziare trattative segrete per una sistemazione pattizia dei rapporti tra Italia e santa sede. Ed è in proposito da ricordare il progetto Santucci di riforma della legge delle guarentigie, progetto realizzato dal Santucci in forma di studio privato, ma con l'intervento del cardinale Gasparri, con la finalità di rendere «meno anormale e più degna» la situazione della santa sede in Italia¹⁴. Il pontefice Pio XI e il cardinale Gasparri ritennero che la politica di Mussolini potesse essere sfruttata per conseguire non soltanto una soluzione della questione romana, ma anche una condizione più favorevole per la chiesa in Italia; dal punto di vista dello stato, la politica del regime fascista si propose non tanto di rinsaldare la tradizione cattolica italiana, quanto di dare prestigio al fascismo di fronte al mondo e di ottenere da parte del Vaticano un riconoscimento nei confronti del nuovo regime.

Il mutamento che la posizione del fascismo assume nei confronti del fenomeno religioso è espresso in modo significativo in una lettera di Benito Mussolini ad Alfredo Rocco del 4 maggio 1926, nella quale Mussolini, commentando il proposito della s. sede di concludere un accordo bilaterale con lo stato italiano, afferma: «Il regime fascista, superando in questo, come in ogni altro campo, le pregiudiziali del liberalismo, ha ripudiato così il principio dell'agnosticismo religioso dello Stato, come quello di una separazione tra spirito e materia... È logico pertanto che il Governo fascista giudichi con piena serenità le attuali manifestazioni della S. Sede e le reputi degne della più attenta considerazione»¹⁵.

¹⁴ MARGIOTTA BROGLIO, *Dalle "guarentigie" alla conciliazione. Il progetto Santucci*, in *Nuova Antologia*, 1963, n. 1953-4, p. 37.

¹⁵ La lettera è riportata in DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., p. 382.

3. *La stipulazione dei patti lateranensi*

I patti lateranensi, stipulati l'11 febbraio 1929 fra lo stato italiano e la santa sede, constano di due distinte convenzioni: il trattato, con quattro allegati (I: pianta del territorio dello stato della Città del Vaticano; II: pianta degli immobili con privilegio di extra-territorialità e con esenzione da espropriazione e da tributi; III: piante degli immobili esenti da espropriazioni e da tributi; IV: convenzione finanziaria) e il concordato. Con il trattato lateranense si è stabilita di comune accordo tra le due parti contraenti la posizione della santa sede quale ente sovrano della chiesa cattolica in Italia, si è costituito lo stato della Città del Vaticano e si è «definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la 'questione romana'» (art. 26); con il concordato lateranense si è disciplinata la posizione giuridica della chiesa cattolica in Italia.

Le norme bilaterali contenute nei patti lateranensi sono state poi tradotte in leggi interne italiane dalla l. 27 maggio 1929, n. 810: ed è pertanto solo in senso convenzionale e improprio che si parla comunemente di "fonti pattizie" o di "fonti concordatarie" come di una categoria specifica di norme ecclesiastiche italiane distinte dalle fonti di cognizione statali: più esattamente occorre invece parlare di disposizioni di derivazione pattizia o concordataria, con la quale espressione si indicano le norme giuridiche immesse nell'ordinamento dello stato italiano a seguito dell'attuazione interna degli accordi dell'11.2.1929, disposta mediante l'ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 810 del 1929.

Per valutare le norme contenute nel trattato lateranense, occorre ricordare che estintosi per *debellatio* lo stato pontificio, a seguito dell'occupazione di Roma del 20.9.1870, lo stato italiano si era proposto, con la l. n. 213 del 1871, nota come legge delle guarentigie, di regolare la condizione giuridica del pontefice e degli uffici della s. sede nonché le relazioni nei confronti di quest'ultima. Nei decenni successivi l'approvazione di questa legge, la chiesa cattolica continuò a rivendicare l'esigenza di ottenere di fronte allo stato italiano una visibile indipendenza del capo della chiesa e dei suoi organi di governo, di avere in particolare un territorio destinato alla residenza del pontefice e della s. sede, al di fuori di ogni sovranità statale (questione romana).

La stipulazione dei patti lateranensi fu considerata dal regime fascista come un notevole successo e contribuì in larga misura al consolidamento del regime stesso sia in Italia che all'estero: per effetto della conciliazione con la santa sede, ha osservato in proposito lo storico Gaetano Salvemini, «la macchina della propaganda internazionale del clero cattolico fu messa al servizio di Mussolini»; anche se tale giudizio può forse apparire eccessivo, non vi è dubbio che gli accordi del 1929 valsero a conferire agli occhi del popolo italiano l'appoggio pontificio nei confronti della politica del fascismo.

La volontà dello stato di addivenire ad un accordo con la chiesa cattolica era certo fondata sulla premessa che lo stato non potesse disinteressarsi di problemi collegati con gli interessi della maggioranza del popolo italiano; con la stipulazione degli accordi del Laterano, tuttavia, il governo fascista, che intendeva concludere il lungo periodo di lotta con la chiesa e risolvere definitivamente la questione romana, affrontò il problema dei rapporti tra stato e chiesa da un punto di vista esclusivamente politico e non certo sotto il profilo della soddisfazione delle esigenze religiose dei cittadini. Di importanza senz'altro secondaria venne ritenuto il problema della tutela del sentimento religioso dei fedeli cattolici; lo dimostra in modo significativo la circostanza che uno dei più importanti istituti del diritto concordatario, quello del matrimonio canonico con effetti civili, venne affrontato dalla dottrina dell'epoca sotto l'aspetto del rinvio dell'ordinamento statale a quello canonico, anziché sotto il profilo della libertà riconosciuta ai cittadini cattolici di manifestare il proprio sentimento religioso in materia matrimoniale: una libertà che invero sussisteva anche nell'epoca precedente, giacché non poteva ritenersi lesiva della libertà dei cittadini cattolici la necessità di celebrare le nozze con doppio rito, per coloro che volessero soddisfare le proprie esigenze di fedeli e volessero anche contrarre un matrimonio civilmente efficace.

È tuttora viva tra gli storici la polemica in merito alle responsabilità della santa sede per avere accettato di instaurare un legame politico con la dittatura fascista, contribuendo ad accrescerne il prestigio in Italia e nel mondo ed esplicitamente aderendo a una spartizione di sfere d'influenza con il governo di Mussolini.

Quando vennero firmati i patti, da diversi decenni la "questione romana" non era più una questione per nessuno, giacché non si poteva

più parlare di una mancanza di libertà o di prestigio per la santa sede, che anzi, come ha osservato Ernesto Rossi, «il prestigio della Santa Sede era continuamente cresciuto, proprio in conseguenza della maggiore libertà nel campo spirituale che essa aveva acquistato dopo aver abbandonato le cure del governo e della pubblica amministrazione».

La conclusione dei patti lateranensi provocò reazioni contrastanti nell'opinione pubblica: mentre, infatti, la maggioranza dei cattolici accolse con sollievo la definitiva soluzione della "questione romana", i socialisti, i comunisti e una parte dei liberali e dei cattolici già appartenenti alla sinistra del disciolto partito popolare assunsero un atteggiamento decisamente contrario, esprimendo la preoccupazione (poi risultata fondata) che i patti fossero strumentalizzati per le finalità politiche del regime fascista: «Il problema che vi si porrà nell'avvenire – scriveva l'ex popolare Francesco Luigi Ferrari in un saggio clandestino del 1931 rivolgendosi ai parroci italiani – non sarà quello di conservare il Concordato anche dopo l'inevitabile ruina del regime fascista: sarà quello di liberarvi del Concordato prima ancora della caduta della dittatura. Sia questo il vostro motto: dei diritti e non dei privilegi»¹⁶.

De Gasperi temeva che la politica concordataria potesse degenerare in «concordanze» e tuttavia osservava che la chiesa non poteva perdere questa occasione anche a costo di rafforzare la dittatura; «questa considerazione non poteva essere decisiva»; «avrebbe firmato, se fosse stato Papa, lo stesso don Sturzo», scriveva De Gasperi, ed esprimeva un auspicio per il futuro: «Le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista perché esse sono la realtà di oggi e di domani»¹⁷.

Di fronte ad una minoranza di cattolici, che non riusciva a rendersi conto come la chiesa avesse potuto venire a patti con una forza dimostratasi anticristiana, in sé, nei fini e nei mezzi, la grande maggioranza dei cattolici italiani espresse una sostanziale acquiescenza al fascismo, che andò dalla silenziosa rassegnazione al sincero entusiasmo. Probabilmente la ragione dell'atteggiamento di aperta simpatia mostrata

¹⁶ F.L. FERRARI, *L'Azione cattolica e il "regime"*. Con introduzione di E. ROSSI, Firenze, Parenti, 1957, p. 185.

¹⁷ A. DE GASPERI, *Lettere sul Concordato. Con saggi di M.R. DE GASPERI e G. MARTINA*, Brescia, Morcelliana, 1970, p. 62.

dai cattolici verso il regime instaurato da Mussolini va ricercata nella propensione ad accettare acriticamente un movimento che dichiarava di salvare le istituzioni tradizionali vilipese dal marxismo (famiglia, religione, patria)¹⁸, nella tendenza a mostrare un sincero patriottismo, dopo anni di opposizione cattolica allo stato, nella sfiducia per la libertà e per l'uomo e nella preferenza accordata agli interventi dall'alto, cioè in ultima analisi alla forza. Certo, una influenza venne anche esercitata dalla posizione assunta dalla gerarchia ecclesiastica sul problema dei rapporti con lo stato (due giorni dopo la stipulazione dei patti lateranensi, Pio XI sottolineava con compiacimento il superamento da parte del fascismo «di tutte quelle leggi... quegli ordinamenti, o piuttosto disorientamenti... [che] erano altrettanti feticci... tanto più tangibili... quanto più brutti e deformi»; e il cardinale Schuster il 28 ottobre 1935, all'inizio della campagna di Abissinia, partecipava al coro dei consensi con tali espressioni: «Pace e protezione all'esercito valoroso, che in ubbidienza intrepida al comando della patria, a prezzo di sangue apre le porte di Etiopia alla fede cattolica ed alla civiltà romana... reca in trionfo la Croce di Cristo, spezza le catene degli schiavi, spiana le strade ai missionari del Vangelo...»). A determinare l'orientamento favorevole della maggioranza dei cattolici italiani nei confronti del fascismo contribuirono fattori di diversa natura, come la tradizionale, radicata avversione nei confronti del liberalismo classico, che per molti si identificava genericamente con il regime parlamentare, e la nostalgia per una società ufficialmente cristiana¹⁹.

Del resto, come, a proposito della vicenda della rivista cattolica «Frontespizio» negli anni '30, si è osservato con riferimento al problema del rapporto tra politica e cultura nel periodo fascista, «il senso della 'tradizione' proprio del pensiero cattolico poteva adeguarsi al regime forse meglio di quello laico, del gentilianesimo: ... il senso dell'ordine, della gerarchia, dell'autorità, era perfino maggiore nella 'tradizione' cattolica che nella 'tradizione' laica...»²⁰.

Un particolare rilievo assume in questo periodo il problema della

¹⁸ A. HAMILTON, *L'illusione fascista. Gli intellettuali e il fascismo (1919-1945)*, Milano, Mursia, 1972.

¹⁹ G. MARTINA, *La Chiesa e il fascismo*, in *Il Giorno*, 17 dicembre 1972.

²⁰ L. MANGONI, *Aspetti della cultura cattolica sotto il fascismo: la rivista "Il Frontespizio"*, in *Storia contemporanea*, 1971, p. 919.

scuola. Negli anni compresi tra il 1919, data della fondazione del partito popolare italiano, e il 1925, data della sua soppressione, le forze cattoliche esercitano un'azione costante ed intensa per la riconfessionalizzazione della scuola e contrastano sul piano ideologico e politico la scuola laica: i problemi della libertà della scuola e del confessionalismo dell'insegnamento erano ritenuti di tale importanza da parte cattolica da potersi ritenere senz'altro tra le istanze prioritarie dei cattolici nei primi due decenni del secolo; lo dimostra in modo significativo la circostanza che ben due dei sette punti programmatici del patto Gentiloni del 1913 siano dedicati a precisare l'obiettivo dello «svolgimento della legislazione scolastica secondo il criterio che, col maggior incremento della scuola pubblica, non siano fatte condizioni che intralcino o screditino l'opera dell'insegnamento privato, fattore di diffusione e di elevazione della cultura nazionale» (punto 2) e l'esigenza di «sottrarre ad ogni incertezza ed arbitrio e munire di forme giuridiche e di garanzie pratiche ed efficaci il diritto dei padri di famiglia di avere pei propri figli una seria istruzione religiosa nelle scuole pubbliche» (punto 3)²¹.

La scuola laica, inoltre, impostata sui principi della neutralità dell'insegnamento e di un positivismo autonomo rispetto a ogni premessa di natura religiosa, subiva anche le conseguenze dell'azione svolta dal Gentile il quale nel 1923, nominato ministro della pubblica istruzione, realizza una riforma, nella quale le aspirazioni dei cattolici organizzati trovano riconoscimento legislativo in una compiuta normativa, che costituirà la base della legislazione sulla questione scolastica nei decenni successivi. L'art. 3 della riforma Gentile, contenuta nel r.d. 1.10.1923, n. 2185 stabilisce: «A fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado è posto l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. All'istruzione religiosa sarà provveduto, nei giorni e nelle ore stabilite a norma del regolamento..., utilizzando insegnanti reputati idonei su conforme parere dell'autorità ecclesiastica competente». Si stabilisce inoltre il diritto all'esonero per quei fanciulli i cui genitori

²¹ Il programma redatto dal Gentiloni è riportato in appendice al volume di P. SCOPOLA (a cura di), *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica*, Bari, Laterza, 1957, p. 409 e in VARNIER, *Dall'età giolittiana ai nostri giorni*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 55.

dichiarino di volervi provvedere personalmente. In applicazione del r.d. n. 2185 del 1923, nel novembre dello stesso anno viene emessa un'ordinanza ministeriale che fornisce chiarimenti relativi agli orari e ai programmi: in essa si precisa che «alla religione che la legge considera come fondamento e coronamento degli studi elementari si fa un posto notevole in molti insegnamenti, in quanto essa li investe necessariamente col suo spirito». Dell'insegnamento della religione si occupa anche l'ordinanza 10.1.1924, laddove si stabilisce che «l'insegnamento religioso è impartito normalmente all'inizio delle lezioni e in due giorni consecutivi la settimana» (si vuole così rendere concretamente realizzabile l'esercizio dell'essenzione). La riforma Gentile prevede anche l'istruzione di grado preparatorio impartita in scuole che prendono il nome di «materne» nell'ordinamento amministrativo della scuola elementare, stabilendo che la religione cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, vi è assunta a fondamento e coronamento dell'azione educativa: di fatto la scuola materna viene lasciata all'iniziativa privata, con gravi conseguenze soprattutto se si considera che ai gestori non viene richiesto alcun titolo comprovante l'idoneità ad una così delicata funzione.

Il principio dell'obbligatorietà dell'insegnamento della religione nelle scuole elementari, che verrà poi esteso nel 1929, con l'art. 36 conc., alle scuole di grado superiore, non costituiva tuttavia, come giustamente si è osservato, un'autentica adesione alla dottrina della chiesa, bensì esprimeva l'«esigenza di conformità all'educazione ambientale, alla cultura nazionale» e riconosceva l'«utilità della religione nella formazione del cittadino»²². Occorre infatti considerare che la matrice ideologica che induceva ad introdurre l'insegnamento della religione nella scuola statale italiana non è quella confessionale cattolica, bensì la concezione gentiliana secondo la quale la religione è un momento della vita, «uno dei più alti, ma da superarsi poi nella piena attualità del pensiero che è l'essenza della filosofia. La religione quindi è in posizione subalterna, si alimenta di un *humus* tradizionale e astorico, assolve ad una insostituibile funzione educativa, ma è una verità parziale da inverarsi nella compiuta maturità filosofica

²² A. TALAMANCA, *L'istruzione religiosa dall'Unità ad oggi*, in *Città & Regione*, 1977, n. 7 (*Religione e scuola*), p. 45 ss., spec. p. 52.

che attende i giovani alla fine del corso liceale e nelle realizzazioni etico-politiche del regime»²³.

Che, nella riforma Gentile, l'insegnamento obbligatorio della religione nelle scuole elementari fosse concepito come uno strumento di educazione politica da parte di uno stato che si proponeva il fine etico di formare l'animo degli italiani, piuttosto che come riconoscimento di una esigenza fondamentale della chiesa cattolica era chiaramente avvertito da Luigi Sturzo, il quale commentava criticamente la riforma, ponendo in rilievo la «tendenza che fa dello Stato non solo l'amministratore della scuola ma addirittura lo eleva a Stato-educazione, a Stato-filosofia, a Stato-spirito»²⁴.

Le disposizioni che si sono sopra ricordate, con le quali trova una sistemazione definitiva la legislazione tuttora vigente in materia di insegnamento della religione nella scuola elementare, sia per quanto riguarda la forma diffusa, sia con riferimento alle ore speciali di tale insegnamento, vengono poi integralmente riportate nel t.u. 22.1.1925, n. 432, nel r.d. 5.2.1928, n. 577 (art. 27-30) e nel r.d. 26.4.1928, n. 1297, che all'art. 108 riproduce l'ordinanza dell'11.11.1923, per quanto si riferisce alla durata delle ore speciali di religione nella scuola elementare.

La successiva evoluzione della legislazione concernente l'insegnamento della religione nella scuola, nel periodo fascista dopo la riforma Gentile, avviene con la normativa prevista nel concordato, nelle disposizioni riguardanti la disciplina dei «culti ammessi» nello stato (l. 24.6.1929, n. 1159; r.d. 28.2.1930, n. 289) e nella legge 5.6.1930, n. 824, sull'«insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica».

²³ Sugli orientamenti del Gentile in materia pedagogica cfr. G. GENTILE, *La riforma dell'educazione*⁷, Bari, Laterza, 1970 e, per la conoscenza del suo pensiero filosofico, G. GENTILE, *Introduzione alla filosofia*, Firenze, Sansoni, 1981. V. anche F. MARGIOTTA BROGLIO, *Per la storia della politica ecclesiastica italiana: la "restaurazione" gentiliana e l'art. 36 del Concordato*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Volterra*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1977, p. 721 ss.

²⁴ L. STURZO, *Popolarismo e fascismo*, Torino, 1924, p. 23: il Gentile confuta, in un'intervista concessa al *Corriere italiano* del 17 febbraio 1924, l'interpretazione data dai popolari alla sua riforma: cfr. anche G. GENTILE, *Ancora sull'insegnamento religioso e gli incontentabili*, in G. G., *Educazione e scuola laica*, Firenze, 1921, p. 257 ss.

4. *I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica*

Art. 7, 2° co., cost.: «I... rapporti (tra stato e chiesa cattolica) sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale». Questa disposizione costituzionale è stato il risultato di un dibattito vivace e appassionato nel lungo periodo nel quale, in assemblea costituente, si confrontarono le diverse posizioni politiche ed ideologiche rappresentate dai contrapposti orientamenti dei liberali, dei cattolici, dei socialisti e dei comunisti.

Gli autori che hanno affrontato il problema dell'interpretazione dell'art. 7, cpv., cost., un problema che sin dal 1948 è oggetto di appassionato interesse e di vivaci polemiche, sono pervenuti a risultati discordanti²⁵.

Secondo un orientamento prevalso nei primi anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, ma che sempre più di rado è sostenuto dalla recente dottrina, l'espreso richiamo dei patti lateranensi effettuato dal costituente implica la loro "costituzionalizzazione" e rende pertanto improponibile un problema di collisione tra norme concordatarie e norme costituzionali²⁶; altri autori affermano che le

²⁵ Per un esame delle numerose questioni relative all'interpretazione dell'art. 7, 2° co., cost., cfr. G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1974 e F. FINOCCHIARO, *Art. 7 e 8*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 321 ss., ai quali si rinvia anche per le indicazioni della dottrina e della giurisprudenza sul tema della qualifica degli atti convenzionali che regolano i rapporti tra stato e confessioni religiose, una questione sulla quale la bibliografia è assai vasta, cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 290 ss., che a p. 67 definisce i concordati atti di un ordinamento esterno, diverso da quello internazionale, ma ad esso parallelo; G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 49.

²⁶ A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 52; P.A. D'AVACK, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana italiana*, in AA.VV., *Commentario sistematico alla Costituzione*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, vol. I, Firenze, Barbera, 1950, p. 100 e in *Il dir. eccl.*, 1949, p. 99; G. FERROGLIO, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 303; S. LANDOLFI, *Il conflitto tra norma concordataria e norma costituzionale*, in *Il dir. eccl.*, 1961, I, p. 382 ss.; M. PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, Soc. Ed. Napoletana, 1977, p. 34.

norme degli accordi lateranensi sono norme costituzionali immesse nell'ordinamento interno in virtù di un procedimento automatico come quello previsto dall'art. 10 cost. per le norme di diritto internazionale generale²⁷; altri sostengono che le norme dei patti, pur non essendo state "costituzionalizzate", hanno pari vigore, cioè la medesima "durezza" delle altre norme costituzionali²⁸, con la conseguenza che le disposizioni della costituzione non derogano alle norme dei patti lateranensi, giacché queste costituiscono un «sistema di diritto speciale avente un fondamento costituzionale».

Varie sono le argomentazioni prospettate per criticare l'orientamento interpretativo secondo il quale l'art. 7, cpv., ha "costituzionalizzato", direttamente o indirettamente, il contenuto degli accordi lateranensi, anche se non sempre si tratta di obiezioni fondate o, comunque, decisive. Non appare per esempio convincente l'opinione secondo la quale è impossibile attribuire alle norme concordatarie la natura di norme costituzionali perché l'oggetto dei patti lateranensi non riguarda la materia costituzionale: giustamente si è infatti osservato che in una costituzione di tipo rigido le norme formalmente costituzionali non riguardano soltanto la materia costituzionale e che ogni norma, quale che sia il suo contenuto, è pertanto suscettibile di venire "costituzionalizzata"²⁹; anche la circostanza che i patti possano subire modifiche senza procedimento di revisione costituzionale qualora ricorra l'accordo tra stato e chiesa cattolica, mentre sarebbe inammissibile che norme costituzionali possano essere modificate con la legge ordinaria nei casi in cui lo stato e la chiesa stipulino un accordo modificativo dei patti, non costituisce un argomento decisivo per contestare la tesi della "costituzionalizzazione" dei patti, perché, come ha osservato il Mortati, «nessun ostacolo di principio vietava al Costituente di disporre deroghe alle garanzie di rigidità della Costituzione disposte dall'art. 138»³⁰, che come è noto prevede il procedimento di revisione della costituzione.

²⁷ S. D'ALBERGO, *Sulla "costituzionalizzazione" dei Patti Lateranensi*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, p. 562, spec. p. 563.

²⁸ A. PIOLA, *Dalla Conciliazione alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1963.

²⁹ E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, Morano, 1966, p. 76.

³⁰ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p. 1521.

Secondo un'opinione che ha trovato largo consenso in dottrina, con l'art. 7, cpv., cost. il legislatore non ha inteso "costituzionalizzare" il contenuto dei patti lateranensi e delle relative norme di esecuzione, bensì soltanto il "principio concordatario", la regola, cioè, che i rapporti fra stato italiano e chiesa cattolica debbano essere disciplinati in via bilaterale³¹.

Altri autori hanno sostenuto, più esattamente, che, con la norma costituzionale in esame, il costituente non ha recepito o "costituzionalizzato" i patti lateranensi, né ha introdotto il principio del necessario svolgimento convenzionale di tutte le materie di interesse comune tra stato e chiesa, bensì ha semplicemente posto un limite all'attività ordinaria di normazione, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo ad immettere nell'ordinamento interno norme in contrasto con disposizioni pattizie³² e che sul piano del diritto pubblico interno l'art. 7, 2° co., vale a trasformare un comportamento (eventualmente) illecito in base alle regole internazionali-concordatarie, che impegnano di "stare pactis", in un illecito costituzionale³³.

Il problema che assume rilievo concreto quando si esamina il significato del richiamo dei patti lateranensi contenuto nell'art. 7, cpv., cost. è quello del contrasto tra le norme di derivazione pattizia e le norme della costituzione.

Preliminare a ogni altra è la precisazione in merito ad una svista

³¹ Cfr. tra gli altri in tal senso: BELLINI, *I Patti lateranensi e la Costituzione della Repubblica italiana*, in *Il dir. eccl.*, 1955, I, p. 23, spec. p. 53; G. BISCOTTINI, *L'adeguamento del diritto italiano alle norme internazionali*, in *Jus*, 1951, p. 233; CHECCHINI, *Stato e Chiesa dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Tip. del Seminario, 1949; DEL GIUDICE, *Norme canoniche, norme concordatarie, norme costituzionali*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. Zanobini*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 231 e in *Il dir. eccl.*, 1960, I, 197, p. 197; ID., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 51; JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 113; OLIVERO, *Sui contatti fra i protocolli lateranensi e la Costituzione*, in *Foro it.*, 1962, IV, c. 73; AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, vol. I, t. 2°, Milano, Giuffrè, 1963, p. 957, spec. p. 969; SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, Morano, 1966, p. 75

³² D'URSO, *Sul problema delle antinomie tra la Costituzione e i Patti lateranensi*, in *Il dir. eccl.*, 1964, I, p. 46.

³³ CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1974,

nella quale è incorsa gran parte della dottrina quando, a proposito del problema dei contrasti tra patti lateranensi e costituzione, ha attribuito rilievo decisivo all'argomento secondo cui all'assemblea costituente l'intenzione della maggioranza fu diretta al mantenimento integrale, in ogni loro parte, delle disposizioni dei Patti lateranensi; tale intenzione dovrebbe dedursi dalla circostanza che, prima del voto sull'art. 7 cost., sarebbe stato respinto un emendamento dell'on. G.C. Pajetta, il quale avrebbe proposto di stabilire, in aggiunta al secondo comma dell'art. 7, che le norme dei patti sarebbero rimaste in vigore solo in quanto non contrastassero con l'ordinamento giuridico italiano: respingendo questo emendamento l'assemblea costituente avrebbe dimostrato la sua intenzione di attribuire efficacia ai patti richiamati (nella costituzione) anche nelle ipotesi di contrasto con l'ordinamento costituzionale. A parte ogni considerazione sul valore relativo degli argomenti deducibili dai lavori preparatori, è necessario ricordare che l'on. Pajetta non ha mai proposto un emendamento aggiuntivo alla norma circa i rapporti tra stato e chiesa (attuale art. 7 cost.), bensì ha sottoposto all'assemblea costituente un emendamento diretto a sopprimere la frase «in quanto non contrastino con l'ordinamento italiano», figurante nel terzo comma dell'art. 7 del progetto in discussione, che corrisponde al vigente secondo comma dell'art. 8 cost. Con l'emendamento poi respinto dall'assemblea, l'on. Pajetta si proponeva dunque un risultato ben diverso da quello indicato da una parte della dottrina, giacché con esso tendeva a prevedere una condizione di maggior favore per le minoranze religiose in Italia, eliminando la riserva del non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano del diritto interno alle singole confessioni non cattoliche. Per quanto riguarda i rapporti con la chiesa cattolica, furono sì proposti due emendamenti, quelli dell'on. Crispo e dell'on. Della Seta, ma essi furono ritirati dagli stessi proponenti prima della discussione e del voto: appare dunque inesatta l'affermazione secondo la quale l'assemblea costituente volle «replicatamente respingere tutti quei diversi emendamenti che in una forma o nell'altra si proponevano di subordinare l'efficacia delle norme pattizie realizzatrici della pace religiosa alle disposizioni costituzionali garanti delle libertà democratiche»³⁴.

³⁴ Cfr. sul punto G. CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Milano,

Un problema sul quale occorre ora brevemente soffermarsi è quello relativo ai criteri di interpretazione delle norme di derivazione pattizia nel vigente ordinamento costituzionale. Poiché ogni disposizione legislativa consente varie interpretazioni, una medesima disposizione può essere interpretata in modo conforme o contrastante con la costituzione, essendo ovvio che l'esistenza di un diritto scritto può ridurre ma non certo sopprimere il margine di incertezza che caratterizza anche l'interpretazione giuridica. Ora, a proposito del problema qui in esame, le norme costituzionali debbono costituire «valida direttrice d'interpretazione del Concordato, nel senso che se una disposizione concordataria sia suscettibile di essere intesa in vario modo, attribuendole diversa portata, quale conciliabile con la Costituzione, quale ad essa repugnante, la si debba intendere in coerenza con la Costituzione, rigettando l'interpretazione che alla Carta fondamentale ripugnerebbe»³⁵; ove poi gli organi giudiziari non ritengano di poter dare alle disposizioni dei patti lateranensi e delle relative norme di attuazione un significato conforme alla costituzione, è necessario che sulla loro legittimità costituzionale si pronunci la corte costituzionale.

Ove determinate disposizioni siano suscettibili di assumere anche significati incompatibili con norme costituzionali, gli organi giudiziari debbono accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione; tale criterio interpretativo per vari anni, proprio nella materia concordataria, è stato invece disatteso dalla giurisprudenza, e soprattutto dalla

Giuffrè, 1963, p. 202; C. D'URSO, *Sul problema delle antinomie tra la Costituzione e i Patti lateranensi*, in *Il dir. eccl.*, 1964, I, p. 46 ss., spec. p. 85; F. FINOCCHIARO, *Art. 7 e 8, cit., in loc. cit.*, p. 375, nt. 4, il quale osserva che «l'errore, spesso, è più forte della verità, sicché, a oltre vent'anni di distanza, nella seduta della Camera dei deputati del 4 ottobre 1967, dedicata al problema della revisione del Concordato, l'on. Gonella, per dimostrare la prevalenza delle norme pattizie su quelle costituzionali, ha dichiarato il fantomatico "emendamento Pajetta"», menzionando il passo delle *Lezioni* di Jemolo nel quale esso era stato riprodotto.

³⁵ G. OLIVERO, *Sui contatti fra i protocolli lateranensi e la Costituzione*, cit., in *loc. cit.*, p. 73; nello stesso senso F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 141; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1963, p. 189, spec. p. 215; C. D'URSO, *Sul problema*, cit., in *loc. cit.*, p. 82.

cassazione, la quale, sostituendosi alla corte costituzionale, e cioè al giudice naturale sulla costituzionalità delle leggi, ha sistematicamente evitato di sottoporre al suo esame questioni di legittimità costituzionale di norme sulla cui conformità alla costituzione era lecito quanto meno dubitare.

Raramente come a proposito della legittimità costituzionale di talune norme concordatarie e delle relative norme di attuazione nell'ordinamento italiano è emersa con altrettanta evidenza la riluttanza degli organi giudiziari, ed in particolare della corte di cassazione, a sottoporre alla corte costituzionale questioni la cui asserita manifesta infondatezza è chiaramente smentita dalle sottili ed elaborate ma non sempre convincenti argomentazioni addotte dai giudici per evitare che sulle questioni medesime si pronunciasse la corte costituzionale. L'orientamento in tal senso adottato da una parte dei giudici ordinari, soprattutto dalla cassazione, ha indotto taluni autori a esprimere fondati dubbi sull'efficacia del sistema delle cd. sentenze interpretative di rigetto, del sistema, cioè, con il quale la corte costituzionale ritiene di conservare in vita disposizioni formulate in modo da consentire interpretazioni incostituzionali, e si limita a suggerire una sua interpretazione, nella speranza che i giudici ordinari vi si conformino, con l'evidente rischio di assistere a ulteriori violazioni della costituzione. Mediante il ricorso al sistema delle sentenze interpretative di rigetto, la corte costituzionale lascia, infatti, al giudice ordinario un ambito di discrezionalità eccessivamente vasto nell'applicazione delle leggi in conformità alla costituzione, in quanto «il funzionamento anticostituzionale della legge mal “formulata” ma non dichiarata invalida dalla Corte, può essere evitato solo con una non sanzionabile ottemperanza degli altri organi statuali, e soprattutto di quelli giudiziari, alla interpretazione posta a base della sentenza di rigetto, o, mancando tale ottemperanza, con la promozione di un nuovo giudizio costituzionale: cioè, con mezzi che si concretano necessariamente in una spontanea collaborazione delle altre magistrature, e in specie della Cassazione, con i giudici costituzionali», collaborazione che, invece, in varie occasioni è mancata³⁶.

³⁶ G. OLIVERO, *Sui contatti fra i protocolli lateranensi e la Costituzione*, cit., in *loc. cit.*, p. 974; nello stesso senso F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., p. 141; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in

Chiarito che le norme devono costituire la direttrice di interpretazione delle norme di derivazione pattizia, è necessario esaminare se nei confronti di queste ultime sia ammissibile un sindacato circa la loro conformità alla costituzione: tale problema è stato affrontato dalla corte costituzionale con le sentenze n. 30, 31 e 32 del 1971, nelle quali i giudici hanno avuto per la prima volta occasione, dopo più di venti anni dall'entrata in vigore della costituzione, di esaminare la questione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale³⁷.

Il principio sul cui fondamento i giudici della corte hanno esaminato le varie questioni sottoposte al loro esame è contenuto nell'affermazione che, poiché l'art 7, 1° co., cost. riconosce allo stato e alla chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità esso non può avere la forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello stato: da tale premessa si è dedotta la conclusione che è senz'altro possibile esaminare la questione relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni della Legge 27 maggio 1929, n. 810, nella loro relazione con le clausole del concordato, giacché l'art. 7 cost. non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi; tale principio è contenuto nella sentenza n. 30/1971 della corte, nella quale in effetti più che una motivazione è contenuta una affermazione perentoria, il che fa pensare che all'interno della corte i contrasti debbono essere stati assai intensi.

Affermando il principio per il quale le norme immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei patti lateranensi, qualora contrastino con i supremi principi dell'ordinamento costituzionale italiano, possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria, la corte costituzionale ha risposto positivamente al quesito circa la possibilità giuridica di estendere alle disposizioni di derivazione pattizia il procedimento previsto dalla costituzione per la pronuncia di inefficacia delle leggi ordinarie vizzate da illegittimità costituzionale.

AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1963, 189, p. 215; C. D'URSO, *Sul problema*, cit., in *loc. cit.*, p. 82

³⁷ Vedi le tre sentenze in *Giur. cost.*, 1971, p. 95.

La conclusione alla quale sono pervenuti i giudici della corte è stata accolta perché si è evidentemente ritenuto di attribuire un peso decisivo alla norma dell'art. 7, 1° co.» cost., contenente, come sappiamo, il principio della reciproca indipendenza dello stato italiano e della chiesa cattolica. L'esatta affermazione, che la norma contenuta nel primo comma dell'art. 7 prevale rispetto a quella contenuta nel secondo comma della disposizione, assume una notevole importanza, giacché, se si aderisce a questa tesi, non si può condividere l'opinione, in un certo senso opposta, secondo la quale sono proprio i patti lateranensi che forniscono la misura costituzionale di ciò che lo stato ha riconosciuto essere "ordine della Chiesa": ed infatti, quest'ultima tesi potrebbe ritenersi esatta solo ove si ritenesse che il contenuto dei patti lateranensi sia stato «costituzionalizzato», essendo ovvio che «le norme di derivazione pattizia possono fornire una 'misura costituzionale' solo in quanto siano state esse stesse elevate al rango di norme costituzionali»³⁸: ma è proprio questa la conclusione che la corte costituzionale ha esattamente ritenuto di respingere.

Dopo aver affermato la possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità le norme di derivazione pattizia, la corte costituzionale, nelle ricordate sentenze del 1971 e poi nella successiva giurisprudenza confermata nelle sentenze n. 16, 17 e 18 del 1982 ha accolto la tesi secondo la quale sono viziate da illegittimità costituzionale non tutte le disposizioni derivanti dai patti lateranensi in contrasto con tutte le norme o i principi costituzionali, bensì soltanto le disposizioni di derivazione pattizia contrastanti con i «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale. La conclusione accolta in tal senso dai giudici della corte costituzionale appare conforme all'orientamento dottrinale secondo cui l'equilibrio tra la volontà di rispetto dei patti lateranensi deducibile dall'art. 7, 2° co., cost. e la prevalenza della costituzione desumibile dal primo comma della stessa disposizione sarebbe determinato dalla funzione selettiva operata dai valori più essenziali dell'ordinamento costituzionale, che si riferiscano ai diritti essenziali della persona umana oppure ai supremi criteri informativi della struttura dello stato³⁹. La distinzione accolta dai giudici della

³⁸ G. CATALANO, *Sovranità*, cit., p. 20.

³⁹ G. CATALANO, *Sovranità*, cit., p. 20.

corte costituzionale fra norme (o principi) costituzionali e principi supremi o fondamentali della costituzione⁴⁰, si presenta, tuttavia, incerta e non poco pericolosa, giacché essa, a parte la difficoltà, evidentemente avvertita anche dal supremo giudice costituzionale, di precisare che cosa realmente si intenda per principi supremi dell'ordinamento costituzionale, porta alla conseguenza che alla corte costituzionale è affidato il compito di individuare, di volta in volta, l'esistenza di principi super-costituzionali, essi soltanto dotati di una super resistenza, o meglio, di "valori" deducibili dai principi costituzionali.

Come esattamente si è in proposito rilevato, mentre in un regime di costituzione rigida il "grado" delle norme deve essere desunto non dal loro contenuto ma dal particolare procedimento previsto per la loro approvazione, la funzione della corte costituzionale verrebbe sempre più a collegarsi a criteri di opportunità e di convenienza difficilmente controllabili in base a parametri certi. Si consideri tra l'altro che far consistere il controllo di costituzionalità (soltanto) nell'esame relativo alla conformità delle clausole pattizie rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, può far ritenere costituzionalmente legittime talune disposizioni di derivazione pattizia in contrasto con fondamentali norme costituzionali, soprattutto ove si aderisca ad un'opinione restrittiva circa la categoria dei principi supremi della costituzione.

Non è questa la sede per approfondire il problema relativo all'assunzione di un indirizzo dichiaratamente politico da parte della corte costituzionale: quel che preme rilevare è che l'opera della corte costituzionale, destinata a garantire il rispetto e lo sviluppo delle norme e dei principi costituzionali, non deve mai tradursi nell'adozione di criteri che possano avere come risultato possibile l'indebolimento delle garanzie contenute nelle disposizioni della carta costituzionale.

Le perplessità suscitate da talune affermazioni della corte costituzionale in merito al problema qui esaminato sembrano giustificate se si considera che il criterio del controllo attraverso il parametro

⁴⁰ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1524; P. BELLINI, *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti*, in *Arch. giur.*, CLXXV (1968), p. 70 e in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, Cedam, 1970, 125 ss., spec. p. 140.

dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale ha indotto i giudici della corte a negare apoditticamente che la celebrazione del matrimonio tra affini di primo grado possa ledere i principi stessi⁴¹.

Né sembra convincente l'argomento che le differenziazioni previste dalle norme concordatarie sono consentite dall'art. 7, 2° co., cost, poiché questa conclusione può accogliersi solo in quanto si ritenga che le norme dei patti lateranensi siano state esse stesse elevate al rango di norme costituzionali.

Una volta ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, più persuasive sarebbero state, a mio avviso, le sentenze della corte se quest'ultima fosse pervenuta alla conclusione della prevalenza di tutte le norme e i principi costituzionali su tutte le norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi, e avesse pertanto affermato il principio della illegittimità costituzionale di ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i principi costituzionali. Questa opinione non contraddice il principio della conferma dei patti contenuta nel secondo comma dell'art. 7, giacché la proposizione secondo la quale i rapporti tra stato e chiesa sono regolati dai patti lateranensi sembra doversi intendere nel senso che il costituente ritenne che i patti, complessivamente ed unitariamente, non fossero in contrasto con la *ratio* della costituzione, dato che la conferma di validità non può riguardare le singole norme dei patti ma il loro nucleo essenziale⁴².

Il riconoscimento al legislatore italiano della possibilità di modificare unilateralmente, "rispetto all'ordinamento interno", le statuizioni già concordate induce a ritenere che nell'eventuale contrasto tra norme di derivazione pattizia e norme costituzionali debbano essere queste ultime ad avere la prevalenza: infatti, se una legge costituzionale può operare in futuro la modifica di statuizioni già concordate, abrogandole rispetto all'ordinamento italiano qualora non ricorra il consenso della santa sede, identica forza abrogante deve anche riconoscersi alle norme della "vigente" costituzione.

D'altra parte, la circostanza che le norme di derivazione pattizia,

⁴¹ Cfr. la sentenza n. 31 del 1971 della corte costituzionale, in *Foro it.*, 1971, I, c. 524.

⁴² Per indicazioni della dottrina e della giurisprudenza sul punto v. le note di commento a corte cost. 2 febbraio 1982, n. 16, 17 e 18 in *Foro it.*, 1982, I, c. 934.

non potendo essere modificate da norme ordinarie successive, siano intangibili, in mancanza dell'accordo con la santa sede, da parte del legislatore ordinario, se indubbiamente porta alla conseguenza che le norme derivanti dai patti si presentano diverse rispetto alle altre norme di leggi ordinarie (potendo essere abrogate o modificate, in mancanza dell'accordo con la chiesa cattolica, soltanto in forza di una legge di revisione costituzionale), non implica necessariamente che esse siano state costituzionalizzate e non comporta inevitabilmente che le norme di esecuzione dei patti possano derogare a norme della costituzione: in sostanza, l'intangibilità delle norme di derivazione pattizia da parte del legislatore non necessita in alcun modo del ricorso alla figura dommatica delle "norme costituzionalizzate" e costituisce un principio che non appare certo in contrasto con la tesi secondo la quale si ritenga inammissibile che la costituzione consenta di venire tacitamente derogata da norme da essa stessa richiamate.

Il richiamo di una determinata normativa ai fini della disciplina di una serie di rapporti non può valere in modo indiscriminato, giacché il richiamo costituzionale può soltanto operare rispetto ai precetti dell'atto richiamato compatibili con la costituzione, con la conseguenza che «anzitutto occorre una precisa e puntuale verifica, da effettuare alla stregua del testo costituzionale, e, in secondo luogo, che soltanto se le norme in esso racchiuse appaiono dotate di elasticità, o munite di clausole esplicite di derogabilità, la deroga è da considerarsi ammissibile»⁴³.

Come acutamente ha osservato l'Esposito, sarebbe d'altronde contraddittorio e perciò inammissibile che «la nostra Costituzione abbia potuto stabilire la permanenza in vigore delle disposizioni dei Patti contrarie al testo della Costituzione nell'atto stesso in cui stabilisce che le disposizioni dei Patti cessino di aver vigore se contrarie a disposizioni del testo della Costituzione, se e in quanto revisionato»⁴⁴.

E se sono esatte le considerazioni esposte per criticare la tesi della corte costituzionale tendente a individuare nei soli «principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano» il limite della legittimità

⁴³ G. LOMBARDI, *Una 'ratio decidendi' (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti lateranensi e norme della Costituzione?*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 64 ss., spec. p. 70, nt. 11.

⁴⁴ ESPOSITO, *Costituzione*, cit., in *loc. cit.*, p. 215.

costituzionale delle norme di derivazione pattizia, è il testo della costituzione (norme, disposizioni, principi costituzionali) e non altro che deve costituire il parametro rispetto al quale può esercitarsi il controllo circa la costituzionalità delle norme che hanno immesso nell'ordinamento interno italiano le clausole dei patti lateranensi⁴⁵.

Riassumendo le conclusioni alle quali può pervenirsi in merito al significato e alla portata del richiamo contenuto nell'art. 7, 2° co., cost., si possono precisare i seguenti principi:

1) I rapporti tra stato e chiesa cattolica, ai sensi dell'art. 7, 2° co., cost., sono regolati dai patti lateranensi, ma le norme bilaterali contenute negli accordi del Laterano sono divenute norme giuridiche dell'ordinamento italiano per effetto dell'ordine di esecuzione espresso nella legge n. 810 del 27 maggio 1929: in rapporto ed in (eventuale) contrasto con le norme della costituzione si pongono dunque le norme giuridiche italiane di derivazione pattizia.

2) Le disposizioni di derivazione pattizia formulate in modo da consentire (anche) interpretazioni incostituzionali devono essere interpretate in coerenza con la costituzione, giacché le norme di quest'ultima costituiscono il parametro rispetto al quale devono essere valutate le norme derivanti dai patti lateranensi.

3) Le norme immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei patti lateranensi possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime (dalla corte costituzionale) al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria.

4) Qualora l'eventuale modifica di una o più norme pattizie venga concordata con la santa sede, non è necessario il ricorso al procedimento di revisione costituzionale, mentre questo procedimento è invece indispensabile ove lo stato italiano intenda procedere unilateralmente.

5) Mediante il ricorso al procedimento di revisione costituzionale lo stato italiano può annullare unilateralmente il regime pattizio ri-

⁴⁵ V. sul punto F. MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei patti lateranensi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 868 e in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, Cedam, 1970, p. 87; ID., *La Corte costituzionale di fronte ai Patti Lateranensi*, in *Giur. cost.*, 1971, 404; C. CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, Einaudi, 1980, p. 142; O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*. Premesse di E. CORECCO e O. GIACCHI, Milano, Vita e Pensiero, 1980, p. 244; S. LARICCIA, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*, in *Foro it.*, 1982, I, cc. 938 ss., spec. c. 944

chiamato dalla costituzione e può anche unilateralmente modificare le norme dei patti lateranensi.

6) Con l'art. 7, 2° co., cost. il legislatore non ha inteso "costituzionalizzare" le norme derivanti dai patti lateranensi né il "principio concordatario", ma ha soltanto stabilito che le norme di derivazione pattizia sono intangibili, in mancanza di accordo con la santa sede, da parte del legislatore ordinario; emanando la norma contenuta nell'art. 7, cpv., il costituente si è proposto di conservare inalterato il regime di equilibrio e di armonia con la chiesa e si è limitato a porre semplicemente sul piano costituzionale l'esigenza del rispetto dei patti lateranensi, prevedendo un limite all'attività ordinaria di nonnazione.

7) Data la prevalenza delle norme e dei principi della costituzione sulle norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi, è costituzionalmente illegittima, e tale può essere dichiarata dalla corte costituzionale, ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i principi costituzionali.

5. La questione dell'asserita «copertura costituzionale» del concordato 1984

Il 18 febbraio 1984 è stato firmato il patto di Villa Madama, che modifica il concordato lateranense del 1929: tale accordo, che comprende anche un protocollo addizionale, «che fa parte integrante dell'Accordo», è stato ratificato ed eseguito con l. 25.3.1985, n. 121 ed è entrato in vigore il 3.6.1985. Si esamineranno nel cap. 5 il significato politico e giuridico delle nuove disposizioni e le novità che queste determinano nel sistema italiano di diritto ecclesiastico. In questa parte, che riguarda i principi costituzionali, occorre considerare una questione che ha subito assunto notevole importanza nell'interpretazione della nuova normativa, quella relativa al rapporto in cui le nuove disposizioni si pongono riguardo al principio di copertura costituzionale contenuto nell'art. 7, 2° co., cost.

Come si è visto, devono considerarsi inesatte le tesi che hanno sostenuto la cd. costituzionalizzazione dei patti lateranensi o del principio concordatario, dovendosi invece ritenere che il costituente, con il principio contenuto nell'art. 7, 2° co., cost., si è limitato a porre

un limite all'attività ordinaria di normazione del nostro stato, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo per l'approvazione di norme dell'ordinamento in contrasto con disposizioni pattizie⁴⁶.

Questo problema, che ha assunto notevole rilievo nei decenni scorsi, quando si discuteva in merito all'eventuale superamento del regime concordatario lateranense e si esaminava la questione con riferimento all'alternativa abrogazione-revisione del concordato (secondo alcuni, dei patti lateranensi), ha conservato la sua importanza anche dopo la conclusione delle trattative per revisione del concordato: è infatti da ricordare che nel preambolo dell'accordo del 1984, richiamato il principio costituzionale contenuto nell'art. 7, 2° co., per il quale i rapporti tra lo stato e la chiesa cattolica possono essere modificati di comune accordo dalle due parti, si precisa che esse hanno riconosciuto l'opportunità di «addivenire alle seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense», un'espressione con la quale si intende probabilmente evitare che di “nuovo concordato” possa parlarsi al fine di negare la garanzia costituzionale della “copertura”, di cui all'art. 7, 2° co. Nello stesso concordato '84 è però contenuta anche una disposizione, quella dell'art. 13.2, nella quale è stabilita espressamente l'abrogazione delle disposizioni del concordato lateranense non riprodotte nel testo che lo modifica: la previsione di tale abrogazione non può avere altro significato che dei patti lateranensi rimane tuttora in vigore il trattato del 1929, mentre non è più in vigore il testo del concordato che, insieme al trattato e alla convenzione finanziaria, componeva i patti lateranensi richiamati nella costituzione all'art. 7, 2° co.

Pertanto sia dal combinato disposto del preambolo e dell'art. 13 conc. '84, sia dalla disposizione costituzionale dell'art. 7, 2° co., una “disposizione chiusa”, con la quale il legislatore costituzionale «si è preoccupato dell'esistente, trascurando i futuribili»⁴⁷, può dedursi la conclusione che le modifiche entrate in vigore nel 1985

⁴⁶ Cfr., tra gli altri, in questo senso C. D'URSO, *Sul problema*, cit.; G. CATALANO, *Sovranità*, cit.

⁴⁷ La felice espressione è di F. FINOCCHIARO, *Il fenomeno religioso. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. I culti non cattolici*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 1067-89, spec. p. 1080.

con l'approvazione del nuovo accordo tra stato e chiesa cattolica non possono continuare ad essere garantite dall'art. 7, 2° co.⁴⁸: una garanzia di natura costituzionale potrebbe eventualmente ritenersi esistente in forza dell'art. 10, 1° co., cost.⁴⁹, ove però si accertasse la tesi che le norme sui rapporti tra stato e chiesa possono essere ritenute convenzioni analoghe ai trattati internazionali, e che l'art. 10, 1° co., cost., attribuendo rilevanza internazionale alla norma *pacta sunt servanda* del diritto internazionale pattizio, riconosca rilevanza costituzionale alle norme di esecuzione dei trattati, due conclusioni per il cui accoglimento molte sono a mio avviso le ragioni di dubbio e di perplessità. Il procedimento automatico è adottato dall'ordinamento italiano in rapporto al diritto internazionale generale; altre costituzioni, ma non la costituzione italiana, lo adottano per il diritto convenzionale⁵⁰.

Le considerazioni qui brevemente esposte possono anche valere per una precisazione, che ha rilievo formale e terminologico ma assume anche importanza sotto il profilo sostanziale, relativa all'espressione più appropriata per qualificare il nuovo accordo stipulato tra stato e chiesa cattolica. Sebbene risulti evidente l'intento delle due parti e del legislatore italiano di evitare, a proposito del patto di Villa Madama firmato il 18.2.1984, l'uso della parola "concordato", in questo testo si adotteranno le espressioni "concordato dei 1929" e "concordato del 1984", per richiamare rispettivamente la disciplina concordataria lateranense e la disciplina concordataria entrata in vigore il 3.6.1985.

Vari sono i motivi che inducono a valutare il testo contenente i recenti accordi fra stato e chiesa cattolica nella prospettiva di un "nuovo concordato", rispetto a quello lateranense del 1929: ed infatti,

⁴⁸ Cfr. L.M. DE BERNARDIS, *Copertura costituzionale all'accordo di Villa Madama?*, in *Il dir. eccl.*, 1984, I, 407; AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 171; F. FINOCCHIARO, *Il fenomeno*, cit., in *loc. cit.*, p. 1080.

⁴⁹ La tesi è proposta, sia pure dubitativamente, da F. FINOCCHIARO, *Il fenomeno*, cit., in *loc. cit.*, p. 1081.

⁵⁰ Cfr. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, Liguori, 1968, p. 63, si fonda sull'appartenenza alle norme internazionali generali della norma *pacta sunt servanda*. V. sul problema A. BERNARDINI, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, Libreria dell'Università, 1973, p. 152.

non soltanto a favore di tale conclusione può richiamarsi l'espressa abrogazione che, per effetto dell'entrata in vigore del conc. '84, vi è stata per le disposizioni del concordato del 1929, ma soprattutto è da tenere presente «l'intrinseco contenuto del nuovo Accordo, il quale si discosta talmente dal Concordato lateranense, da non assomigliargli nemmeno dal punto di vista meramente sistematico»⁵¹. In proposito, mi limito soltanto a ricordare che è venuto meno il principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato», un principio che giustificava molte delle disposizioni dei patti lateranensi, numerose e di rilievo sono le innovazioni che riguardano i tre “nodi” del matrimonio, dell'istruzione, degli enti ecclesiastici, una nuova disciplina è stata prevista per il complesso problema riguardante il sostentamento del clero, alcune norme contenute nel concordato lateranense, come quelle degli art. 4, 5, 6, 12, 16-18, 19-22, 34 (nella parte relativa al matrimonio rato e non consumato), 37, 41-42, 43, sono ora completamente superate, importanti novità sono state introdotte nelle materie relative al riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dagli istituti ecclesiastici e alla tutela del patrimonio storico ed artistico, per molti settori si è attuata una tendenza accentuata (e discutibile) alla “concordatizzazione” di materie prima rientranti nella competenza del legislatore statale. È pertanto del tutto giustificata la considerazione dei nuovi accordi come “nuovo concordato”, anche se in molti settori il legislatore si è limitato a ribadire le soluzioni del passato; e non riuscirebbe a comprendere il reale significato della nuova legislazione sui rapporti fra stato e chiesa cattolica chi intendesse interpretare e valutare le norme di tale legislazione nella prospettiva di quella «revisione bilaterale di alcune norme concordatarie», cui alludeva la mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa approvata dalla camera dei deputati il 5 ottobre 1967, a conclusione del primo dibattito, che poi avviò la trattativa sulla revisione del concordato.

6. *I negoziati per la riforma concordataria*

Dopo le discussioni all'assemblea costituente sugli art. 7 e 8 cost., dopo le iniziative culturali assunte nel primo decennio successivo

⁵¹ DE BERNARDIS, *Copertura*, cit., in *loc. cit.*, p. 174.

all'entrata in vigore della costituzione e dopo i mutamenti civili e religiosi che hanno caratterizzato le trasformazioni della società italiana negli anni sessanta⁵², il problema politico della riforma della legislazione ecclesiastica si è posto soprattutto quando, nel febbraio 1965, una discutibile applicazione, da parte del potere esecutivo, dell'art. 1, 2° co., conc. 1929 determinava il divieto prefettizio di rappresentare in Roma *Il Vicario* di Rolf Hochhuth⁵³ ed induceva l'opinione pubblica ed una parte della classe politica a prendere coscienza dell'urgenza di affrontare il tema del concordato e delle relazioni tra stato e chiesa cattolica: il dibattito alla camera sulle quattro mozioni relative alla revisione del concordato, compresa quella presentata sin dal 1965 dall'on. Lelio Basso, si svolgeva nei giorni 4-5.10.1967 e si concludeva con l'approvazione di una mozione nella quale veniva posta in rilievo «l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica» e si invitava il governo a prospettare alla s. sede tale opportunità⁵⁴. La commissione di studio presieduta da Guido Gonella svolgerà il suo lavoro nei primi mesi del 1969 e lo concluderà nel luglio dello stesso anno con una relazione e la proposta di un testo revisionato⁵⁵. Occorre però attendere il 1976 perché il parlamento possa esaminare un testo di revisione del concordato (la ed. prima bozza)⁵⁶.

Nel periodo compreso tra il 1969 e il dibattito del 25 novembre 1976, gli eventi di maggior rilievo riguardanti il tema dei rapporti tra stato e chiesa sono i seguenti: 1) proposta di legge costituzionale

⁵² Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981; ID., in *Scritti in onore di Orio Giacchi*, Milano, Vita e Pensiero, 1984, p. 27.

⁵³ Sull'episodio del divieto prefettizio di rappresentare in Roma "Il Vicario" di Rolf Hochhuth e sui riflessi che esso ha avuto negli ambienti politici cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 36.

⁵⁴ Il dibattito parlamentare del 1967 può leggersi in P. CIPROTTI-A. TALAMANCA (a cura di), *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*. I. Camera dei deputati. Sedute del 4-5 ottobre 1967 (IV legislatura), del 24 marzo 1969 e del 7 aprile 1971 (V legislatura), Milano, Giuffrè, 1977; le quattro mozioni e la mozione firmata da esponenti della maggioranza di "centro-sinistra" e approvata a conclusione del dibattito in S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 156.

⁵⁵ Cfr. la relazione e i verbali della commissione.

⁵⁶ Vedilo in S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 156

7.2.1969, di iniziativa del sen. Albani, tendente a modificare l'art. 7 cost. e ad eliminare un inciso dell'art. 8 cost.; 2) tre interpellanze e tre interrogazioni svolte alla camera dei deputati, nella seduta 24.3.1969, sulla revisione del concordato; 3) un documento approvato il 23 agosto 1969 dai partecipanti al convegno delle chiese evangeliche italiane sul tema «La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato»; 4) l'approvazione della legge sul divorzio 1° dicembre 1970, n. 898; 5) il dibattito sulla revisione del concordato svoltosi alla camera dei deputati, nella seduta 7 aprile 1971, e conclusosi con l'approvazione di un ordine del giorno, nel quale si rileva «l'opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica»; 6) il documento della conferenza episcopale italiana del 26 novembre 1971 sulla revisione del concordato; 7) la proposta di legge costituzionale 23 febbraio 1972, di iniziativa dell'on. Basso, riguardante gli art. 7, 8 e 19 cost.; 8) la proposta presentata nel 1974 dal partito radicale per un referendum abrogativo del concordato; 9) il referendum per l'abrogazione della legge sul divorzio, conclusosi con la conferma popolare della legge; 10) l'interpellanza alla camera (seduta 19 luglio 1974) degli on. Berlinguer, Natta e lotti sulla revisione del concordato⁵⁷.

Nelle sedute 25 e 26 novembre e 1-2-3 dicembre 1976 si svolge alla camera un nuovo dibattito sui patti lateranensi, che si conclude con la risoluzione con la quale il governo italiano viene invitato a proseguire la trattativa con la s. sede, «sulla base delle posizioni, degli orientamenti e dei rilievi emersi nel dibattito alla Camera al fine di garantire una puntuale rispondenza del testo alle esigenze di armonizzazione costituzionale allo sviluppo della vita democratica, mantenendo nel corso della trattativa gli opportuni contatti con i gruppi parlamentari e riferendo al Parlamento prima della stipulazione del protocollo di revisione». Le espressioni contenute nella risoluzione sono importanti, perché da esse si desume l'impegno per il governo non di presentare un testo revisionato, bensì di “ riferire “ al parlamento prima della stipulazione dell'accordo.

⁵⁷ Per una lettura dei documenti ed un esame dei problemi ad essi relativi può vedersi S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit.

Dopo il 1976 si susseguono i tentativi di redigere un testo capace di raccogliere il consenso delle forze politiche e di individuare soluzioni soddisfacenti, soprattutto con riferimento ai temi sui quali le polemiche, le critiche e le perplessità sono sempre state più vivaci, che sono quelle degli enti ecclesiastici, dell'istruzione e del matrimonio. Il testo del giugno 1977 (cosiddetta seconda bozza) viene giudicata dai gruppi parlamentari così poco rispondente ai principi indicati dal parlamento nel dibattito dell'anno precedente che il governo presieduto da Andreotti non ritiene opportuno presentarlo in parlamento; viene invece presentata al senato nella primavera del 1978 la cosiddetta terza bozza, con riferimento alla quale, dopo un dibattito svoltosi il 6 e 7 dicembre 1978, viene approvata una risoluzione con la quale si invita il governo ad avviare la fase conclusiva con la s. sede, tenendo però "nel massimo conto" le osservazioni, i rilievi e le richieste formulate nel corso del dibattito. La quarta bozza (giugno 1979) non viene presentata al parlamento ma solo illustrata ai capigruppo; anche la quinta bozza (presentata dalla delegazione Gonella al presidente Francesco Cossiga nell'aprile 1980 e al presidente Forlani nel maggio 1981) non viene trasmessa alle camere e lo stesso avviene per la cosiddetta bozza quinta-*bis* (predisposta, durante i due governi Spadolini, da un gruppo di esperti presieduto da Vincenzo Caianiello) e per la sesta bozza (predisposta nell'aprile 1983 dalle delegazioni italiana e vaticana e presentata al presidente del consiglio Amintore Fanfani).

Il 1° dicembre 1983 Craxi è ricevuto dal papa in Vaticano e si diffonde la notizia che è imminente la conclusione della trattativa per la revisione del concordato lateranense. Non poche perplessità suscita la notizia che, mentre il parlamento e l'opinione pubblica ignorano il testo della bozza della quale i giornali annunciano l'imminente approvazione, l'esame del testo è invece svolto dalla conferenza episcopale italiana. Alcuni parlamentari sollecitano il governo a sottoporre il progetto all'esame del parlamento e, per superare maggiori difficoltà (ma la maggioranza delle forze politiche non sembra propensa ad attribuire eccessiva importanza al problema), viene adottata una soluzione di compromesso: discutere in parlamento non il testo dell'accordo, bensì quello di una scheletrica e generica "nota informativa" di quattro pagine che riassumono «i precedenti», dichiarano «costruttiva e soddisfacente» l'ultima bozza (si ignora se questa sia

la sesta o una settimana), esprimono l'impegno di Craxi di riprendere e condurre «personalmente» la fase finale del negoziato ed enunciano alcuni principi cui il documento si ispirerà.

Dall'esposizione in parlamento del presidente del consiglio si apprende che il nuovo concordato consisterà in una "cornice generale di principi", con «opportuni rinvii ad ulteriori intese tra le competenti autorità dello Stato e della Chiesa cattolica» e che, ad avviso del presidente del consiglio, la "minore rigidità" della nuova impostazione rappresenterà «l'inizio di una fase di nuovi accordi Stato-Chiesa che risolvano l'antico ruolo di definizione teorica dei confini nella più ampia dimensione della libertà religiosa, trasformando i cosiddetti patti di unione in nuovi patti di libertà e di cooperazione».

Il dibattito alle camere, svoltosi nei giorni 25-27 gennaio 1984, rivela il disagio di molti parlamentari, chiamati a svolgere le funzioni di indirizzo politico che la costituzione attribuisce al parlamento senza potere conoscere il testo oggetto di valutazione: nell'interpretazione e valutazione delle norme giuridiche è il contenuto delle disposizioni che assume rilievo e non i principi ed i criteri ai quali si ritiene siano ispirate le disposizioni stesse; come ha osservato l'on. Guerzoni alla camera, «la funzione di indirizzo e di controllo politico non si esercita su dei principi ma sugli atti di Governo, e quando questi atti si concretizzano in fatto o proposta a contenuto legislativo l'oggetto della funzione non riguarda linee o principi, ma formulazioni normative: testi o articoli di legge e, semmai, dopo i principi desumibili dagli enunciati normativi».

Il dibattito parlamentare si conclude comunque con un ordine del giorno nel quale vengono approvati "gli intendimenti" espressi nelle dichiarazioni del presidente del consiglio circa il modo di proseguire il negoziato: al governo viene dato mandato di procedere nel negoziato e nelle trattative e di portarli a termine tenendo conto delle osservazioni e indicazioni emerse nel dibattito.

Nei giorni successivi il presidente del consiglio riprende le trattative con la segretaria di stato, definisce un progetto di accordo che sottopone al consiglio dei ministri il 17.2.1984: il giorno successivo, a Villa Madama, il presidente del consiglio Craxi e il card. Casaroli firmano l'accordo di modificazioni del concordato lateranense, il relativo protocollo addizionale e l'atto di nomina della commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria

in tema di enti e beni ecclesiastici, di interventi finanziari e di controlli dello stato italiano sui patrimoni ecclesiastici.

Nei mesi compresi fra il febbraio 1984 e il giugno 1985 si determinano le ulteriori condizioni per la conclusione del lungo processo di revisione del concordato. Per quanto si riferisce all'accordo, con protocollo addizionale, «che apporta modificazioni al Concordato lateranense», il testo (atto n. 848) viene presentato al senato dal presidente del consiglio il 17 luglio 1984, assegnato alla 3^a commissione (affari esteri), in sede referente, il 19 luglio 1984 e da questa esaminato il 26 luglio e il 1° agosto 1984, esaminato in aula ed approvato il 3 agosto 1984; alla camera dei deputati il testo (atto n. 2021) è assegnato alla 1^a commissione (affari costituzionali), in sede referente, il 18 settembre 1984, assegnato nuovamente alla in commissione (affari esteri), in sede referente, il 25 settembre 1984 e da questa esaminato nei giorni 3 ottobre 1984, 31.1. e 6 febbraio 1985, esaminato in aula il 18 e 19 marzo 1985 ed approvato il 20 marzo 1985.

Lo scambio degli strumenti di ratifica del nuovo accordo, svoltosi il 3.6.1985 nel palazzo apostolico della Città del Vaticano, è potuto avvenire solo dopo che le due camere hanno approvato il protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6, dell'accordo stesso.

Concludendo l'esposizione relativa al negoziato che ha preceduto l'entrata in vigore delle norme di riforma concordataria, è da osservare che ancora una volta, come già era avvenuto nel 1929, il parlamento ha dovuto limitare il proprio intervento ad una generica riflessione sulla materia concordataria, giacché il dibattito in parlamento prima della conclusione del negoziato si è svolto solo sui generici ed evanescenti principi che delineavano la cornice del sistema dei rapporti stato-chiesa; e lo stesso è avvenuto in occasione del dibattito parlamentare che è seguito alla comunicazione dei principi sui quali aveva convenuto di basarsi la commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti e beni ecclesiastici.

I rapporti tra stato e confessioni religiose riguardano così da vicino gli interessi del cittadino, protagonista dell'esperienza giuridica nei regimi democratici, da non potere essere disciplinati in convenzioni di diritto internazionale, né mediante la procedura che caratterizza la ratifica di tali convenzioni. Chi consideri obiettivamente la procedura

adottata nel corso del negoziato per la stipulazione dell'accordo di revisione, può difficilmente condividere la tesi secondo la quale, nella fase conclusiva del negoziato, si sarebbe consolidata la prassi della "parlamentarizzazione" della trattativa. E infatti, se una tendenza ad accentuare il ruolo del parlamento nel procedimento di revisione ha caratterizzato in passato la vicenda della riforma concordataria (soprattutto Andreotti nel 1971 aveva sottolineato l'anomalia della procedura rispetto a quella usuale di stipulazione dei trattati, rilevando che, nel caso del concordato, si tratta di norme che incidono nella stessa coscienza dei cittadini italiani), la decisione di Craxi di stipulare l'accordo (firmato il 18 febbraio 1984) prima che fosse disciplinata la materia dei beni ed enti ecclesiastici (il relativo protocollo è stato firmato il 15 novembre 1984) e l'iniziativa del governo di ottenere il consenso del parlamento non su un testo preliminarmente fatto conoscere all'opinione pubblica ed al parlamento ma sui principi generali relativi al sistema dei rapporti stato-chiesa inducono a ritenere che l'intento di favorire il segreto ed il riserbo sui contenuti dell'accordo abbia fatto propendere per l'adozione di una prassi di accentuata "presidenzializzazione" della trattativa, incompatibile con le regole costituzionali che presiedono al corretto rapporto tra esecutivo e legislativo.

7. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell'Italia democratica

Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell'approvazione della carta costituzionale del 1948: con la conseguenza che uno dei problemi più rilevanti del diritto ecclesiastico consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell'evoluzione che aveva caratterizzato la vita della società civile e religiosa nei decenni precedenti.

Il lungo periodo di attesa per l'introduzione di nuovi principi sui rapporti tra stato e confessioni religiose si è concluso quando il legislatore italiano ha compiuto l'*iter* per l'approvazione di norme più rispondenti alle esigenze di armonizzazione costituzionale,

all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica, per richiamare i tre principi indicati dal parlamento quali criteri per la revisione del concordato; nel 1984 sono state infatti approvate le due leggi 11 agosto 1984, n. 449 e 25 marzo 1985, n. 121, contenenti rispettivamente le «Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla tavola valdese» e la «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede». Queste due leggi, insieme a quella sugli enti ecclesiastici e sul nuovo finanziamento del clero (l. 20 maggio 1985, n. 222) e alle nuove disposizioni sulla regolazione dei rapporti tra lo stato italiano e alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica, prevedono innovazioni di grande rilievo per quanto riguarda il sistema di relazioni tra lo stato italiano e le confessioni religiose che operano all'interno del suo ordinamento.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il concordato non costituisce più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l'imparzialità dello stato in tale materia.

Aderire alla tesi del superamento del regime concordatario non significa affermare che i rapporti tra i due ordinamenti dello stato e della chiesa cattolica debbano essere necessariamente concepiti nella forma separatista delle cd. "parallele", giacché nell'odierna società pluralista le relazioni tra le autorità dello stato e delle confessioni religiose sono certo inevitabili ed opportune. Una volta soddisfatta l'esigenza dell'abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell'istituto del concordato, i rapporti tra stato e chiese possono essere disciplinati o sottoponendo il fenomeno religioso al diritto comune⁵⁸, oppure ricorrendo a nuovi strumenti formali di

⁵⁸ Per un esame delle possibili forme di accordi in materia di rapporti tra stato e chiese, eventualmente alternativi rispetto allo strumento giuridico del concordato, e della loro natura giuridica, utili indicazioni possono rinvenirsi in G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974; AA.VV., *Le intese tra Stato*

accordo che assumano una qualifica diversa rispetto a quella delle convenzioni di diritto internazionale o si configurino come accordi politici a rilevanza interna⁵⁹. Per quanto in particolare si riferisce alla situazione italiana, una coraggiosa rinuncia della chiesa cattolica alle posizioni di vantaggio che i patti lateranensi del '29 le avevano assicurato avrebbe consentito di spezzare l'alternativa, ritenuta superata in ambienti sempre più vasti della società italiana, fra revisione e abrogazione del concordato, attraverso una serie di intese, su singoli punti, di natura e nome diversi⁶⁰.

Non tutti i problemi sono venuti meno con l'approvazione del nuovo concordato e non v'è dubbio che sulla tormentata vicenda relativa alla riforma della legislazione sui rapporti tra stato e chiesa cattolica abbiano esercitato notevole influenza valutazioni di opportunità e convenienza politica in parte estranee al problema della politica ecclesiastica. È tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato ed inidoneo a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazioni del concordato lateranense, che è stato sottoscritto il 18.2.1984 e per il quale v'è stato lo scambio delle ratifiche il 3.6.1985, non risolve i nodi più importanti della questione concordataria e pone, come vedremo,

e confessioni religiose: problemi e prospettive, Milano, Giuffrè, 1978; AA.VV., *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Roma, Borla, 1978. Per interessanti considerazioni sul problema di una *legge comune sul fatto religioso*, cfr. P. BELLINI, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso"*, in *il tetto*, 1978, 193 e in *Ann. Fac. Scienze pol. Univ. Perugia*, 1977-78, (*Patti lateranensi. Quale revisione?*), p. 41; *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978.

⁵⁹ Per la dottrina che ha parlato di «negozi di diritto pubblico interno» a proposito delle 'intese' che devono precedere la legge statutale sulla disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, cfr. P. FLORIS, *'Uguale libertà'...*, p. 32.

⁶⁰ Prima della conclusione delle trattative per la revisione del concordato, non erano mancati gli auspici per un superamento di tale alternativa, provenienti da storici e giuristi che avevano esaminato il problema della riforma della legislazione ecclesiastica italiana. Cfr., tra gli altri, P. SCOPPOLA, *Alla Chiesa la prima mossa di rinuncia al Concordato*, in *Il Giorno*, 11 febbraio 1973; G. SPADOLINI, *Un Concordato da abbandonare*, in *La Stampa*, 3 marzo 1973; ID., *Conciliazione senza Concordato*, *ibidem*, 17.3.1973; L. ELIA, *Tribunali religiosi e tribunali civili*, in *Il Giorno*, 18 marzo 1973; G. BAGET BOZZO, *Un Concordato che non serve più*, in *la Repubblica*, 13 marzo 1981; S. RODOTA', *Un Concordato che non serve più*, in *Panorama*, 8 marzo 1982.

molti e complessi problemi di interpretazione, anche per il ricorso ad una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni ed il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi ed a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione.

Dopo la revisione del concordato, gli studiosi del diritto ecclesiastico hanno avuto come riferimento una disciplina legislativa sufficientemente completa ed organica, che, al di là dei giustificati dissensi sull'opportunità di talune soluzioni adottate dal legislatore, costituisce un quadro normativo nel cui ambito l'interprete è chiamato a svolgere il proprio compito di "operatore" del diritto impegnato nell'applicare nei vari settori le nuove disposizioni approvate dal legislatore. Molte sono le questioni per le quali è ancora necessaria una sostanziale riforma dei principi che le regolano e per le quali ricorre tuttora l'esigenza di prestare attenzione ai profili *de iure condendo* della disciplina, ma per molti temi si è conclusa la fase, lunga e tormentata, in cui allo studioso della nostra disciplina era affidato soprattutto il compito, non agevole, anche se da molti esercitato con impegno culturale e passione civile, di progettazione di una disciplina più rispondente a quelle esigenze di riforma del diritto che ai più sensibili interpreti della materia era apparsa urgente sin dall'entrata in vigore della carta costituzionale.

Non può escludersi che, nei prossimi anni, il tema dei rapporti tra stato e confessioni religiose, che è soltanto un capitolo della disciplina che studia il fenomeno religioso sotto il profilo giuridico e sul quale influisce in misura assai intensa il mutamento della dimensione religiosa nella società, continui a subire profonde trasformazioni e che lo studioso del diritto ecclesiastico possa in futuro trovarsi di fronte alla prospettiva di valutare problemi completamente nuovi rispetto al passato.

Non vi è dubbio comunque che i temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità dello stato e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della logica concordataria come il risultato

dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

8. *Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984*

Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo, capace di porre in rilievo le analogie e le differenze rispetto alle soluzioni adottate dal legislatore concordatario del 1929, è possibile individuare alcuni punti più significativi, che vengono qui ricordati rinviando ad altri più specifici studi per una più esauriente esposizione delle varie questioni.

I rappresentanti dello stato e della chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia a quelli dello stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale). Il nuovo documento costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 tratt., che prevede l'esonero degli enti centrali della chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'i.o.r. nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto di libertà e di cooperazione, ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine il concordato (vecchio e nuovo) è del tutto superfluo. Il testo del nuovo concordato, all'atto della firma, è stato criticato in una dichiarazione

della conferenza episcopale italiana, nella quale sono posti in rilievo gli «obiettivi limiti» dell'accordo e l'impegno della comunità cattolica a collaborare con la società civile anche in "campi" non disciplinati dalla normativa concordataria (promozione della vita e della famiglia, lotta contro le nuove emarginazioni, ecc).

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». È importante ed opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, 1° co., cost., nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* ed ora nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, potrà in futuro interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?

Un principio di carattere generale sul quale occorre richiamare l'attenzione è quello, contenuto nell'art. 1 tratt. e richiamato nell'art. 1 conc. 1929, per il quale la religione cattolica, apostolica, romana è «la sola Religione dello Stato»: si tratta di un principio che, al momento della stipulazione dei patti lateranensi, assumeva notevole importanza, giacché proprio sul fondamento di tale principio, coerente con la concezione di uno stato che si identificava con il suo principe (lo stato cattolico era quello retto da un principe cattolico, il quale si uniformava alle leggi della chiesa cattolica), poteva giustificarsi il riconoscimento dei molti privilegi garantiti nei confronti della chiesa cattolica, compreso il regime di tutela privilegiata previsto nel codice penale del 1930. Punto centrale e qualificante del nuovo testo concordatario entrato in vigore nel 1985 è invece la sostanziale caduta della religione di stato, prevista, con riferimento all'art. 1 conc, dal n. 1 del protocollo addizionale nel quale si precisa che «si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano». Viene così affermato, in una disposizione concordataria, il

carattere laico e non confessionale dello stato, con la conseguenza che è ora necessaria una revisione complessiva non soltanto delle norme di derivazione pattizia ma di tutte le norme dell'ordinamento che riflettono una concezione confessionale.

In proposito è tuttavia da ricordare che il principio della religione cattolica come sola religione dello stato era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale sono previsti i principi dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7.1 co.) e che soltanto nel 1989, con la tardiva e discutibile sentenza costituzionale n. 203 di quell'anno, la corte costituzionale ha affermato l'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di laicità dello stato. È anche da rammentare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi finanziari dello stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come religione dello stato italiano.

Un altro principio di notevole importanza che è stato modificato radicalmente a seguito della riforma, è quello che era contemplato nell'art. 1, 2° co., conc. 1929. Con la norma contenuta in tale disposizione, la cui applicazione, come si è ricordato, nel 1965 ha indotto l'on. Lelio Basso ad assumere l'iniziativa per la revisione del concordato, il governo italiano, in considerazione del "carattere sacro di Roma", sede del pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrini, si impegnava ad impedire tutto ciò che in Roma potesse essere in contrasto col detto suo carattere. Questa norma assumeva una notevole importanza per comprendere le finalità che il regime di Mussolini si proponeva di conseguire con la stipulazione dei patti del Laterano. L'origine immediata della proposta vaticana di una garanzia del carattere sacro della capitale esprimeva l'intento della chiesa di restaurare in Roma la società cristiana⁶¹; il regime di Mussolini, tuttavia, non parve disposto ad accettare il ruolo che la santa sede voleva affidargli di difensore della sacertà di Roma, come risulta da una circolare rivolta ai prefetti il 16 febbraio 1929, nella quale, al fine di dimostrare che la sacertà dell'urbe era stata valutata nell'ottica del

⁶¹ A. RICCARDI, *Roma "città sacra". Dalla conciliazione all'operazione Sturzo*, Milano, Vita e Pensiero, 1979, p. 5.

regime, si precisava che le ragioni della tutela dovuta alla città sacra coincidevano perfettamente con quelle della tutela dovuta alla città capitale del regime fascista, che «ha inteso ed intende dare al popolo italiano una disciplina civile più maschia ed austera, e, per ciò stesso, più rispondente ai bisogni di un popolo forte che vuole essere in grado di rispondere agli appelli della sua storia»⁶². L'interpretazione corrente della norma era nel senso che essa conteneva un impegno del governo italiano non ben determinato, riferibile alle potestà discrezionali del potere esecutivo; tale indeterminatezza rispondeva assai bene alle finalità che le due parti contraenti si proponevano di conseguire: da parte vaticana, si apprezzava l'indeterminatezza oggettiva della norma, in quanto la generalità dell'impegno assunto dallo stato consentiva di coprire il maggior numero possibile di ipotesi; lo stato italiano, da parte sua, intendeva coprire il minor numero possibile di ipotesi concrete, al fine di lasciare il governo italiano pienamente arbitro della situazione⁶³; si voleva cioè evitare di inserire nella norma troppo rigidi criteri di valutazione, al fine di potere adeguarne il contenuto alle esigenze concrete della realtà sociale. La disposizione presenta oggi un interesse soltanto storico, giacché il legislatore ha previsto l'abrogazione della norma sul carattere sacro di Roma e si è limitato a riconoscere, nell'art. 2.4. conc, il «particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità»: una formula che, al contrario di quanto stabilito nel testo precedentemente in vigore, non comportava un impegno dell'autorità amministrativa a regolare la propria attività in modo da non ledere la sacralità e ad impedire che comportamenti di terzi possano offendere la sacralità della capitale; anche la norma ora ricordata, come molte altre disposizioni del nuovo accordo, si caratterizza per l'indeterminatezza del suo contenuto.

La materia degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico è particolarmente complessa: ed è noto che proprio in ordine a tale questione i contrasti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono stati e sono tuttora di tale entità che forse il maggiore ostacolo per

⁶² La circolare è riportata in RICCARDI, *Roma*, cit., p. 8.

⁶³ G. CAPUTO, *Il carattere sacro di Roma*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, Cedam, 1970, p. 258. V. anche E. GRAZIANI, *Il carattere sacro di Roma. Contributo all'interpretazione dell'art. 1 cpv. Conc.*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 80.

la revisione del concordato è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia ad una soluzione soddisfacente sia per lo stato che per la chiesa.

Nell'ordinamento canonico soggetti di diritto sono, oltre alle persone fisiche, anche gli enti morali, quelli che vengono qualificati persone giuridiche ecclesiastiche o enti ecclesiastici, che si distinguono a loro volta in collegiali o non collegiali, a seconda che siano costituiti da una associazione di persone (corporazione) che si propongano di conseguire una determinata finalità religiosa (per esempio, una casa monastica), o da un complesso di cose o di beni (fondazione) destinati ad uno scopo religioso (per esempio, una chiesa aperta al culto).

Sono numerose le norme che, nel concordato '29 riguardavano, direttamente od indirettamente, la materia degli enti e del patrimonio della chiesa (art. 16, 17, 18, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35 e 39); le disposizioni del concordato lateranense erano state poi integrate da due provvedimenti normativi emanati dopo la stipulazione del concordato ed elaborati da una commissione mista formata da rappresentanti della s. sede e del governo italiano, la l. 27.5.1929, n. 848 e il regolamento approvato con r.d. 2.12.1929, n. 2262.

Nel complesso della legislazione concordataria del 1929 dedicata a tale materia (cfr. soprattutto art. 30 e 31 conc. '29 e 4, 3° e 4° co., l. n. 848 del 1929) potevano individuarsi due principi generali, consistenti: il primo, nel riconoscimento di un'autonomia della chiesa e del suo ordinamento, per quanto riguarda l'erezione (ed i successivi mutamenti) delle persone giuridiche ecclesiastiche e la vigilanza ed il controllo della gestione dei beni ad esse appartenenti; il secondo, nell'attribuzione allo stato italiano dei poteri, in alcuni casi qualificabili discrezionali, di riconoscere le singole persone giuridiche ecclesiastiche e di sottoporre le persone giuridiche formalmente riconosciute dallo stato ad un complesso di norme che si traducevano in un insieme di limiti all'esercizio della loro attività.

L'esistenza di questi due principi non omogenei tra loro, che consentivano, a seconda che si ritenesse prevalente l'uno o l'altro, di qualificare rispettivamente come enti ecclesiastici, come enti dotati cioè del carattere di "ecclesiasticità", tutti quelli formalmente collegati all'ordinamento canonico, oppure solo quelli effettivamente riconoscibili ai sensi della legislazione concordataria, ha dato luogo,

in più di cinquantanni di applicazione delle norme concordatarie, a molti e complessi dubbi di interpretazione, derivanti tra l'altro dalla difficoltà di armonizzare tra loro disposizioni non omogenee, e cioè: a) le norme canoniche sugli enti ecclesiastici; b) le norme generali dell'ordinamento italiano vigenti per le persone giuridiche nazionali; c) le norme specifiche dell'ordinamento italiano sulle persone giuridiche ecclesiastiche: è facile comprendere così quali incertezze e difficoltà si siano avute al momento in cui si è concretamente affrontato, nell'ultimo decennio, il problema della riforma del concordato.

La materia degli enti confessionali e del regime del patrimonio ecclesiastico ha costituito probabilmente il "nodo" più complesso della legislazione concordataria. Essa non è stata definita con l'accordo di modificazioni del concordato sottoscritto il 18.2.1984 a Villa Madama, il quale si è limitato ad enunciare, nell'art. 7, solo i principi generali della materia, "concordatizzando" norme già contenute nella costituzione (art. 20) e nella legislazione del 1929 (concordato lateranense e l. n. 848 del 1929) e rinviando ad ulteriori intese per la sua disciplina; lo stesso art. 7.6 conc. ha infatti esplicitamente previsto la nomina di una commissione paritetica «per la formulazione delle norme da sottoporre» all'approvazione delle parti, «per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e per gli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici».

La commissione paritetica è stata insediata il 23.2.1984 e ha avuto sei mesi di tempo per elaborare il testo normativo da sottoporre all'approvazione delle parti. Una Relazione sui principi, elaborata il 6.7.1984, è stata presentata al senato nel corso della discussione svolta il 3.8.1984 per l'approvazione del disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo di Villa Madama; è sulla base di tali principi che è stato formulato il cd. articolato contenente norme sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico sottoposto all'approvazione delle parti in data 8.8.1984. Il 15.11.1984 il segretario di stato cardinale Casaroli e il presidente del consiglio on. Craxi hanno firmato il Protocollo di approvazione delle norme elaborate dalla commissione paritetica, previo scambio di lettere intese a modificare e ad interpretare alcune disposizioni contenute nel testo.

Per la conoscenza della nuova normativa sugli enti ecclesiastici

occorre dunque rifarsi, oltre che all'art. 7 conc, al protocollo di approvazione delle norme formulate dalla commissione paritetica⁶⁴; alla lettera, con allegato, del cardinale Casaroli⁶⁵; alla lettera del presidente del consiglio Craxi⁶⁶; al testo delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici in Italia e sulla revisione degli impegni finanziari dello stato italiano e degli interventi statuali nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici⁶⁷.

Per quanto riguarda il testo contenente le norme sugli enti e sul patrimonio, è da ricordare che esso comprende quattro titoli. Titolo I: <enti ecclesiastici civilmente riconosciuti> (art. 1-20); titolo II: <beni ecclesiastici e sostentamento del clero> (art. 21-53); titolo III: <fondo edifici di culto> (art. 54-65); titolo IV: <disposizioni finali (art. 66-75). Le norme di maggiore rilievo sono contenute nei primi due titoli, che riguardano il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici e la materia dei beni ecclesiastici e del sostentamento del clero.

Il protocollo, firmato a Roma il 15.11.1984, che ha approvato le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici, essendo stato considerato accordo avente natura di atto internazionale, è stato oggetto di ratifica ed esecuzione in parlamento: la legge contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione (l. 20.5.1985, n. 206) è stata approvata dalla camera dei deputati il 21.3.1985 e dal senato il 16.5.1985.

La stessa data del 20.5.1985 reca la l. n. 222, contenente le «disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi» (legge approvata il 17.4.1985 dalla camera dei deputati ed il 16.5.1985 dal senato).

Alla legge n. 222 del 1985, ora citata, occorre richiamarsi per conoscere i principi che regolano, dopo la riforma, la norma contenuta nell'art. 7.1 conc, ai sensi della quale la repubblica italiana, richiaman-

⁶⁴ Il *protocollo* è riportato in G. DALLA TORRE, *La riforma...*, p. 481.

⁶⁵ La lettera del cardinale Casaroli è pubblicata in DALLA TORRE, *ivi*.

⁶⁶ La lettera del presidente del consiglio Craxi è pubblicata in G. DALLA TORRE, *La riforma*, cit., p. 485.

⁶⁷ Le norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia e circa la revisione degli impegni finanziari dello stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici sono pubblicate in G. DALLA TORRE, *La riforma*, cit., p. 486.

dosi al principio enunciato dall'art. 20 cost., «riafferma che il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività». Già si è esaminata l'importanza di questa disposizione nel quadro delle garanzie costituzionali concernenti le libertà in tema di religione. In questa parte occorre ricordare che la finalità della disposizione costituzionale è quella di evitare, per le associazioni ed istituzioni con carattere ecclesiastico o fine di culto o di religione, un trattamento deteriore, rispetto agli altri enti operanti nell'ordinamento, motivato da una o da ambedue le indicate caratteristiche differenziali⁶⁸.

Un principio di carattere generale che occorre infine qui considerare è quello contenuto nell'art. 74 1. n. 222 del 1985, che prevede l'abrogazione di tutte le disposizioni, non espressamente richiamate, della l. n. 848 del 1929, e successive modificazioni, e delle l. 18.12.1952 n. 2522, 18.4.1962, n. 168, e successive modifiche e integrazioni, oltre che di tutte le disposizioni legislative e regolamentari «incompatibili» con le norme contemplate nella stessa l. n. 222 del 1985. Non tutte le norme previgenti sono incompatibili con i principi della riforma, ed alcune norme della legislazione precedente sono state espressamente richiamate, ma si comprende la ragione per la quale in varie sedi si è auspicato in questi mesi che si provveda all'emanazione di un regolamento destinato a prevedere l'attuazione delle nuove norme concordatarie, al fine di chiarire i molti dubbi di interpretazione.

Se si esamina la nuova normativa sugli enti ecclesiastici⁶⁹, è innanzi tutto da rilevare che, mentre il concordato lateranense del 1929 prendeva in considerazione le singole categorie di enti ecclesiastici, il concordato del 1984 si propone innanzi tutto di prevedere una concezione unitaria di ente ecclesiastico: la disposizione dell'art. 7.2 conc. stabilisce che devono qualificarsi enti ecclesiastici quelli «eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico», che «abbiano finalità

⁶⁸ Cfr. corte cost. 27 marzo 1985, n. 86, in *Foro it.*, 1985, I, c. 1917, con nota di N. COLAIANNI

⁶⁹ Cfr. S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*³, Padova, Cedam, 1986, pp. 506-19

di religione o di culto». La sussistenza dei due requisiti, l'oggettivo (enti con finalità di religione o di culto) ed il soggettivo (enti eretti od approvati secondo le norme del diritto canonico) è richiesta per il riconoscimento «come persone giuridiche agli effetti civili».

Per quanto si riferisce al requisito subiettivo, relativo al legame fra l'ente e l'organizzazione ecclesiastica, il legislatore ha adottato una terminologia diversa nell'art. 7.2 conc. e nell'art. 1 delle norme formulate dalla commissione paritetica e contenute nella l. n. 222 del 1985: mentre infatti la prima disposizione parla di enti «eretti secondo le norme del diritto canonico» e fa dunque riferimento all'istituto canonico della «*erectio*», la seconda disposizione parla di enti «costituiti dall'autorità ecclesiastica», richiamando implicitamente l'istituto per il quale, nel diritto canonico, le persone ecclesiastiche «*constituuntur aut ex ipso iuris praescripto aut ex speciali competentis auctoritatis concessione per decretum data*» (can. 114.1 c.i.c). L'adozione di una diversa espressione nelle due norme non dovrebbe comportare rilevanti conseguenze pratiche, così come non sembra di particolare rilievo la soluzione di prevedere, oltre agli enti «eretti» e «costituiti», anche quelli «approvati secondo le norme del diritto canonico» (art. 7 conc), o «approvati dall'autorità ecclesiastica», come si esprime l'articolato della commissione.

Più complesso è il problema relativo alla definizione del significato da attribuire all'elemento (obiettivo), consistente nel requisito delle finalità di religione o di culto, a proposito del quale la commissione paritetica ha fornito nuovi ed importanti elementi di valutazione, che devono essere tenuti presenti per l'interpretazione di una formula destinata a suscitare non pochi dubbi nella applicazione concreta della norma. La commissione ha previsto in via generale, con una norma che in verità non comporta una novità rispetto al passato, che, per l'individuazione del fine di religione o di culto, tale requisito deve ritenersi presuntivamente sussistente nei confronti degli enti che «fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa», e inoltre degli istituti e dei seminari, operando dunque un esplicito rinvio alle norme del *codex* per «gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa», mentre più difficile è qualificare i cd. istituti religiosi.

Il secondo comma dell'art. 2 l. n. 222 del 1985 affida l'individuazione del fine di culto e di religione alla valutazione dell'autorità

statale⁷⁰: un compito di accertamento che si pone tuttavia soltanto per le «altre persone giuridiche» canoniche, per le fondazioni ed, in genere, per gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della chiesa. Questa elencazione suscita perplessità perché, come si è osservato, se nessun dubbio può sorgere circa le altre persone giuridiche canoniche ivi contemplate, altrettanto, viceversa, non sembra possa dirsi per le fondazioni e per gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della chiesa.

Per la concreta individuazione delle finalità di culto e di religione, l'art. 2, 2° co., l. n. 222 del 1985 rinvia alle norme contenute nell'art. 16, che peraltro non parla di “finalità”, ma di “attività di religione o di culto” come quelle dirette “all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»; nella lett. b) della stessa disposizione si definiscono invece attività «diverse da quelle di religione o di culto» le attività di “assistenza e beneficenza, istruzione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”.

Questa norma, diretta a qualificare le attività da ritenersi comprese nella competenza esclusiva dello stato, in quanto attività appunto «diverse da quelle di religione o di culto», contiene un principio già accolto nell'art. 3 l. n. 848 del 1929. Tuttavia l'intento della commissione paritetica per gli enti ecclesiastici di fornire elementi di chiarezza su una delle questioni più tormentate della materia concordataria, quella consistente nel precisare le materie rispettivamente rientranti nella competenza dello stato e della chiesa circa le attività degli enti confessionali, ha lasciato molti dubbi di interpretazione della normativa ora vigente: ed infatti, non soltanto alcune attività, come quella di educazione, vengono considerate sia tra le attività di religione o di culto, con la precisazione che debba trattarsi di educazione «cristiana», sia nell'elenco delle attività diverse da quelle di religione o di culto, ma, soprattutto, le nuove disposizioni non forniscono elementi di sufficiente chiarezza che valgano a fare comprendere quando sussista

⁷⁰ Sull'importanza che assume il principio con il quale la riforma ha riconosciuto alla competente autorità civile autonomia di apprezzamento nella rispondenza al “carattere ecclesiastico ed al fine di religione o di culto”, cfr. S. BERLINGÒ, *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, in *Il dir. eccl.*, 1984, I, 277; AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 41 ss., spec. p. 51.

quel carattere esclusivo del fine di culto, a proposito del quale l'art. 7.2 conc. e l'articolato della commissione che è ora contenuto nella l. n. 222 del 1985 prevedono principi e soluzioni non coincidenti tra loro e tali da suscitare l'impressione che la commissione paritetica abbia affrontato e risolto il problema con flessibilità ben maggiore rispetto alla conclusione restrittiva deducibile dal principio contenuto nell'art. 7.2 conc. Quest'ultima disposizione prevede infatti il riconoscimento come persone giuridiche ecclesiastiche dei soli enti i quali abbiano «finalità di religione o di culto», mentre la l. n. 222 del 1985 prevede che l'accertamento del fine di religione o di culto è diretto a verificare che il fine stesso sia «costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico» (art. 2, 3° co.); una disposizione per la quale i dubbi di interpretazione, nell'applicazione della previsione normativa, sono stati molti e di notevole importanza.

La materia del sostentamento del clero è quella per la quale le innovazioni della riforma concordataria entrata in vigore nel 1985 sono state più profonde e discusse. La riforma, oltre che per le giuste critiche sollevate riguardo al sistema della corresponsione da parte dello stato degli assegni supplementari di congrua, negli ultimi anni era stata resa necessaria dalle modifiche previste dal nuovo codice di diritto canonico del 1983: il can. 1272 c.i.c. raccomanda infatti la soppressione del sistema beneficiario e la sua sostituzione con altri mezzi. La questione è di grande rilievo storico, politico e giuridico ed è qui possibile indicare solo i termini generali del problema, rinviando, per una più approfondita sua analisi agli scritti espressamente dedicati a questo argomento. Gli aspetti più rilevanti della riforma sono i seguenti. Entro il 30.9.1986 saranno soppressi tutti i benefici ecclesiastici in Italia e in ogni diocesi o gruppo di diocesi verranno istituiti gli istituti per il sostentamento del clero previsti dal can. 1274, 1 c.i.c.; è prevista anche la costituzione di un istituto centrale per il sostentamento del clero. Gli uffici collegati ai soppressi benefici (diocesi e parrocchie), che già non abbiano la personalità giuridica, divengono persone giuridiche civili. I beni dei benefici soppressi sono trasferiti agli istituti diocesani o interdiocesani; le norme prevedono l'esclusione dal trasferimento dei beni destinati a fini diversi dal sostentamento del beneficiario, ma provvisoriamente il trasferimento di tali beni avviene ugualmente,

con la previsione che essi verranno successivamente ritrasferiti alle parrocchie e alle diocesi. Dal 1° 1.1987 gli istituti diocesani e interdiocesani garantiranno a tutti i sacerdoti che svolgono servizio in favore della diocesi un «congruo e dignitoso sostentamento» (art. 24 l. n. 222 del 1985), nella misura periodicamente fissata dalla conferenza episcopale italiana; occorrerà tener conto naturalmente degli altri proventi che il sacerdote abbia per il suo ministero sacerdotale. L'istituto centrale provvederà a corrispondere le necessarie integrazioni, qualora gli istituti diocesani e interdiocesani non abbiano entrate sufficienti.

Ma quali sono le entrate dell'istituto centrale per il sostentamento del clero? Le norme predisposte dalla commissione paritetica prevedono alcune soluzioni provvisorie per gli anni 1987, 1988, 1989 (v. art. 47 l. n. 222 del 1985). A decorrere dal periodo dell'imposta 1989 è previsto che le fonti dell'istituto stesso siano le due seguenti: 1) le erogazioni dei fedeli, per incentivare le quali è previsto che le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo, ai fini delle imposte, «erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero della chiesa cattolica italiana» (art. 46); 2) una quota non superiore all'8 per mille, dell'irpef pagata da ciascun contribuente, il quale scelga tale destinazione, che comprende: esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo.

Vi sono alcune altre disposizioni transitorie e di minore importanza, ma quello sopra delineato è il nuovo sistema di sostentamento del clero che, in attuazione di una delle principali novità della riforma concordataria, sostituisce il vecchio sistema di corresponsione degli assegni di congrua. Molte considerazioni possono certo essere fatte con riferimento a tale riforma, con la quale lo stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla c.e.i., e non più ai diretti interessati, le somme destinate a pagare i supplementari di congrua. Per valutare la portata, anche economica, della questione, è opportuno ricordare che il bilancio di previsione dello stato per il 1984 definisce in 277 miliardi, 302 milioni e 374 mila lire la somma complessiva comprendente gli assegni di congrua e gli altri finanziamenti ad attività di culto. Con la riforma vengono meno tutti i controlli della prefettura sui «benefici ecclesiastici»,

che erano prima necessari per stabilire il reddito dei titolari della parrocchia e potere assegnare l'integrazione mensile costituente il supplemento di congrua.

Nessun dubbio che dovesse essere riformato l'antiquato sistema dei benefici ecclesiastici e dei supplementi di congrua, ma sono molte le perplessità che suscita il sistema per il quale la ripartizione delle somme, «in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica» (art. 47, 2° co., l. n. 222 del 1985) è fatta in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti (in pratica, da quei cattolici che si avvarranno della facoltà di dedurre dal proprio reddito le erogazioni a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero) (art. 47, 3° co.). Le disposizioni ora ricordate prevedono un sistema che è stato giustamente oggetto di molte critiche, non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla chiesa cattolica, giacché, come ha osservato l'unione delle comunità israelitiche italiane, una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa;

È anche discutibile che si venga a inserire nel sistema un elemento di competitività (o di conflittualità) fra interessi statali ed ecclesiastici: e ciò, più che in ragione d'una diversità di compiti da assolvere e di valori da realizzare, in considerazione della maggiore fiducia riposta nella 'diretta gestione' della Chiesa o nella 'diretta gestione' dello Stato.

Un argomento che negli ultimi anni ha acquistato sempre maggiore importanza e ha suscitato un dibattito che indubbiamente trascende la questione concordataria, anche per il rilievo che la materia ha ricevuto per effetto della previsione costituzionale contenuta nell'art. 9, è quello della tutela del patrimonio storico e artistico⁷¹.

⁷¹ Per indicazioni bibliografiche, cfr. gli scritti pubblicati negli atti del convegno svoltosi a Napoli nei giorni 26-28.11.1981 (*Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, Jovene, 1983) e, dopo l'accordo di Villa Madama, BELLINI, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, in *Il dir. eccl.*, 1984, I, 265; AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, 29; *il tetto*, 1984, 195.

Il legislatore della riforma ha dedicato al tema un'apposita norma, l'art. 12, nel quale si precisa, innanzi tutto, che la s. sede e la repubblica italiana, nel rispettivo ordine, «collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico» (1° co.) e che le due parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche, al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso (2° co.).

Per comprendere gli aspetti più rilevanti del problema, occorre valutare le premesse d'ordine costituzionale. L'art. 9 cost., dopo avere precisato che è compito della repubblica promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, prevede, nel 2° co., che la repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» (Sull'art. 9 cost. cfr. F. MERUSI, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, Art. 1-12*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, p. 434). Nella norma si fa riferimento ad una categoria assai ampia di beni culturali, nella quale è opportuno comprendere non solo le cose attualmente tutelate dalle leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939, ma anche il patrimonio archivistico librario, i cd. beni audiovisivi, i beni ambientali, nonché più in generale qualsiasi cosa che comunque costituisca ad un tempo testimonianza materiale avente valore di civiltà e strumento di incivilimento⁷². La tutela è affidata, come funzione comune, a tutti i soggetti che operano nell'ordinamento nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e, in particolare, allo stato, alle regioni e agli enti territoriali, il comune e la provincia, in genere ai pubblici poteri dotati di autonomia.

I beni culturali e ambientali rappresentano un patrimonio comune della nazione, ossia dell'intera collettività, vincolato ad assolvere una funzione culturale, che deve potere essere garantita indipendentemente dal titolo di proprietà⁷³ e dunque la valorizzazione e la fruizione di tale patrimonio richiedono l'intervento degli enti esponenziali della

⁷² M. CANTUCCI, *Beni culturali e ambientali*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, vol. I, Torino, Utet, p. 722.

⁷³ CASUSCELLI, *Linee programmatiche di un "progetto" di regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Il dir. eccl.*, 1977, I, p. 113; F. MANTOVANI, *La disciplina penale*, in AA.VV., *La tutela penale del patrimonio artistico*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 55.

comunità in cui si trovano i relativi beni e della stessa comunità di base. La norma contenuta nell'art. 9 cost. attribuisce alla repubblica la competenza per quanto riguarda la valutazione dell'interesse storico e artistico dei beni culturali, compresi i beni degli enti ecclesiastici, e solo quando l'amministrazione esercita i poteri inerenti alla gestione di tali beni si pone l'esigenza di un accordo con le autorità ecclesiastiche (a questa esigenza di perseguire l'accordo fa riferimento l'art. 12 conc), volto ad evitare impedimenti ed ostacoli per il normale funzionamento dell'attività religiosa. Tale eventualità è stata tenuta presente dal legislatore italiano che, nell'art. 8 l. 1.6.1939, n. 1089, ha previsto che «quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'educazione nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà, per quanto riguarda le esigenze di culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica»: a questa norma e alle sue successive modificazioni (tra le altre sono da ricordare le l. 21.12.1961, n. 1552 e 14.1.1975, n. 5 e i d.p.r. 3.12.1975, n. 805 e 24.7.1977, n. 616) dovrà continuare a farsi riferimento per l'esercizio dei poteri statuali concernenti le cose d'interesse storico ed artistico degli enti ecclesiastici, con esclusione dei beni di proprietà della s. sede, espressamente indicati negli art. 13-16 tratt.

Ove dunque si tratti di realizzare finalità di pubblico interesse che lo stato moderno assume fra i suoi compiti specifici, come la tutela governativa del patrimonio culturale, considerata di tale importanza civile da costituire oggetto di una espressa previsione costituzionale, i poteri mediante i quali si attua l'intervento dello stato rientrano tra quelli in cui si esprime la potestà sovrana dello stato a garanzia del pubblico interesse⁷⁴.

Anche per quanto riguarda la conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche l'art. 12 conc. prevede, al 3° co., che esse siano favorite e agevolate, «sulla base di intese dei competenti delle due Parti».

Il n. 2 dell'ari 12 conc. si riferisce alle catacombe cristiane, per le quali si stabilisce che la s. sede conserva la disponibilità di quelle

⁷⁴ P. BELLINI, *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico ecclesiastico in Italia*, in *Il dir. eccl.*, 1966, I, 313, spec. p. 355.

esistenti nel suolo di Roma e nelle altre parti del territorio italiano, con l'onere conseguente della custodia, della manutenzione e della conservazione, rinunciando alla disponibilità delle altre catacombe. Agli scavi occorrenti ed al trasferimento delle sacre reliquie la s. sede potrà procedere con l'osservanza delle leggi dello stato e fatti salvi gli eventuali diritti di terzi.

L'eliminazione di ogni ingerenza statale nelle nomine dei parroci e dei vescovi per il legislatore italiano costituiva un obbligo costituzionale, che impegna autorità dello stato alla neutralità in materia religiosa e garantisce la piena libertà confessionale nelle nomine a tutti gli uffici ecclesiastici.

Il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana (con alcune eccezioni, come quella che prevede il divieto del riesame nel merito della decisione ecclesiastica), ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi. Si è spesso sottolineata la novità del dissolvimento di ogni riserva di giurisdizione ecclesiastica e ci si è contemporaneamente richiamati al contenuto della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 1982, che aveva invece dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa alla riserva di giurisdizione riconosciuta ai giudici ecclesiastici in materia di "matrimonio concordatario"; si precisa, nel n. 4 del protocollo addizionale, l'esigenza di «tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine»: ma questa ovvia indicazione è tuttavia di tale genericità da consentire, nella delicata materia matrimoniale, un ambito di interpretazioni talmente ampio da rendere imprevedibile la disciplina che, nella concretezza dell'esperienza giuridica, riguarderà il tema del matrimonio.

In tema di insegnamento della religione cattolica viene affermato il principio fondamentale della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali, con la tutela della piena libertà dei cittadini nell'esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'istruzione religiosa nelle scuole statali; ma in questa materia, nella quale non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell'orario scolastico a spese della chiesa ed è stato ribadito l'impegno dello stato di assicurare l'insegnamento

della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano, i problemi più delicati devono ancora essere risolti; programmi di insegnamento, modalità di organizzazione, criteri di scelta dei libri di testo, profili di qualificazione professionale per gli insegnanti. Ed è noto che, a tale proposito, si susseguono le proposte tendenti a introdurre discipline obbligatorie riguardanti l'insegnamento di "conoscenza dei fatti religiosi" e di "cultura religiosa" nei vari ordini scolastici e che sempre più frequenti sono i giudizi amministrativi nei quali si contesta la configurazione del ritiro del nulla-osta ecclesiastico agli insegnanti di religione come atto insindacabile e dell'atto dell'autorità scolastica italiana come atto dovuto.

Del tutto insoddisfacente è la modifica della disciplina riguardante le nomine dei professori dell'università cattolica del s. cuore e dei dipendenti istituti. L'art. 38 conc. '29 riguardava il problema dell'ammissibilità del sistema per il quale le nomine dei professori dell'università cattolica del «sacro cuore» di Milano, istituita con r.d. 2 ottobre 1924, n. 1661 come università libera, sono subordinate al nulla-osta da parte della s. sede diretto ad assicurare che non vi sia alcunché da eccepire dal punto di vista morale e religioso: un sistema la cui compatibilità con la costituzione nel 1972 è stata esaminata dalla corte costituzionale nella sentenza n. 195 e che si presenta di difficile interpretazione soprattutto perché la norma concordataria si limita a stabilire che il nulla-osta debba essere concesso, mentre nulla precisa in merito alla possibilità di revoca del nulla-osta medesimo. I problemi interpretativi a proposito di tale norma si sono posti dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana ed anzi soltanto negli anni settanta: ed è significativo che quando nel 1969 il problema della revisione del concordato è stato affrontato dalla commissione presieduta dall'on. Gonella, tutti i commissari hanno espresso l'opinione che l'art. 38 avrebbe dovuto rimanere invariato, non ravvisando alcun motivo di mutare il testo dell'articolo.

Le perplessità maggiori che suscita l'attribuzione all'autorità ecclesiastica (congregazione per l'educazione cattolica) del potere pienamente discrezionale di allontanare dal corpo accademico i docenti che non risultino più graditi, in quanto sostenitori di una ideologia diversa da quella che caratterizza l'università nella quale insegnano, riguardano il condizionamento che tale potere comporta nei confronti

della libertà di insegnamento, intesa come garanzia personale di chi è preposto all'insegnamento di poter svolgere quest'ultimo: a) senza intromissioni altrui e b) senza timore di dover subire conseguenze nel suo rapporto di impiego.

Il problema richiede un adeguato approfondimento considerando, tra l'altro, che l'argomento con il quale la corte costituzionale, a proposito del «caso Cordero», esaminato nella sent. n. 195 del 1972, ha ritenuto legittimo il potere di allontanare i docenti in contrasto ideologico con i principi cui si ispira l'università cattolica, è proprio fondato sulla norma costituzionale della quale si asseriva la violazione: ed infatti, come anche risulta dalla precisazione di uno dei giudici della corte, in una lettera pubblicata sul «Corriere della sera», la corte costituzionale, attraverso la norma concordataria dell'art. 38, ha inteso applicare proprio l'art. 33 cost, traendone il principio della libertà della scuola, che coesiste, nel nostro ordinamento pluralistico, con quello della libertà nella scuola, e può anche, a volte, limitarlo, ove sia necessario per realizzarsi.

In tale prospettiva, impedire a una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i propri docenti in base ad una valutazione della loro personalità ed il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti (o si siano rivelati) contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, significherebbe mortificare e sostanzialmente rinnegare la libertà della scuola, essendo tale libertà inconcepibile senza la titolarità di quei poteri.

A proposito della libertà di insegnamento è necessario, però, porre in rilievo la singolarità di tale garanzia, consistente nella circostanza che essa è riconosciuta al singolo insegnante per il buon uso del suo ufficio e che la norma che la contempla può essere invocata a tutela di un interesse generale, in quanto essa pone un limite all'autorità accademica nel prevalente interesse pubblico, più che nell'interesse del docente: tale precisazione induce a ritenere che sia del tutto irrilevante l'eventuale atteggiamento di adesione o di reazione del docente rispetto al comportamento con il quale l'autorità accademica intenda condizionarne la libertà, incidendo su un diritto garantito, nell'interesse generale, della costituzione.

Tale precisazione, indubbiamente valida per le università statali, ha valore anche per le università libere, anche se, a proposito di que-

ste ultime, occorre individuare quale particolare significato e quale portata assumano i principi sopra posti in rilievo.

Se è ammissibile che nelle università ideologicamente impegnate (attualmente alla sola università cattolica, in futuro, eventualmente, a tutte le università che assumano una coloritura ideologicamente caratterizzata) sia reso possibile ammettere l'ingresso nel corpo accademico soltanto dei docenti che rispondano all'esigenza di una conformità all'orientamento ideologico che caratterizza la stessa università, non è invece ammissibile che i gruppi dirigenti delle università ideologicamente e religiosamente caratterizzate pretendano di far prevalere il proprio indirizzo ideologico per tutta la vita del rapporto instaurato con il docente, e quindi anche in ipotesi di eventuale mutamento ideologico da parte di quest'ultimo.

Con l'allontanamento del docente dal corpo accademico dell'università, attraverso la revoca del nulla-osta, vengono, infatti, violati i principi dell'inamovibilità e del diritto all'ufficio, intesi a garantire al professore universitario la piena libertà di insegnamento e ad impedire ogni attentato ad essa da parte dell'autorità accademica.

Il problema non consiste tanto nel determinare il concetto astratto di libertà della scuola (anche universitaria) e nel precisare che tale libertà per realizzarsi può talora esigere una limitazione dell'esercizio delle libertà nella scuola, bensì nel chiarire quali siano la portata, il significato ed i limiti dei diritti di libertà della scuola e nella scuola previsti nell'art. 33 cost.

Ora, ciò che appare discutibile, e che comunque va verificato alla luce della normativa costituzionale, è proprio il principio per il quale, nel nostro ordinamento costituzionale, la tutela della libertà della scuola possa realizzarsi con il sacrificio della individuale libertà di insegnamento: ricorrono invero non poche ragioni che inducono a ritenere che nel contrasto tra la libertà dell'università cattolica di (continuare ad) avere dei docenti che si conformino all'indirizzo ideologico dell'università e la libertà del docente che intenda continuare a svolgere il suo insegnamento e ad esercitare così un diritto riconosciuto dalla costituzione italiana e spettantegli per aver superato un pubblico concorso, sia questo secondo diritto di libertà che deve avere la prevalenza.

Come si è ricordato a proposito della libertà di insegnamento nelle scuole private primarie e secondarie, la tendenza degli ordinamenti

democratici contemporanei è nel senso di attribuire tutela alla libertà individuale, ove quest'ultima si trovi in instabile contrasto con la libertà collettiva dei gruppi; questa tendenza ha trovato applicazione anche nella nostra costituzione se si considera, soprattutto, il valore personalista della norma contenuta nell'art. 2 cost.

Ma ciò che soprattutto è importante sottolineare è il carattere strumentale che la libertà collettiva della scuola (anche universitaria) assume rispetto alla libertà di insegnamento: ed è proprio la mancata considerazione di tale aspetto del problema che suscita perplessità sulla decisione adottata sul "caso Cordero" dalla corte costituzionale.

L'art. 33 cost. garantisce la libertà della scuola quale mezzo o strumento di esplicazione della libertà di insegnamento: quest'ultimo diritto, inoltre, è un diritto irrinunciabile, a cui pertanto la persona del docente non può abdicare; da tale considerazione si deduce anche l'inammissibilità della tesi secondo la quale il docente allontanato dall'università cattolica in definitiva non subisce che le conseguenze prevedibili di una scelta libera e consapevole, dallo stesso operata al momento in cui ha ritenuto di entrare nel corpo accademico della «Cattolica» accedendo alla relativa ideologia. Del resto è la stessa garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo sancita nell'art. 2 cost. che esclude qualsiasi limitazione di diritti che derivi da vincoli di subordinazione di carattere perpetuo o da sanzioni preventivamente contemplate in gruppi extrastatali.

Dal punto di vista religioso, infatti, nella chiesa cattolica si è determinato, proprio nel settore dell'educazione e della scuola, un notevole divario tra le nuove concezioni che impegnano i cattolici al rispetto della coscienza individuale e della libertà di pensiero e alla distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile e il riproporsi di una visione dei rapporti e società politica, secondo cui l'autorità civile ha il dovere di prestare gli aiuti di carattere economico alle strutture ecclesiastiche nelle quali deve svolgersi la vita di relazione dei cattolici. Il giudizio negativo sull'istituzionalizzazione dell'insegnamento della religione all'interno della scuola statale ha così coinvolto nel discredito sociale anche le formazioni ecclesiali istituzionalmente competenti all'esercizio dei compiti di trasmissione della fede ed ha mortificato l'esigenza avvertita da molti credenti di non collegare a contributi dello stato l'esperienza religiosa relativa all'insegnamento della fede.

Dal punto di vista dello stato democratico, la società richiede la presenza di una scuola che operi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, ma come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società; l'azione educativa che compete all'azione dello stato non può avere come sua essenziale prospettiva l'uniformità assoluta di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita.

La conoscenza del problema religioso, la valutazione critica del fatto religioso, che non siano svolte al servizio di una fede determinata, dovrebbero essere attribuite alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione. Questa soluzione vale anche a far superare le perplessità sollevate da chi pone in rilievo, a mio avviso giustamente, l'ingiustificata sproporzione che si determinerebbe a favore dell'istruzione sul pensiero religioso, ove si aderisse alla tesi del cd. doppio binario, o della cd. doppia via, di un insegnamento cioè di cultura religiosa, obbligatorio per tutti, e di un insegnamento facoltativo.

Il fenomeno religioso costituisce una componente importante della cultura ed è parte integrante dello studio delle varie discipline insegnate nella scuola statale, come la storia, la geografia, l'educazione civica, la letteratura, le scienze, l'educazione linguistica, l'educazione artistica; gli insegnanti, soprattutto quelli più sensibili alle esigenze della interdisciplinarietà, affrontano ed esaminano i temi religiosi utilizzando lo stesso metodo critico e scientifico con cui trattano i problemi delle rispettive discipline; ed anche nella pratica didattica della scuola elementare i maestri valutano gli elementi di conoscenza del fatto religioso acquisiti dal bambino per farne oggetto di discussione e verifica, fornendo le informazioni comprensibili in questa fase delicata del lavoro scolastico.

D'altronde molti temi che oggi figurano nei programmi di insegnamento della religione possono costituire oggetto di considerazione e di apprendimento in materie diverse da quella della religione. Quando, per esempio, nei programmi di insegnamento della religione per il III anno della scuola media inferiore (d.p.r. 6.2.1979) si indicano come casi significativi di temi da trattare quelli relativi alla «educazione affettiva e sessuale», alla «giustizia sociale», ai «problemi dell'edificazione della pace nella libertà», si citano argomenti che non costi-

tuiscono temi specifici di un insegnamento di religione o di cultura religiosa. Oggi poi la proposta di affrontare i temi relativi al fatto religioso nelle discipline della scuola può tener conto dell'apertura della scuola media superiore alle scienze sociali ed appare coerente con la tendenza, che ha inizio solo in età moderna, a considerare la religione oggetto di una specifica «scienza umana».

Assegnato alla scuola di tutti il compito di istruire sul fatto religioso, a prescindere da qualunque giudizio di valore sulla dimensione religiosa della vita, compito che, come s'è detto, va esercitato mediante una maggiore apertura delle singole discipline alla valutazione degli aspetti individuali e sociali del fatto religioso, di notevole complessità è però il problema di considerare quale posizione debba riconoscersi, nella scuola dello stato democratico, all'insegnamento delle religioni, all'insegnamento catechistico o confessionale: un'espressione quest'ultima con la quale ci si riferisce agli insegnamenti idonei ad offrire la valutazione delle diverse concezioni religiose, delle diverse rappresentazioni del mondo.

In conformità alle nuove concezioni collegate alla riscoperta delle risorse educative extrascolastiche, si pone l'esigenza che alla religione venga riconosciuto uno spazio adeguato nell'ambito delle attività elettive che la scuola è impegnata a favorire per arricchire lo svolgimento dell'azione educativa e consentire di superare gli inconvenienti derivanti dalla tendenza della scuola tradizionale a chiudersi in se stessa.

La disciplina che nel concordato lateranense riguardava il problema del rapporto tra insegnamento, scuola e istruzione è stata riformata con l'accordo di modificazioni del concordato lateranense, firmato il 18.2.1984 ed entrato in vigore il 3.6.1985.

Le norme relative a tale materia sono ora contenute negli artt. 9 e 10 dell'accordo e nei nn. 5 e 6 del protocollo addizionale, che qui di seguito si trascrivono.

Art. 9, 1. «La Repubblica italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e nei termini previsti dalla propria Costituzione, garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione.

A tali scuole che ottengano la parità è assicurata piena libertà ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle

scuole dello Stato e degli altri enti territoriali, anche per quanto concerne l'esame di Stato.

2. La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado.

Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento.

All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori, eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

Art. 10.1. «Gli istituti universitari, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti ecclesiastici e religiosi, o per la formazione nelle discipline ecclesiastiche, istituiti secondo il diritto canonico, continueranno a dipendere unicamente dall'autorità ecclesiastica.

2. I titoli accademici in teologia e nelle altre discipline ecclesiastiche, determinate d'accordo tra le Parti, conferite dalla Facoltà approvate dalla Santa Sede, sono riconosciuti dallo Stato.

Sono parimenti riconosciuti i diplomi conseguiti nelle Scuole vaticane di paleografia, diplomatica e archivistica e di biblioteconomia.

3. Le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica».

Protocollo addizionale, n. 5.

«In relazione all'art 9:

a) L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 è impartito – in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni – da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica.

Nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe riconosciuto idoneo dalla autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo.

b) Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati:

- 1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche;
- 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni;
- 3) i criteri per la scelta dei libri di testo;
- 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti.

c) Le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente nelle regioni di confine nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari.

Protocollo addizionale, n. 6.

In relazioni all'art. 10:

La Repubblica italiana, nell'interpretazione del n. 3 – che non innova l'art. 38 del Concordato dell'11 febbraio 1929 – si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte Costituzionale relativa al medesimo articolo».

Nelle disposizioni concordatarie che si sono sopra riportate vengono fornite soluzioni in ordine ai problemi del rapporto tra scuola, insegnamento ed istruzione che tengono conto del dibattito degli ultimi decenni su questa importante questione del rapporto tra stato e chiesa cattolica e solo in taluni casi costituiscono innovazione rispetto alle norme precedentemente in vigore: ed è anche per questo motivo, oltre che per l'interesse storico che le norme ora abrogate presentano, che si è preferito indicare in precedenza le soluzioni legislative adottate dal legislatore con la disciplina concordataria lateranense e con le disposizioni che sono ad essa collegate. Vediamo di esaminare distintamente i vari problemi.

Le norme contenute nel n. 1 dell'art. 9 conc. ribadiscono, con alcune limitate ma significative differenze, i principi contenuti nella carta costituzionale: in questa materia si è attuata così quella tendenza alla

concordatizzazione (espressione brutta ma significativa) di materie prima rientranti nella disciplina unilaterale dello stato italiano, che, prima della conclusione della vicenda concordataria, era stata criticata con convincenti argomenti, da una parte della dottrina.

Nel 1° comma si conferma, sul piano concordatario, l'impegno assunto costituzionalmente dalla repubblica con l'art. 33, 3° co., di garantire «alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione». Un'omissione significativa è che nella norma concordataria non risulta compreso il limite, contenuto nell'espressione «senza oneri per lo Stato», che ha costituito finora, e non potrà non costituire in futuro, limite costituzionalmente vincolante per l'istituzione, l'attività ed il funzionamento delle scuole private confessionali.

Questo problema, in ordine al quale molte sono state le difficoltà per la riforma concordataria, è ora disciplinato, come si è visto, nel n. 2 dell'art. 9 e nel n. 5 del protocollo addizionale. Tale disciplina fissa però solo alcuni principi generali, sia pure di notevole importanza, mentre per le questioni di più difficile soluzione concreta rinvia a successive intese tra le competenti autorità scolastiche e la conferenza episcopale italiana.

I principi stabiliti nella norma concordataria e sui quali occorre richiamare l'attenzione sono i seguenti. La repubblica italiana riconosce il valore della cultura religiosa e tiene conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano. Tale premessa supera la concezione del concordato '29 circa l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla religione cattolica come «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica»; ed è sul fondamento di tale premessa che è previsto l'impegno concordatario dell'ordinamento civile ad assicurare, «nel quadro delle finalità della scuola», l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado: impegno previsto per la prima volta in un accordo bilaterale tra lo stato italiano e la chiesa cattolica. Per la prima volta è contemplato nella legislazione dell'Italia democratica il sistema che garantisce ai genitori dei bambini e dei ragazzi e agli allievi maggiorenni «il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento» (2° co. del n. 2 dell'art. 9 conc); per la prima volta, in un accordo bilaterale tra stato e chiesa cattolica, è previsto il principio per il quale l'insegnamento

della religione nelle scuole materne ed elementari può essere impartito dall'insegnante di classe che sia disposto a svolgerlo e che abbia ottenuto il riconoscimento di idoneità dall'autorità ecclesiastica, e cioè da un'autorità estranea all'ordinamento giuridico dello stato italiano; per la prima volta in un accordo bilaterale tra stato e chiesa cattolica si prevede che, per una parte del territorio dello stato, possa applicarsi una disciplina differenziata, con riferimento specifico alle «regioni di confine nelle quali la materia è regolata da norme particolari» (lett. e) prot. add., n. 5).

Le novità espresse da tali principi assumono notevole importanza e costituiscono alcuni tra gli aspetti più rilevanti del problema generale concernente i rapporti tra stato e chiesa cattolica. Il 14.12.1985 verrà poi firmata l'intesa tra il ministero della pubblica istruzione e la conferenza episcopale italiana che, ai sensi del n. 5.b prot. add., è destinata a determinare: 1) i programmi di insegnamento della religione cattolica; 2) le modalità di organizzazione dell'insegnamento di tale disciplina (di difficile soluzione si presenta la questione circa la più opportuna collocazione nel quadro degli orari delle lezioni); 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti. Tali norme al momento in cui scrivo non sono ancora note e la loro interpretazione comporterà problemi di non facile soluzione.

Assai complessa si presenta anche la questione relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione, considerando che la giurisprudenza amministrativa, in numerose, recenti occasioni, ha dovuto affrontare tale problema, con riferimento ad ipotesi di revoca, da parte dell'autorità ecclesiastica, dell'approvazione accordata agli insegnanti di religione nelle scuole statali.

Per valutare dunque l'effettiva portata dei principi contenuti nel nuovo concordato con riferimento al tema dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale e il significato delle innovazioni che essi saranno idonei a determinare nella vita scolastica sarà necessario conoscere le norme di attuazione delle nuove disposizioni. In proposito occorre infatti ribadire l'importanza che sempre riveste l'applicazione delle norme e l'esigenza di tener conto della possibilità di divario fra teoria e prassi nel processo di attuazione del diritto, e inoltre è opportuno sottolineare che la tendenza, rivelata di recente dal legislatore nella disciplina della materia scolastica, ad adottare

norme dal significato volutamente ambiguo e tali da suscitare notevoli incertezze di interpretazione, può giustificare la cautela di chi teme che manchi una reale volontà di garantire nella prassi il rispetto della libertà di religione e di coscienza, l'eguaglianza tra credenti e non credenti, la tutela delle minoranze.

Del tutto insoddisfacente è la disciplina riguardante le nomine dei professori dell'università cattolica e dei dipendenti istitutivi. A tale problema sono dedicate le norme contenute nel n. 3 dell'art. 10 e nel n. 6 prot. add. Il n. 3 dell'art. 10 prevede alcune innovazioni rispetto alla corrispondente norma dell'art. 38 conc. '29: non si parla più di "nulla osta della Santa Sede", ma di "gradimento della competente autorità ecclesiastica"; non si parla del solo istituto di magistero Maria Immacolata, ma dei "dipendenti istituti"; il gradimento dell'autorità ecclesiastica non riguarda anche il profilo "morale", come previsto nel '29, ma solo il profilo "religioso". Riguardo a tale disposizione va segnalata la singolare e piuttosto ingenua precisazione, contenuta nel n. 6 prot. add., che l'art. 10, n. 3, conc, «non innova l'art. 38 del Concordato dell'11 febbraio 1929»; tale precisazione è seguita dall'ulteriore, sconcertante disposizione, per la quale la repubblica italiana dichiara che «si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte Costituzionale» relativa all'art. 38 conc. '29. La prima precisazione esprime la fiducia che l'interprete si ritenga vincolato al rispetto della dichiarazione che la nuova norma non innova quella precedentemente in vigore, ma le innovazioni sono evidenti a chi confronti le espressioni contenute nelle due norme concordatarie del '29 e dell'84; la seconda precisazione esprime l'auspicio che il tempo si fermi e con esso si arresti il processo di maturazione delle idee. Ma le ragioni per una modifica dell'opinione espressa dalla corte costituzionale nel 1972 sono, ad avviso di chi scrive, di tale rilievo da indurre a sperare che la corte costituzionale, in un eventuale futuro giudizio di legittimità costituzionale della norma concordataria ora vigente, e gli interpreti di tale norma valutino la strana espressione del legislatore concordatario solo come una speranza priva di effettivo valore normativo.

L'art. 13 prospetta la realtà di una «Chiesa nazionale italiana», rinviando a «nuovi accordi» tra lo stato e la conferenza episcopale «ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione»; tali materie riguardano le festività religiose con validità civile, i titoli accademici ecclesiastici, l'assistenza spirituale nell'esercito,

nelle carceri, negli ospedali, i beni culturali di proprietà ecclesiastica, l'organizzazione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche. Per la disciplina di queste materie spetterà al parlamento esercitare le funzioni che la costituzione gli attribuisce.

Secondo l'esplicita dichiarazione contenuta nell'art. 13 dell'accordo, le disposizioni in esso previste «costituiscono modificazioni del Concordato Lateranense accettate dalle due parti»: la precisazione è da valutare in rapporto al problema della copertura costituzionale degli accordi sui rapporti tra stato e chiesa cattolica, una garanzia che ai sensi dell'art. 7, 2° co., cost., non riguarda tutte le convenzioni tra l'Italia e la santa sede, bensì i soli patti lateranensi. Ove si dovesse ritenere che le innovazioni apportate al testo del concordato lateranense siano di tale portata da impedire di considerare l'accordo del 18 febbraio 1984 come una mera modificazione di patti lateranensi, dovrebbe concludersi che tali accordi costituiscono un nuovo concordato o una convenzione di natura e contenuto sostanzialmente diversi rispetto al concordato precedente; in ambedue le ipotesi si avrebbe l'ulteriore conseguenza che la garanzia costituzionale prevista nel 1948 con riferimento al testo del 1929 non potrebbe riguardare il testo del 1984. Il parlamento potrebbe cioè modificare, con procedura legislativa ordinaria, quest'ultimo testo, senza il consenso della santa sede, e non potrebbe considerarsi violata la norma contenuta nell'articolo 7, 2° co., cost.

FONTE. - Per una valutazione delle fonti del diritto ecclesiastico italiano sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica cfr. BERLINGÒ, CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, Milano, 1997; BOTTA, *Codice di diritto ecclesiastico*, Torino, 1997; MONETA, *Codice di diritto ecclesiastico*, Piacenza, 1999. In particolare cfr. art. 1, 28, 33 statuto albertino 4 marzo 1848; l. 29 maggio 1855, n. 878, soppressione negli Stati sardi di case di alcuni ordini religiosi e di alcuni capitoli e benefici; r. d. 7 luglio 1866, n. 3036, soppressione delle corporazioni religiose in tutto il Regno d'Italia; l. 15 agosto 1867, n. 3848, soppressione degli enti ecclesiastici secolari e liquidazione dell'asse ecclesiastico nel Regno d'Italia; l. 13 maggio 1871, n. 214, guarentigie pontificie e rapporti tra Stato e Chiesa; *codex iuris canonici* 27 maggio 1917; Concordato 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; Trattato 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; convenzione finanziaria 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; l. 27 maggio 1929, n. 810, esecuzione del Trattato, dei quattro allegati e del Concordato fra l'Italia

e la Santa Sede; l. 27 maggio 1929, n. 847, disposizioni di applicazione del Concordato, nella parte relativa al matrimonio; l. 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sui patrimoni destinati a fini di culto; r. d. 2 dicembre 1929, n. 2262, regolamento di esecuzione della l. 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sui patrimoni destinati a fini di culto; art. 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 19, 20, 21, 33 cost; *codex iuris canonici* 25 gennaio 1983; Accordo di modificazioni del Concordato lateranense 18 febbraio 1984 e Protocollo addizionale; l. 25 marzo 1985, n. 121, ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede; l. 20 maggio 1985, n. 206, ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva la norme per la disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6, dell'Accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede; l. 20 maggio 1985, n. 222, disposizioni sugli enti e sui beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.

LETTERATURA. - Una bibliografia degli scritti sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia negli anni 1929-72 è riportata in LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Milano, 1974. Per gli anni anteriori, Id., *Le riviste di diritto ecclesiastico (1890-1925)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987, XVI, 285 ss. Per il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, Id., *I rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Saggio bibliografico (1 gennaio 1948-30 settembre 1971)*, in *Dir. eccl.*, 1971, LXXXI, I, 348 ss. Per il periodo 1973-80, Id., *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1973-1980*, Perugia-Firenze, 1981. Per gli anni 1984-1998 v. la rassegna *Libri e riviste* pubblicata nella rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

Con particolare riferimento all'evoluzione storica e giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, cfr. in genere CRIVELLUCCI, *Storia delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa*, I, Bologna, 1886; HINSCHIUS, *Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche*, in MARQUARDSEN' S, *Handbuch des öffentlichen Rechts d. Gegenwart*, I, Friburg Br., 1887; BRUNIALTI, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*, in *Biblioteca delle scienze politiche* diretta da A. BRUNIALTI, VIII, Torino, 1892; HAMMERSTEIN, *Chiesa e Stato considerati giuridicamente*, *ivi*; HINSCHIUS, *Esposizione generale delle relazioni tra la Chiesa e lo Stato*, *ivi*; FRIEDBERG, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Torino, 1993; RUFFINI, *Stato e Chiesa in Italia*, Appendice a FRIEDBERG, *Trattato di diritto ecclesiastico*, cit.; MOULART, *L'Eglise et l'Etat* 4, Louvain,

1895; CAPPELLO, *Chiesa e Stato*, Roma, 1910; DEL GIUDICE, *La separazione fra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Roma, 1913; FALCO, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Torino, 1913; RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*, Torino, 1913; GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, a cura di JEMOLO, Milano, 1923; RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924; CROCE, *Stato e Chiesa in senso ideale e la loro perpetua lotta nella storia*, «Atti regia Accademia scienze morali e politiche di Napoli», LI, Napoli, 1927; JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927; CHECCHINI, *Sulla qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1939, XXXI, I, 483 ss.; JEMOLO, *La classifica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, in *Arch. giur.*, 1938, CXIX, 1 ss.; CHECCHINI, *Stato e Chiesa dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 1949; BERTOLA, *Appunti sulla nozione giuridica di laicità dello Stato*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Don L. Sturzo*, I, Bologna, 1953, 169 ss. e in BERTOLA, *Scritti minori*, II, Torino, 1967, 351 ss.; *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica* a cura di SCOPPOLA, Bari, 1957; *Stato e Chiesa* (Autori vari) a cura di V. GORRESIO, Bari, 1957; JEMOLO, *Società civile e società religiosa*, Torino, 1959; BELLINI, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, VIII, 926 ss.; CHECCHINI, *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, in *Dir. eccl.*, 1961, LXXI, I, 189 ss.; D'AVACK, *Confessionismo*, in *Enc. dir.*, VIII, 929 ss.; CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Milano, 1963; D'AVACK, *La qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa e l'applicazione allo Stato italiano*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, 1°, Milano, 1963, 277 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi*, in *Arch. giur.*, 1963, CLXV, 53 ss.; CIPROTTI, *Diritto ecclesiastico*², Padova, 1964; CONSOLI, *Dalla politica ecclesiastica della Destra all'attuale reciproca autonomia dello Stato e della Chiesa*, Milano, 1964; BERTOLA, *Chiesa e Stato*, in *Nss. D. It.*, III, 1964, 190 ss.; DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*¹⁰, Milano, 1964; GISMONDI, *Lezioni diritto ecclesiastico*², Milano, 1965; CAPUTO, *Il problema della qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa*, Milano, 1967; CONSOLI, *Il superamento del conflitto risorgimentale fra Stato e Chiesa nel secolo ventesimo*, in *Studi parmensi*, 1961, XII, 365 ss.; DE LUCA, *La qualifica dello Stato in materia religiosa*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP), La legislazione ecclesiastica* a cura di D'AVACK, Vicenza, 1967, 325 ss.; GRAMSCI, *Il Vaticano e l'Italia*, Roma, 1967; GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*,

in *Arch. giur.*, 1967, CLXXII, 61 ss.; BELLINI, "Potestas Ecclesiae circa temporalia". *Concezione tradizionale e nuove prospettive*, in *Eph. i. c.*, 1968, XXIV, 68 ss.; CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, in *Dir. eccl.*, 1968, LXXVIII, I, 226 ss.; JEMOLO, *Giurisdizionalismo*, in *Enc. dir.*, XIX, 185 ss.; SALVEMINI, *Stato e Chiesa in Italia* a cura di CONTI, Milano, 1969; JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*², Milano, 1970; MARTINA, *La Chiesa nell'età dell'assolutismo, del liberalismo, del totalitarismo. Da Lutero ai nostri giorni*, Brescia, 1970; SPINELLI L., *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato*, Modena, 1970; CATALANO, *La natura giuridica dei concordati nella moderna dottrina*, in *La istitucion concordataria en la actualidad* (Autori vari), Salamanca, 1971, 27 ss.; JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1971; CONDORELLI, *Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nel recente magistero ecclesiastico*, in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970), Milano, 1972, 351 ss.; JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione a Giovanni XXIII*, Torino, 1972; ID., *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1972; FERRABOSCHI, *Storia dei sistemi di relazione fra Stato e Chiesa*, Ferrara, 1973; MICCOLI, *Chiesa e società in Italia dal Concilio Vaticano I (1870) al pontificato di Giovanni XXIII*, in *Storia d'Italia* (Autori vari), V, 2°, *I documenti*, Torino, 1973, 1496 ss.; CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974; RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici* a cura di MARGIOTTA BROGLIO, Bologna, 1914; *Stato e Chiesa da Locke alle "Guarentìgie"* a cura di T. AMATO, 2 voll., Firenze, 1975; CIMBALO, *La questione cattolica nella strategia del partito comunista d'Italia alle sue origini*, in *Il Politico*, 1975, XL, 608 ss.; CAPUTO, *Stato e Chiesa*, in *Dizionario di politica* a cura di BOBBIO e MATTEUCCI, Torino, 1976, 1004 ss.; DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1976; QUAGLIANI, *Confessionalismo*, *ivi*, 214 ss.; *Rapporti attuali tra Stato e Chiesa in Italia* (Atti del XVII convegno nazionale dell' UGCI), Milano, 1976; GUERZONI, *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Dir. eccl.*, 1977, LXXXVII, I, 509 ss.; BELLINI, *Il sistema concordatario classico; origini remote della crisi*, in *Il concordato: trattato internazionale o atto politico?* (Autori vari), Roma, 1978, 32 ss.; D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*², I. Parte generale, Milano, 1978; MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose. 2. Teorie e ideologie*, Firenze, 1978; BELLINI, *Ipotesi non concordatarie di relazioni fra Stato e Chiesa*, in *il tetto*, 1979, XVII, 17 ss.; FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1979; JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*⁵, Milano, 1979; BELLINI, *Natura ed efficacia dei concordati ecclesiastici*, in *I problemi di Ulisse*, 1980, LXXXIX (II Concordato), 15 ss.; CASUSCELLI, *L'istituto concordatario nella società odierna*, *ivi*, 50 ss.; GIACCHI, *Lo*

Stato laico (1947), Milano, 1980; TEDESCHI, *Chiesa e Stato*, in *Nss. D.*, Appendice, I, 1980, 1145 ss.; BARILLARO, *Società civile e società religiosa. Dalla Restaurazione ai movimenti del '48*, Milano, 1981; BELLINI, "Repubblica sub Deo", *Il primato del Sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista*, Firenze, 1981; CARON, *Corso di storia dei rapporti tra Stato e Chiesa*. I. *Chiesa e Stato dall'avvento del Cristianesimo agli inizi della monarchia assoluta*, Milano, 1981; II. *Dal Concilio di Trento ai nostri giorni*, Milano, 1985; GIACCHI, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, II. *La Chiesa davanti allo Stato. Lo Stato e la vita sociale*, Milano, 1981; *Chiesa e società civile nel Settecento italiano* a cura di DI BELLA, Milano, 1982; *Storia e dogmatica nella storia del diritto ecclesiastico* a cura di M. TEDESCHI (Atti del convegno di Taormina, 16-29 ottobre 1981), Milano, 1982; JEMOLO, *Tra diritto e storia (1960-1980)*, Milano, 1982; BARILLARO, *Confessioni religiose*, in *Dizionario di politica*² a cura di BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, Torino, 1983, 2143 ss.; GUASCO, *Confessionalismo*, *ivi*, 212 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose*, *ivi*, 1144 ss.; OTTINO, *Separatismo*, *ivi*, 1028 ss.; SARACENI, *Chiesa e comunità politica*, Milano, 1983; SCOPPOLA, *Società civile, società religiosa e concordato nell'Italia contemporanea*, in *Società civile, società laica e insegnamento della religione* (Atti del convegno nazionale svoltosi a Roma nei giorni 17-19 novembre 1982), Brescia, 1983, 19 ss.; BARILLARO, *Realtà sociale e rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, I, Milano, 1984, 222 ss.; BELLINI, NICORA, *Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati*, Milano, 1984; CASUSCELLI, *Post-confessionalismo e transizione*, Milano, 1984; *Potestà civile e autorità spirituale in Italia nei secoli della riforma e della controriforma* a cura di CATALANO e MARTINO, Milano, 1984; MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984; LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986; *Iglesia católica y regimenes autoritarios y democraticos (Experientia espanola e italiana)* (Autori vari), Madrid, 1987; TEDESCHI, *Separatismo*, in *Nss. Dig.*, Appendice, VII, 1987, 70 ss. e in *Id.*, *Saggi di diritto ecclesiastico*, Torino, 1987, 195 ss.; CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il sistema pattizio*, Bologna, 1988; *Id.*, *Nuovi profili dei rapporti tra società civile e società religiosa: l'esperienza del 1988*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 1988, V, 261 ss.; CATALANO, *Concordato ecclesiastico*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988; FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*², Bologna, 1988; LARICCIA, *Presupposti politici e sociologici nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico* (Atti del Convegno organizzato dall'Istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli, dall'Istituto di studi di filosofia e dall'Istituto universitario di magistero «Suor Orsola Benincasa», Napoli, 19-22 novembre 1986), Napoli, 1988, 125 ss.; *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati a*

cura di GHERRO, Padova, 1989; ONIDA, *Separatismo*, in *Enc. dir.*, XLI, 1343 ss.; BORDONALI, *Stato e Chiesa negli ultimi venticinque anni*, Quaderni culturali dell'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede, 1, Roma, 1990; SPINELLI, *Stato e Chiesa*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990; LARICCIA, *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 890 ss.

Con specifico riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nel periodo liberale, BOGGIO, *La Chiesa e lo Stato in Piemonte*, Torino, 1854; LIBERATORE, *La Chiesa e lo Stato*, Napoli, 1872; PADELLETTI, *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Nuova Antologia*, 1875, XXIX, 656 ss.; ID., *La politica ecclesiastica in Italia*, ivi, 1878, XXXVII, 217 ss., 653 ss.; LAURENT, *La Chiesa e lo Stato dopo la Rivoluzione francese*, in *Biblioteca delle scienze politiche* diretta da A. BRUNIALTI, III, Torino, 1892; JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, V, II, 249 ss.; ID., *L'amministrazione ecclesiastica*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano* diretto da ORLANDO, X, II, Milano, 1915; GISMONDI, *Dottrina e politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli*, Roma, 1937; LEICHT, *La legislazione ecclesiastica liberale italiana (1848-1914)*, in *Chiesa e Stato* (Autori vari), I, *Studi storici e giuridici*, Milano, 1939, 407 ss.; GISMONDI, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano*, Milano, 1946; PONZI, *I cattolici e la società italiana dopo l'Unità*, Roma, 1953; SPADOLINI, *L'opposizione cattolica*, Firenze, 1954; STURZO, *Chiesa e Stato*, *Studio sociologico-storico*, 2 voll., Bologna, 1959; SPADOLINI, *Giolitti e i cattolici*², Firenze, 1960; D'AMELIO, *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Milano, 1961; JEMOLO, *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Cavour. 1861-1961* (Autori vari), Torino, 1961, 55 ss.; VITALI, *Rassegna di studi storici sulla questione romana*, in *Dir. eccl.*, 1964, LXXIV, I, 404 ss.; CAPUTO, *La libertà della Chiesa nel pensiero di Marco Minghetti*, Milano, 1965; MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Bari, 1966; BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., 145 ss.; CAPUTO, *Il separatismo cavouriano*, ivi, 65 ss.; CATALANO, *Exequatur e placet (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.*, XVI, 143 ss.; MAGNI, *I subalpini e il Concordato. Studio storico-giuridico sulla formazione della legge Siccardi*, Padova, 1967; RAVÀ, *La legge delle guarentigie pontificie*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., 193 ss.; SPADOLINI, *Il Tevere più largo. Chiesa e Stato in Italia dal Sillabo a Paolo VI*, Napoli, 1967; SALVATORELLI, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi*, Firenze, 1968; MARGIOTTA BROGLIO, *Il tramonto dello Stato liberale e la Conciliazione: riflessioni su alcune costanti della politica ecclesiastica italiana*, 1969, n. 3, 103 ss.; MARONGIU BUONAIUTI, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919). Pio IX - Leone XIII - Benedetto XV e l'abrogazione del "non expedit"*, Milano, 1971; TEDESCHI, *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli (1859-1862)*, Milano, 1971; MARGIOTTA BROGLIO, *La legge delle guarentigie*, in *Roma capitale* (Autori vari), Roma, 1972, 129 ss.; ID., *Chiesa e Stato dalla*

destra alla sinistra, in *Nuova Antologia*, 1976, CXXVII, 543 ss.; VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Milano, 1976; TESDESCHI, *Cavour e la questione romana. 1860-1861*, Milano, 1978; BORDONALI, *Riflessi diplomatici e politici della crisi del potere temporale negli anni formativi dell'Unità italiana. 1859-1861*, Milano, 1979; *Chiesa e Stato dal Risorgimento alla Repubblica* a cura di SPADOLINI e CECCUTI, Firenze, 1980; VERUCCI, *L'Italia laica prima e dopo l'Unità. 1848-1876*, Bari, 1981; GARZIA, *La questione romana durante la prima guerra mondiale*, Bari, 1982.

Per una più vasta bibliografia sui rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nell'età del Risorgimento, cfr. VENERUSO, *Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Bibliografia dell'età del Risorgimento*, in onore di AM. Ghisalberti, II, Firenze, 1972, 585 ss.

Per una indicazione degli scritti più significativi pubblicati sui Patti lateranensi cfr. la letteratura citata in PATTI LATERANENSI, in *Enc. dir.*, XXII, 479 ss. e per più ampi riferimenti bibliografici LARICCIA, *Bibliografia sui Patti lateranensi (11 febbraio 1929 - 11 febbraio 1979)*, in *Il Ponte*, 1979, XXXIV, n. 2-3 (*Cinquant'anni di Concordato*), 335 ss.; ID., *Diritto ecclesiastico*, cit., 461 ss. Per una valutazione dei problemi discussi prima e dopo la stipulazione dei Patti del 1929 è molto utile la consultazione di BIGGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, Firenze, 1942; PACELLI, *Diario della Conciliazione*, Città del Vaticano, 1959; MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, cit.; *Atti della Commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato (11 aprile - 26 novembre 1929)*, a cura di CIPROTTI, Milano, 1968; *L'autunno del Concordato. Chiesa cattolica e stato in Italia: i documenti del dibattito politico (1929-1977)* a cura di TRANIELLO e CORDERO, Torino, 1977.

Con specifico riferimento al periodo del ventennio fascista, DEL GIUDICE, *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1929; JEMOLO, *La riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Annali dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano*, 1925-'26, 65 ss.; ID., *Appunti sul progetto di riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, XVIII, I, 178 ss.; CROCE, *La Conciliazione e la politica ecclesiastica*, Discorso pronunciato il 24. maggio 1929, Roma, 1929, ripubblicato in *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni* a cura di SCOPPOLA, Bari, 1971, 210 ss. e in *il tetto*, 1984, XXII, 205 ss.; MUSSOLINI, *Gli accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Roma, 1929; MISSIROLI, *Date a Cesare. La politica religiosa di Mussolini*, Roma, 1930; MUSSOLINI, *Italia e papato*, II, Roma, 1930; ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di governo con la S. Sede. Note e ricordi*, Napoli, 1930 (rist.: Bologna, 1980); CORNAGGIA MEDICI, *Il conflitto dopo la Conciliazione. Lettera aperta al senatore Vincenzo Morello (Rastignac)*, Firenze, 1933; CHECCHINI, *La politica religiosa del fascismo*, Padova, 1938; GIANNINI, *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in AA.VV., *Chiesa e Stato*, cit., 495 ss.; PIOLA, *La*

legislazione ecclesiastica del governo fascista, in *Studi in onore di C. Calisse*, II, Milano, 1939, 227 ss.; BIGGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, cit.; GIANNINI, *Il cammino della "Conciliazione"*, Milano, 1946; DEL GIUDICE, *La questione romana tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*. Con considerazioni sui Patti lateranensi e sull'art. 7 della Costituzione repubblicana, Roma, s. d., (1947); FERRARI, *L'Azione cattolica e il «regime»*. Con introduzione di ROSSI, Firenze, 1957; JEMOLO, *Concordato e Conciliazione*, in *I problemi di Ulisse*, 1958, XXXI (*Stato e Chiesa*), 41 ss.; PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit.; ROSSI, *Conciliazione*. Introduzione di CALOGERO, Firenze, 1959; PEYROT, *Considerazioni sulle conseguenze di una politica concordataria*, in *Protestantesimo*, 1960, XV, 77 ss.; MARTINI, *Studi sulla questione romana e la Conciliazione*, Roma, 1963; MAZZOLARI, *La Chiesa, il fascismo e la guerra*, Firenze, 1966; BENDISCIOLI, *I Patti lateranensi*, in *Trentanni di storia politica italiana* (Autori vari), Torino, 1967, 191 ss.; CIPROTTI, *Documenti inediti relativi alla prima attuazione dei Patti lateranensi*, in *Ann. Camerino*, 1966-1967, XXXII, 123 ss. e in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, 1970, 365 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *Il fascismo e i tentativi di conciliazione*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., 229 ss.; *Atti della Commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato*, cit.; PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al trattato del Laterano*, Milano, 1969; DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II. *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino, 1970; DE GASPERI, *Lettere sul Concordato*. Con saggi di DE GASPERI e MARTINA, Brescia, 1970; MARGIOTTA BROGLIO, *La "pace religiosa" del 1929*, in *Un secolo da Porta Pia* (Autori vari), Napoli, 1970, 297 ss.; ROSSINI, *Per una storia dei Patti lateranensi. Documenti*, in *Storia contemporanea*, 1971, II, 1001 ss.; *La Chiesa e il fascismo*, cit.; FRANZONI, *Quello spirito del '29*, in *Cinquantanni di Concordato*, cit., 272 ss.; *Il cardinale Gasparri e la questione romana* a cura di SPADOLINI, Firenze, 1972; ENGEL JANOSI, *Il Vaticano tra fascismo e nazismo*, Firenze, 1973; BAGET BOZZO, *Il fascismo e l'evoluzione del pensiero politico cattolico*, in *Storia contemporanea*, 1974, V, 671 ss.; DE FELICE R., *Il Vaticano e il fascismo. La "piccola guerra" del 1930-31*, in *Nuova Antologia*, 1974, CXXII, 156 ss.; GARZIA, *Il negoziato diplomatico per i Patti lateranensi*, Milano, 1974; *I cattolici tra fascismo e democrazia* a cura di SCOPPOLA e TRANIELLO, Bologna, 1975; ROGARI, *Santa Sede e Fascismo. Dall'Aventino ai Patti lateranensi*, Bologna, 1976; VARNIER, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia (1922-1926). Considerazioni su alcuni documenti inediti*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, III, Milano, 1976, 1003 ss.; CUCCHIARI, *Cattolici tra Togliatti e De Gasperi. 1937-1945*, Roma, 1977; DELLA ROCCA, *Appunti di storia concordataria*, Milano, 1977; DE FELICE, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario 1936-1940*, Torino, 1981; MARGIOTTA BROGLIO, *Fascismo, antifascismo e concordato in una lettera di Vincenzo Del Giudice a Arturo*

Carlo Jemolo, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1988, V, 129 ss.

Tra gli scritti, numerosi e interessanti, dedicati al problema della *libertas ecclesiae catholicae* nel primo decennio dopo la stipulazione dei Patti lateranensi, cfr. DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*², Milano, 1933, 500 ss.; FALCO, *Corso di diritto ecclesiastico*⁴, I, Padova, 1938, 33 ss.; JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Torino, 1932, 78 ss. Per il periodo successivo cfr. soprattutto GIACCHI, *Sovranità della Chiesa nel proprio ordine e limiti alla giurisdizione statale*, in *Riv. dir. matr.*, 1958, I, 366 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica*, cit., 53 ss.; CIPROTTI, *Diritto ecclesiastico*², cit., 53 ss.; ONIDA, *Giurisdizione della Chiesa e rapporti con lo Stato*, Milano, 1964; D'AVACK, *La posizione e attività della Chiesa cattolica nell'ordinamento statale italiano*, in *Etudes d'histoire du droit canonique dédiés a G. Le Bras*, I, Paris, 1965, 450 ss.

Per una valutazione storica riferita al periodo successivo all'entrata in vigore della Carta costituzionale, JEMOLO, *La Chiesa post-conciliare e lo Stato*, in *I problemi di Ulisse*, 1969, LXVI (*La Chiesa post-conciliare*), 230 ss.; LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia, 1948-1980*, Brescia, 1981; *Chiesa e società (1963-1988)*, *Un osservatorio*, in *il tetto*, 1988, XXV, n. 149-150; VERUCCI, *La Chiesa nella società contemporanea*, Bari, 1988.

Sul tema della libertà della Chiesa cfr. di recente LARICCIA, *La libertà religiosa in regime concordatario*, in *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, cit., 11 ss.; ID., *La libertà religiosa*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO, XII, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1990, 227 ss., e *ivi* la bibliografia riportata.

Per una valutazione storico-giuridica delle disposizioni costituzionali degli art. 7 e 8 cost. cfr. FINOCCHIARO, *Art. 7*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Roma-Bologna, 1975, 321 ss.; MUSSELLI, *I rapporti Chiesa-Stato e la questione del Concordato dalla Liberazione alla Costituente. Uno studio sulle origini remote degli articoli 7 e 8 della Costituzione*, in *Il Politico*, 1987, LII, 621 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *Progetti e propositi francesi per risolvere la questione lateranense. Proto-storia dell'art. 7 della Costituzione della Repubblica*, con appendice, in *Nuova Antologia*, 1988, n. 2167, 80 ss.; ID., *Ancora sulle origini dell'art. 7 della Costituzione: un progetto di Jacques Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e proposito della Santa Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, III, Modena, 1989, 851 ss.; MUSSELLI, *Chiesa e Stato all'assemblea costituente: le origini dell'art. 7 della Costituzione Italiana*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, II, Napoli, 1989, 463 ss.; ID., *Chiesa e Stato nella Costituzione*, in *La Costituzione italiana quarant'anni dopo* (Autori vari), Milano, 1989, 81 ss.

Per alcune indicazioni degli autori che hanno esaminato il significato del coordinamento fra l'art. 7 cost. e gli art. 2, 3, 8, 19, 20 e 21 cost., cfr. FINOCCHIARO, *Art. 7*, cit., 321 ss. V. anche LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, cit., 66 ss.; VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in *Studi in memoria di M. Petroncelli*, cit., 849 ss. Per una valutazione delle citate disposizioni costituzionali cfr. *Commentario breve alla Costituzione* a cura di CRISAFULLI e PALADIN, Padova, 1990.

Sul principio di separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7 comma 1 cost.) cfr. ONIDA, *Giurisdizione dello Stato*, cit.; CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana*², Milano, 1974; FINOCCHIARO, in *Commentario della Costituzione*, cit., 325 ss.; TOZZI, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in *Quad. dir. e politica eccl.*, 1987, IV, 169 ss.; FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*², cit., e la bibliografia riportata in LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, cit., 483 ss.

Sull'art. 8 comma 1, cost., cfr. soprattutto FLORIS, *'Uguale libertà' delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, XXIII, 3 ss.

La bibliografia sulle conseguenze determinate dal concilio Vaticano II in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia è vastissima. Per indicazioni rinvio a ZIZOLA, *Concilio Vaticano II*, in *Il mondo contemporaneo* diretto da TRANFAGLIA, *Storia d'Europa* a cura di BONGIOVANNI, JOCTEAU, TRANFAGLIA, I, Firenze, 1980, 171 ss., spec. 181 e a LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit. Di recente v. MISTÒ, *Concordato e concilio. L'accordo di revisione del Concordato Lateranense alla luce dell'insegnamento del Vaticano II sui rapporti tra Chiesa e comunità politica*, in *La scuola cattolica*, 1986, CXIV, 11 ss.

Il problema dell'alternativa tra le "formule" del Concordato e del separatismo nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica è da tempo all'attenzione del dibattito politico e culturale. Per alcuni riferimenti rinvio a: RUFFINI, *La libertà religiosa. La Storia dell'idea* (1901), Intr. di JEMOLO, Milano, 1967; FALCO, *Il concetto giuridico di separazione della chiesa dallo stato*, cit.; SALVEMINI, *La politica ecclesiastica nell'Italia di domani*, in *Id.*, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., 394 ss.; BARILE, *Concordato e Costituzione*, in *Stato e Chiesa*, cit., 35 ss. (spec. 93 s.); TOGLIATTI, *Una proposta massimalista: abolire il Concordato*, in *Rinascita*, maggio 1957 e in LARICCIA, *Stato e chiesa in Italia*, cit., 106 ss.; NATOLI, *Si deve rivedere e in che modo, il Concordato?*, *ivi*, giugno 1959, e in LARICCIA, *op. ult. cit.*, 115 ss.; PICCARDI, *Il complesso della colpa*, in *Il Mondo*, 18 agosto 1959 e in LARICCIA, *op. ult. cit.*, 120 ss.; *Il modello del Concordato nelle relazioni fra lo Stato e la Chiesa* (Autori vari), in *Questitalia*, 1965, n. 84-86; MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione giuridica*, cit., spec. 56-92; BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit.; GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto*

il profilo giuridico, cit.; LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967; RAVÀ, *La legge delle guarentigie pontificie*, cit., 193 ss.; BASSO, *Dal privilegio alla libertà*, in *il tetto*, 1971, IX, 237 ss.; PICCARDI, *La Repubblica degli italiani. Momenti e problemi dell'Italia postfascista*, Firenze, 1971, 191 ss.; GUERZONI, *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di BELLINI, Bologna, 1975, 211 ss.; ID., *Stato laico e stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Dir. eccl.*, 1977, LXXXVII, I, 509 ss.; BELLINI, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso"*, in *Annali della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia*, XIV, 1977-78, XIV, 41 ss., in *il tetto*, 1978, XVI, 193 ss. e in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del secondo convegno di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980) a cura di A. Ravà, Milano, 1981, 167 ss.; LARICCIA, *La politica ecclesiastica della sinistra storica in Italia dal 1943 al 1977*, in *Queste istituzioni*, 1978, VI, n. 21; ID., *Stato e Chiesa in Italia*, cit.; ID., *Problematica extraconcordataria dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Città & Regione*, 1982, VIII, n. 6, 173 ss.; OTTINO, *Separatismo*, cit.; TEDESCHI, *Separatismo*, cit.; DALLA TORRE, *Secolarizzazione e diritto ecclesiastico. Un'analisi attraverso il 1986*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastico*, 1986, III, 153 ss.; BELLINI, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Giur. cost.*, 1987, XXXII, I, 395 ss.; CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Anuario de Derecho Ecclesiastico del Estado*, 1987, III, 85 ss.; FERRARI, *Funcion actual de la tradicion separatista*, *ivi*, 69 ss.; ONIDA, *Una valutazione critica del nuovo concordato comparato con i sistemi degli ordinamenti non concordatari*, in *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede* a cura di COPPOLA (Atti del convegno nazionale di studio, Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984), Milano, 1984, 509 ss.; BELLINI, *Il fattore ideologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, cit., 189 ss.; RIBET, *Per un'alternativa al Concordato*, Torino, 1988; BONNET, *Annotazioni preliminari al bilateralismo tra Stato e Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, cit., I, 169 ss.; LARICCIA, *Le formule del separatismo in Italia*, in *queste Istituzioni*, 1989, XVII, 113 ss.; MANACORDA, *Considerazioni su "Carta 89"*, in *il tetto*, 1989, XXVI, 200 ss.; ONIDA, *Separatismo*, cit.

La bibliografia sulla revisione del Concordato è molto ampia: cfr. tra gli altri *Il dibattito sulla revisione del Concordato (1965-1984)* a cura di VEGAS, Quaderni di documentazione del Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1984; *I dibattiti parlamentari sul nuovo Concordato (1984-1985)*, 2 voll., a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma 1986; *La revisione del Concordato* a cura di DALLA TORRE, Città del Vaticano, 1985; *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni*

religiose a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Direzione generale delle informazioni, dell’editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma, 1986; MISTÒ, «*Patti di libertà e di cooperazione*». *Spirito e valori del nuovo concordato tra Santa Sede e Italia nei discorsi di presentazione*, in *La scuola cattolica*, 1987, CXV, 349 ss.; FINOCCHIARO, *Chiesa e Stato in Italia*, in *Coscienza e libertà*, 1987-88, IV, 111 ss.; CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit.; *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari* a cura di A. TALAMANCA, I. Camera dei Deputati (sed. 25 e 30 novembre e 1-3 dicembre 1976 - VII legislatura -); II Senato (sed. 6-7 dicembre 1978 - VII legislatura -). In appendice i testi paralleli delle bozze di revisione oggetto del dibattito, Padova, 1988; GUERZONI, *Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall’ideologia del concordato “nuovo” alla realtà del nuovo concordato*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, cit., II, 751 ss.

Sulla natura del nuovo accordo di Villa Madama e sulla discussa inenunciabilità delle disposizioni pattizie in sede di ratifica parlamentare cfr. SALERNO, *Ratifica ed esecuzione del nuovo Concordato*, in *Dir. soc.*, 1985, VIII, 733 ss. V. anche sul problema LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Boll. cost. parl.*, 1985, 125 ss.; ID., *Concordati e intese tra «legge formale» e «tautologia legislativa»*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, V, 585 ss.

Con specifico riferimento al tema della pace religiosa nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, cfr. ALBERIGO, *La pace religiosa nell’evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica nella Repubblica italiana*, in *La revisione del Concordato alla prova* (Autori vari), Bologna, 1977, 25 ss. e in *il tetto*, 1977, XVI, 188 ss. Dello stesso autore, per un sintetico resoconto su duemila anni di presenza cristiana nel nostro paese, cfr. il volume *Il cristianesimo in Italia*, Bari, 1989.

Sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in materia di beni ed enti ecclesiastici, con specifico riferimento alle norme della revisione concordataria, cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, LARICCIA, *Enti e beni ecclesiastici (1984-1989)*, in *il tetto*, 1990, XVIII, 7 ss.

Sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in materia matrimoniale, cfr. la bibliografia riportata in FINOCCHIARO, *Matrimonio concordatario*, in *Enc. dir.*, XXV, 870; cfr. anche le indicazioni bibliografiche in LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*³, cit., 519 ss. ed inoltre *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale* a cura di BERLINGÒ e SCALISI, Milano, 1985; MONETA, *Due anni di giurisprudenza sul matrimonio concordatario (1984-1985)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1985, 199 ss.; LARICCIA, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Trattato di diritto civile* diretto da RESCIGNO, Torino, 1988, 107 ss., spec. 119 ss.; DOMIANELLO, *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e delibazione matrimoniale*, Milano, 1989; FINOCCHIARO,

STELLA RICHTER, *Rassegna di giurisprudenza sul codice civile diretta da NICOLÒ e STELLA RICHTER*, tomo I, *Disp. sulla legge in generale; codice civile libro I: art. 1-455*, Milano, 1989, 186 ss.

Sui problemi relativi a insegnamento, istruzione, scuola nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica cfr. tra gli altri BORGHI, *Le violazioni della libertà religiosa nella scuola. La libertà religiosa in Italia* (Autori vari), Firenze, 1956, 29 ss.; P. FEDELE, *Scuola e libertà religiosa*, in *Scritti giuridici in memoria di Marcello Barberio Corsetti*, Milano, 1964, 227 ss.; BORGHI, *Educazione religiosa e istruzione confessionale*, Milano, 1970; BORGHI, PORROTTO, RODELLI, *La scuola del Concordato*, Milano, 1971; LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972, XVII, 2177 ss.; TALAMANCA, *Istruzione religiosa*, in *Enc. dir.*, XXIII, 117 ss.; FAVI, GIGANTE, LARICCIA, *Questione cattolica e scuola clericale*, Roma, 1974; DALLA TORRE, *Sulla libertà della scuola in Italia*, in *Arch. giur.*, 1975, CLXXXIX, 91 ss.; ID., *L'insegnamento della religione nel concordato revisionato*, in *Dir. eccl.*, 1984, XCIV, I, 379 ss. e in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose* (Autori vari), Milano, 1985, 143 ss.; TALAMANCA, *Libertà della scuola libertà nella scuola*, Padova, 1975; BERTOLINO, *Normativa canonica e magistero ecclesiale sull'insegnamento della religione nella scuola*, in *Città & Regione*, 1977, III, n. 7 (*Religione e scuola*), 78 ss.; CAPUTO, *La scuola (artt. 9-10)*, in *La revisione del Concordato alla prova* (Autori vari), Bologna, 1977, 233 ss.; CIMBALO, *Programmi scolastici della scuola pubblica elementare e materna, insegnamento della religione e profili di costituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, XXIX, 1081 ss.; FUMAGALLI CARULLI, *Insegnamento della religione nella scuola pubblica e libertà di religione: l'esperienza italiana nella revisione del Concordato*, in *Iustitia*, 1979, XXXII, 1 ss.; COLELLA, *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla Costituzione ed ai principi del Vaticano II. Dall'obbligo alla facoltatività nel rispetto delle diverse concezioni*, in *Dir. eccl.*, 1980, XC, I, 510 ss.; *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione*, cit; BERLINGÒ, *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983; LARICCIA, *L'insegnamento della religione tra concordato e legislazione unilaterale dello Stato*, in *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione*, cit, 43 ss. e in *Dir. eccl.*, 1983, XCIII, I, 3 ss.; BORGHI, *L'insegnamento della religione nel nuovo Concordato*, in *Il Ponte*, 1984, XL, 73 ss.; TALAMANCA, *L'insegnamento della religione tra accordo di revisione concordataria e riforma della scuola*, in *Raccolta di scritti in onore di P. Fedele*, II, Perugia-Napoli, 1984, 959 ss.; *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*, a cura della FNISM (Federazione nazionale insegnanti scuola media), Napoli, 1986; FELICIANI, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 1986, XXXVIII, 89 ss.; BELLINI, *Consi-*

derazioni critiche, cit.; BERLINGÒ, *Scuole confessionali*, in *Enc. dir.*, XLI, 923 ss.; DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*², Bologna, 1989. Cfr. inoltre la bibliografia riportata in LARICCIA, *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Bibliografia (1985-1986)*, in *Dir. eccl.*, 1986, XCVI, I, 370 ss.

Sulle “intese” tra Stato e Chiesa cattolica previste dall’accordo di Villa Madama cfr. LILLO, *Appunti sulle “intese” tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, cit, II, 810 ss.; MODUGNO, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c. d. sistema delle fonti*, *ivi*, III, 935 ss.

*Problemi in tema di insegnamento, istruzione, scuola**

SOMMARIO: 1. Un omaggio a “un uomo di scuola”. - 2. Un quadro normativo. - 3. Alcune questioni di attualità riguardanti la scuola italiana. - 4. Le prospettive per il futuro.

1. Conosco Severino Caprioli da più di trent'anni, sono stato per un lungo periodo suo collega nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Perugia e, se penso a un'appropriata designazione o valutazione, sentita come segno di distinzione e riferita all'amico che si intende onorare e festeggiare con questi scritti, credo che Severino possa essere giustamente definito un “uomo di scuola”, un raffinato studioso dei problemi giuridici, che, quando io avevo ormai lasciato l'insegnamento a Perugia per il mio trasferimento nell'università di Roma La Sapienza, si è anche impegnato nelle importanti funzioni di preside della facoltà giuridica perugina.

Ho pensato dunque di dedicare questo mio scritto in suo onore ad un argomento che ci è caro, quello della valutazione di alcune questioni di attualità riguardanti il tema dell'insegnamento, dell'istruzione e della scuola, escludendo tuttavia il problema dell'insegnamento universitario che richiede un'autonoma e specifica valutazione.

2. Il sistema dell'istruzione scolastica ha subito negli ultimi anni molte modifiche normative distanziandosi così dal modello attuato con la riforma Gentile della l. 1° ottobre 1923, n. 2185, che è rimasta in vigore per un periodo lunghissimo. L'art. 4 l. 24 dicembre 1993, n. 537 ha per la prima volta attribuito alla scuola ampia autonomia, delegando il governo a emanare decreti delegati di attuazione ma la delega non è stata esercitata. Successivamente sono stati emanati: il d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, contenente il t.u. delle disposizioni in materia di istruzione; l'art. 21 l. n. 59 del 1997, che ha attribuito

* In *Per saturam. Studi per Severino Caprioli*, Spoleto, Fondazione Centro Italiano di Studi sull'Alto Medioevo, 2008, pp. 521-38.

personalità giuridica e autonomia alle istituzioni scolastiche; il titolo V, capo III, d.lgs. n. 112 del 1998, relativo al decentramento amministrativo in materia di istruzione; il d.p.r. 18 giugno 1998, n. 233, sulla riforma degli organi territoriali della scuola; la l. 20 gennaio 1999, n. 9 sull'elevamento dell'obbligo di istruzione (la legge è stata poi abrogata dalla l. n. 53 del 2003); il d.lgs. 30 giugno 1999, n. 233, sulla riforma degli organi territoriali della scuola; il d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275, recante il regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche; la l. 10 febbraio 2000, n. 30, che ha previsto una prima modifica complessiva dell'articolazione dei cicli scolastici, legge successivamente abrogata e sostituita dalla l. 28 marzo 2003, n. 53: sulla base di quest'ultima legge sono stati emanati importanti decreti legislativi, che hanno ridisegnato l'assetto complessivo del sistema scolastico. In particolare sono stati approvati i seguenti decreti legislativi: il d.lgs. n. 59 del 2004, in tema di norme generali per la scuola d'infanzia e per il primo ciclo di formazione; il d.lgs. n. 76 del 2005, che ha definito le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; il d.lgs. n. 226 del 2005, in materia di norme generali e livelli essenziali relativi al secondo ciclo di formazione; il d.lgs. n. 227 del 2005 in materia di formazione degli insegnanti e di accesso all'insegnamento. Oltre alle disposizioni sopra citate, si devono ricordare l'importante l. 10 marzo 2000, n. 62 (norme sulla parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio), gli artt. 2-4 della l. cost. n. 3 del 2001, che ha stabilito il nuovo assetto costituzionale di competenze tra stato, regioni ed enti locali in materia di istruzione e la l. 5 giugno 2003, n. 131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla l. cost. n. 3 del 2001).

Questo quadro di riferimenti normativi definisce il “sistema educativo di istruzione e formazione”¹: in proposito va tenuto presente

¹ Con riferimento a tale quadro normativo, nella sconfinata bibliografia riguardante il tema dell'insegnamento, della scuola e dell'istruzione, cfr. A. GRAZIANI, *Ordinamento dell'istruzione superiore*, in *Trattato Orlando*, (VIII) 1905, pp. 845-1047; C. MARCHESI, *Motivi di una politica scolastica*, in *Rinascita*, I (1945), p. 244; E. SALIS, *La Costituzione italiana del 1948 e le libertà scolastiche*, in *Studi economico-giuridici dell'Univ. di Cagliari*, (XXXII) 1948-1949, p. 1; G. CALOGERO, *La scuola, le scienze, le arti*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, a cura di P. CALAMANDREI e A. LEVI, I, Firenze, 1950, p. 315; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (VI) 1956, p. 68; S. VALENTINI, *La scuola nell'ordinamento italiano*,

che, con l'art. 117, c. 3, cost., il legislatore costituzionale ha attribuito ad enti diversi la responsabilità per le due materie dell'istruzione e della formazione professionale: ha previsto infatti, per la materia

Milano, 1957; C. LEONI, *Istruzione artistica*, in *Enc. dir.*, (III) 1958, pp. 125-30; M. MATTEI, *Analfabetismo*, in *Enc. dir.*, (II) 1958, pp. 341-4; G. SARNO, *Asili*, in *Enc. dir.*, (III) 1958, pp. 185-91; V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. dir. pubbl.*, (XIV) 1959, p. 385; E. CARUSO, *Clinica universitaria*, in *Enc. dir.*, (VII) 1960, pp. 212-6; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, Milano, 1961; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961; R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rass. giur. scuola*, 1964, p. 1; L. RODELLI, *Scuola statale e scuola non statale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La cultura*, (III) 1964, p. 113; S. LARICCIA, *Sull'illegittimità di un provvedimento di sospensione a titolo cautelare disposto da un preside nei confronti di un alunno*, in *Foro amm.*, (XXXI) 1965, II, p. 67; M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (LXI) 1966, p. 1; F. STADERINI, *La responsabilità verso i terzi del personale delle scuole direttivo e docente dipendente da enti pubblici*, in *Riv. giur. scuola*, (V) 1966, p. 629; D. BERTONI JOVINE, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri* (1958), II ed., Roma, 1967; F. BONIFACIO, *La ricerca scientifica, L'istruzione pubblica, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, pp. 275-87; G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Firenze, 1969, p. 81; U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, (XXIII) 1973, pp. 96-117; S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, (XIX) 1974, p. 3614 e in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, pp. 251-301; M. GIGANTE, *Strutture gerarchiche dell'Amministrazione scolastica e nuovi organi collegiali*, in *Foro amm.*, (L) 1974, II, p. 748; A. MELONCELLI, *Pubblicità, pubblicità dei lavori dei consigli scolastici e informazione amministrativa*, in *Riv. giur. scuola*, (XV) 1976, p. 669; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna, 1976; A. FERRARI, E. FOLGHERAITER, *La gestione amministrativo-contabile della scuola. Funzioni, compiti e responsabilità del direttore didattico o preside, del segretario e degli organi collegiali*, Milano, 1978; A. MURA, *La scuola della Repubblica, I, Aspetti storico-costituzionali*, Roma, 1979; S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980; A. SUMMA, *L'acquiescenza amministrativa in diritto scolastico*, Milano, 1980; M. BERTIN, M. MARTINOLI, *Attuazione del diritto e ricerca scientifica in Italia*, Milano, 1981; N. DANIELE, *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1981; F. STADERINI, *La responsabilità civile degli insegnanti e dei dirigenti scolastici*, II ed., Milano, 1981; S. De SIMONE, M. SALAZAR, *La nuova scuola italiana*, Milano, I, 1983; II, 1984; E. CASOLINO, *L'amministrazione della ricerca e della didattica, annotazioni per una riforma del Ministero della pubblica istruzione e dell'Ufficio del Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica*, in E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione e struttura di governo*, Padova, 1984, pp. 655-740; G. F. FERRARI, *Stato ed enti locali nella politica scolastica. L'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, 1984; N. BOBBIO, *Libertà nella scuola e libertà della scuola, Relazione*

scolastica una competenza ripartita, e per la materia della formazione professionale una competenza regionale residuale.

Attualmente il sistema educativo si struttura in: scuola dell'infanzia, un primo ciclo (5+3 anni: scuola primaria e scuola secondaria di primo grado); un secondo ciclo (5 anni: istruzione o sistema dei licei; sistema dell'istruzione e della formazione professionale, affidato alle regioni). Ogni ciclo si conclude con un esame di stato.

Prima della riforma, che, come si è visto, è stata avviata sin dai primi anni novanta dello scorso secolo, il sistema scolastico italiano risultava fortemente accentrato a livello statale (si parlava dello stato "maestro di scuola"), con il ministero che svolgeva una funzione determinante nell'attività gestionale attraverso i suoi uffici periferici. Questo modello è stato profondamente cambiato dopo che agli istituti scolastici è stata attribuita un'ampia autonomia didattica e organizzativa: ora il ministero dell'istruzione è titolare principalmente di funzioni di indirizzo, giacché le competenze di gestione riguardano

al XXVI congresso della Fnism (Federazione nazionale insegnanti scuola media), in Belfagor, (XL) 1985, pp. 353-62; M. CALVARI, Il sistema delle punizioni disciplinari nel diritto scolastico, Milano, 1985; AA. VV., Stato e scuola oggi: l'opinione laica, a cura della F. N. I. S. M., Napoli, 1986; A. CALANCA, La tutela amministrativa e giurisdizionale nella scuola, Foggia, 1986; B. R. CLARK, The higher education system, Berkeley, 1986; N. DANIELE, La pubblica istruzione, Milano, 1986; S. LARICCIA, Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana: i principi, la realtà. Stato e scuola oggi: l'opinione laica, Napoli, 1986, pp. 49-62 e in Dir. eccl., (LXXXVIII) 1987, I, p. 687; S. CASSESE, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in Foro it., (CXV) 1990, V, c. 151; G. LOY, Istruzione professionale, in Dig. disc. pubbl., (IX) 1994, p. 15; A. MATTIONI, L'articolo 33 della Costituzione. Due ipotesi di integrazione, in Pol. dir., (XXVII) 1996, p. 115; G. PITRUZZELLA, Il pluralismo della scuola e nella scuola, in Studi in onore di Feliciano Benvenuti, IV, Modena, 1996, p. 1373; A. SEMERARO, Il sistema scolastico italiano. Profilo storico, Roma, 1996; G. GENOVESI, Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi, Roma-Bari, 1998; M. GIGANTE, Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione, Pol. dir., (XXX) 1999, p. 423; C. MARZUOLI, Istruzione e Stato sussidiario, in Dir. pubbl., (VIII) 2002, p. 156; A. ACRI, L. BARBERO CORSETTI, M. MASI, P. M. ZARMAN, Il nuovo ordinamento giuridico della scuola, Rimini, 2001; Istruzione e servizio pubblico, a cura di C. MARZUOLI, Bologna, 2003; G. CORSO, Principi costituzionali sull'istruzione, in Istruzione e servizio pubblico, ibidem; C. MARZUOLI, Istruzione: libertà e servizio pubblico, ibidem, p. 11; G. MELONI, Il diritto dovere all'istruzione e alla formazione, in Quad. cost., (XXIII) 2003, II, pp. 378-80; A. POGGI, Verso il superamento della distinzione pubblico - privato nell'offerta formativa, in Quad. cost., (XXIII) 2003, II, pp. 380-2; A. M. SANDULLI, Il sistema nazionale di istruzione, Bologna, 2003; La dirigenza scolastica, a cura di V. TENORE, Milano, 2003.

esclusivamente le scuole straniere in Italia. Le principali funzioni attribuite al ministero consistono nella determinazione degli obiettivi generali del sistema scolastico nazionale² e nella definizione dei livelli essenziali da garantire, compiti ai quali si aggiungono le funzioni di monitoraggio e di valutazione. Non sembra del tutto coerente con questa rimodulazione delle competenze la conservazione, tra i compiti affidati al ministero, delle funzioni relative alla gestione del personale insegnante: non a caso a questo proposito la corte costituzionale ha precisato che la conservazione di funzioni in materia di distribuzione del personale docente da parte degli organi centrali è oggi consentita solo per il rispetto del principio di continuità del servizio, giacché non è dubbio che questa sia attualmente una competenza da esercitarsi da parte delle regioni (sentenza n. 13 del 2004).

Nello svolgimento di queste funzioni il ministero si avvale di nuovi uffici periferici: si tratta degli “uffici scolastici regionali”, che hanno sostituito le vecchie sovrintendenze e i provveditorati agli studi. Tali uffici rappresentano il raccordo tra ministero, istituzioni scolastiche e organi regionali, ma essi hanno anche funzioni significative di coordinamento attivo delle funzioni gestionali, dal momento che sono composti pure da un organo collegiale a composizione mista con rappresentanti statali, regionali e di altre autonomie territoriali; tale organo svolge funzioni consultive e di mediazione. In questo modo il ruolo dello stato sembra ampliarsi oltre i confini stabiliti dal nuovo assetto delle competenze costituzionali.

Le regioni e le altre autonomie territoriali operano in uno spazio delimitato dalle competenze statali e da quelle riservate agli istituti scolastici in quanto espressivi delle autonomie amministrative funzionali. Molte di queste funzioni sono state riconosciute dal citato d.lgs. n. 112 del 1998 e sono state successivamente accresciute a seguito della modifica del titolo V della costituzione. In particolare, alle regioni sono state attribuite le competenze in tema di programmazione della rete scolastica e dell’integrazione tra istruzione e formazione professionale. Il compito principale delle regioni è quello di collegare l’offerta didattica stabilita dagli istituti scolastici con i bisogni e le opportunità del territorio, realizzando così un’integrazione tra

² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

istruzione, risorse del territorio e opportunità di lavoro. Oltre a queste funzioni spetta anche alle regioni definire il calendario scolastico, gestire le funzioni relative all'edilizia e all'assistenza scolastica, gestire i contributi nei confronti delle scuole non statali.

Agli enti locali sono invece conferite le funzioni riguardanti l'istituzione e la soppressione degli istituti scolastici e, più in generale, la costituzione della rete organizzativa degli istituti scolastici, sia pure con questa distinzione: ai comuni spettano tali funzioni con riferimento alla scuola del primo ciclo; alle province, invece, quelle relative al secondo ciclo.

Le istituzioni scolastiche rappresentano i soggetti dotati di personalità e autonomia e sono responsabili per l'erogazione delle prestazioni. Le istituzioni scolastiche sono state considerate come amministrazioni funzionalmente autonome dall'art. 21 l. n. 59 del 1997 e, in forza di questo *status*, godono di una posizione di autonomia rispetto alle amministrazioni territoriali, riconosciuta ora anche dall'art. 117, c. 3, cost. In particolare, agli istituti scolastici sono state assegnate l'autonomia didattica, quella organizzativa e quella contabile³. Rispetto alla prima, gli istituti scolastici sono nella condizione di definire il "piano dell'offerta formativa", che rappresenta il documento dell'identità formativa che l'istituto s'impegna a offrire: nel piano dell'offerta formativa possono essere determinate le offerte integrative per una quota curriculare pari al quindici per cento del totale. Attraverso questo strumento si possono articolare i tempi dell'insegnamento all'interno degli standard definiti dal livello nazionale, nonché i percorsi individualizzati di formazione o quelli di integrazione delle discipline e, infine, anche un'articolazione delle unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria. Questa modulazione dell'offerta didattica avviene tuttavia entro maglie molto strette, operando su queste scelte i limiti definiti a livello nazionale con gli standard di qualità, gli obiettivi di programmazione stabiliti

³ Per una valutazione di questo sistema possono consultarsi, alla pagina: <http://www.astrid-online.it/il-sistema/Atti-parla/Indagine-c/index.htm>, i resoconti aggiornati delle sedute della Commissione 7a (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica) del Senato dedicate all'*Indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana, in rapporto ai sistemi di istruzione e formazione degli altri Paesi europei, con particolare riferimento alla valutazione dei risultati, al processo autonomistico e al contrasto della dispersione scolastica* - Audizione del Capo dipartimento per l'istruzione del Ministero della pubblica istruzione.

dalle regioni e la libertà d'insegnamento garantita dalla costituzione nell'art. 33, c. 1, ai sensi del quale «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».

Con riferimento all'autonomia organizzativa, le principali scelte riservate agli istituti scolastici attingono all'utilizzo delle risorse umane e delle strutture; ma in questo tipo di funzioni i limiti derivanti dalla gestione del personale didattico da parte dello stato e/o delle regioni rendono l'autonomia degli istituti molto relativa.

L'autonomia contabile si limita alla sola autonomia di spesa, anche se di fatto le scelte degli istituti sono assai condizionate dall'esiguità delle risorse che, benché vengano loro attribuite direttamente, non possono essere programmate con certezza a causa della loro provenienza dall'esterno: le uniche fonti di finanziamento proprie degli istituti scolastici derivano dall'offerta integrativa dei servizi.

Questa ambiguità del complesso delle autonomie riconosciute agli istituti scolastici si riflette anche sul piano degli organi di governo degli istituti, che sono retti dal dirigente scolastico, che svolge dunque le funzioni di capo dell'istituto scolastico. A questa accentuazione delle responsabilità e della qualifica del capo d'istituto, non corrisponde un pari riconoscimento delle funzioni determinanti e ciò per due motivi: in primo luogo, pur qualificandosi come dirigente, il capo d'istituto è in realtà un funzionario incaricato di responsabilità dirigenziali degli uffici scolastici regionali, ai quali, dunque, deve rispondere; cosicché si realizza una figura ibrida che da una parte dirige una struttura autonoma e dall'altra è responsabile nei confronti di un dirigente statale; in secondo luogo, tutte le principali decisioni del capo d'istituto sono determinate all'interno di 'organi collegiali', nei quali il dirigente scolastico non è nient'altro che un membro con funzioni di coordinamento (esistono infatti i consigli di istituto, i collegi dei docenti, la giunta esecutiva). In concreto avviene così che le importanti competenze autonome affidate al capo d'istituto risultino assai spesso neutralizzate dalla complessità degli organi che governano l'istituto scolastico.

Il sistema nazionale dell'istruzione è integrato con l'offerta delle scuole 'paritarie': le scuole private che lo richiedono possono infatti essere parificate alle scuole statali, secondo l'art. 33, c. 4, cost. Nonostante questa indicazione costituzionale la prima legge sulla parificazione della scuola giunge soltanto con l'approvazione della citata l. n. 62 del 2000: prima dell'approvazione di questa legge, le scuole private

si distinguevano in scuole meramente 'private', per le quali lo stato si limitava a riconoscere l'autorizzazione all'attività, e scuole 'equiparate' a quelle statali, che erano legittimate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale e che instauravano con lo stato un rapporto di concessione⁴.

La disciplina sulla parità scolastica ha completamente modificato questo assetto. Infatti, essa stabilisce che le scuole private e degli enti locali entrano a far parte del sistema scolastico nazionale qualora si obblighino a rispettare alcuni limiti e standard che sono definiti dallo stato. Qualora questi vincoli siano rispettati, le scuole che ne fanno richiesta sono parificate, previo accertamento dei requisiti da parte dei pubblici poteri: il controllo di verifica della sussistenza dei requisiti può esercitarsi anche dopo l'atto di parificazione, nel corso dell'attività dell'istituto. Un punto particolarmente delicato delle regole riguardanti le scuole parificate concerne l'accesso al servizio da parte degli studenti: infatti, a fronte di un divieto alla limitazione di iscrizione degli studenti che ne facciano richiesta esplicita e a un divieto che renda obbligatoria al momento dell'iscrizione la frequenza di attività extracurricolari, corrisponde una libertà delle scuole paritarie di presentare all'atto di iscrizione il proprio piano di offerta formativa, nel quale sono delineati i riferimenti culturali e religiosi che ispirano l'orientamento dell'offerta formativa, e rispetto al quale l'iscrizione comporta ambigualmente un atto di adesione: con riferimento a questi limiti e alla libertà della scuola dovrebbe realizzarsi un equilibrio molto sottile tra diritto di scelta degli utenti e delle loro famiglie e principio di eguaglianza.

Corredano l'insieme degli organi del sistema educativo una serie di altri organismi di supporto tecnico organizzativo, che svolgono le proprie attività a differenti livelli di governo. Tra questi assumono un ruolo particolarmente importante i soggetti che danno luogo al 'servizio di valutazione del sistema educativo' (disciplinato dal d.lgs. n. 286 del 2004). Tale servizio assume un ruolo centrale nel sistema policentrico che si è descritto sin qui, perché dovrebbe misurare, complessivamente, la sua efficacia e la sua efficienza relativamente a valori che siano oggettivi e confrontabili. Fanno parte del servizio l'istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (IN-

⁴ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, cit.

VALSI), le istituzioni scolastiche, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze. Tali soggetti regolano i loro rapporti attraverso accordi e intese al fine di condividere il patrimonio informativo. Compete, tuttavia, al solo INVALSI la funzione di controllo complessivo relativo alla misurazione del grado di apprendimento degli studenti, che rappresenta in qualche modo la cartina di tornasole dell'efficacia del sistema. L'INVALSI, da una parte, effettua direttamente le misurazioni di qualità presso gli studenti e le istituzioni scolastiche, da un'altra, svolge funzioni di supporto per altri soggetti che a loro volta vogliano impiantare procedure di valutazione. Alla fine di queste rilevazioni l'INVALSI deve presentare delle relazioni che diano conto dei risultati, individuando le cause dell'insuccesso e offrendo indicazioni di miglioramento con la definizione di appositi indicatori.

Va qui ricordato, per l'importanza che assume tale questione nel nostro paese, che un problema assai dibattuto nella pubblicistica, in dottrina e in giurisprudenza riguarda il finanziamento delle scuole private. Il problema della scuola privata e delle sue condizioni economiche si pose in assemblea costituente sin dalle prime sedute nelle quali venne affrontata la questione della disciplina costituzionale in materia scolastica. La discussione sui 'principi dei rapporti sociali (culturali)' iniziò il 18 ottobre 1946 nella prima sottocommissione e di essa furono relatori Aldo Moro e Concetto Marchesi.

Nell'assemblea costituente si ripropose nei termini tradizionali il problema dei rapporti tra scuola di stato e scuola privata (quest'ultima, nella situazione italiana, coincide, con alcune limitate, anche se significative, eccezioni, con la scuola gestita da istituti ecclesiastici): il tema centrale di tutta la discussione fu quello delle garanzie della libertà della scuola privata e della sua equiparazione alla scuola statale; le forze di ispirazione cattolica tendevano a configurare questa garanzia di libertà della scuola privata come una proiezione del diritto della famiglia all'educazione della prole. Il testo proposto dai democristiani era il seguente: «Lo Stato provvede all'istruzione con scuole proprie e degli atti autonomi. Lo Stato concederà sussidi alle scuole private in ragione del numero dei frequentanti e del rendimento scolastico accertato negli esami di Stato».

Il testo venne sottoposto a una approfondita critica da parte di Concetto Marchesi, relatore ufficiale per le sinistre, il quale rilevò che «la Chiesa, istituzione divina, è convinta di possedere la verità

e consente la sola libertà di propagandare il vero e non l'errore: un principio ben lontano da quello che regge la scuola di Stato, che non possiede nessuna verità e che si sforza solo di garantire a tutti, insegnanti e alunni, un eguale valore di pensiero».

A conclusione della seduta del 22 ottobre 1946, Aldo Moro dichiarò che il suo partito, riconoscendo il carattere di compromesso della costituzione dell'Italia democratica, rinunciava a porre il problema della gerarchia degli enti (famiglia, chiesa, stato) e accettava il principio della funzione generale dello stato in materia educativa, a condizione che fosse consentita l'attività educativa non statale; nella seduta del giorno successivo lo stesso Moro precisò che la democrazia cristiana non richiedeva finanziamenti ma solo garanzie di effettiva libertà per la scuola non statale: e per precisare il significato della formula proposta dai rappresentanti della democrazia cristiana egli chiarì che, «parlando di efficienza, non si postulava alcun intervento dello Stato, non si richiedevano sussidi allo Stato per rendere efficienti le scuole, ma si richiedeva semplicemente la garanzia di una effettiva libertà».

Nel proseguimento della discussione, Concetto Marchesi domandò se la democrazia cristiana era disposta ad accettare il principio che la scuola privata non avesse diritto ai sovvenzionamenti a carico della finanza pubblica; Lucifero, monarchico, e Mastrojanni, qualunquista, espressero l'esigenza che borse di studio potessero essere concesse agli alunni delle scuole private, a determinate condizioni e con controllo statale. Ma in proposito Giuseppe Dossetti intervenne a precisare che il problema non consisteva nella concessione di borse di studio, bensì nel riconoscimento di vere garanzie di libertà.

Anche la discussione generale in aula, che si svolse nell'aprile 1947, riguardò l'intera questione della libertà della scuola. In un primo momento (seduta del 17 aprile) Merlini e Moro osservarono che da parte democristiana non si poneva la richiesta di sovvenzioni; ma il 18 aprile la questione dei sussidi fu posta all'attenzione dell'assemblea in due interventi di Colonnetti e Monterisi, i quali rispettivamente rilevarono che, se non si intendeva rendere la scuola privata accessibile solo ai ricchi, occorreva garantire il diritto di tutti di ottenere l'assistenza, anche economica, dello stato e che, in caso contrario, i genitori cattolici che avessero mandato i figli alla scuola privata, avrebbero pagato due volte, una volta come contribuenti del pubblico erario e una volta come utenti dell'istituzione privata.

Il 22 aprile tuttavia Moro ribadì che il suo partito non chiedeva il finanziamento, anche se la richiesta – egli osservò – avrebbe avuto un «fondamento logico», dovendosi ritenere sufficiente garanzia che i capaci e meritevoli non fossero obbligati a frequentare la scuola di stato. Nei giorni seguenti Dossetti, Gonella, Bernini, Gronchi e Marchesi presentarono un testo unificato, contenente la formula, poi divenuta definitiva, dell'equipollenza di trattamento: con riferimento a tale formula Tristano Codignola aveva osservato che essa avrebbe potuto significare parità di trattamento anche economico tra i due tipi di scuola; in proposito Dossetti intervenne però a ricordare che fin dall'inizio dei lavori il suo partito si era preoccupato della parità della scuola, ma non aveva «mai inteso con questa risolvere il problema di eventuali aiuti economici da parte dello Stato alla scuola non statale, ma garantire in modo concreto ed effettivo la libertà di questa scuola e la parità dei suoi alunni rispetto a quelli della scuola statale».

Equipollenza, secondo Dossetti, significava «equivalenza a tutti gli effetti giuridici delle carriere e dei titoli scolastici degli alunni delle scuole non statali di fronte a quelli della scuola statale». Ma né la frase originaria – «parità di trattamento» – né quella del testo poi approvato – «equipollenza di trattamento» – implicavano la necessità di un obbligo finanziario a carico dello stato.

Con riferimento poi alla formula che costituisce il contenuto dell'art. 33, c. 3, riguardante il diritto degli enti e dei privati di 'istituire' scuole ed istituti di istruzione, Corbino, Marchesi, Preti, Binni, Codignola e Badini Confalonieri, a nome dello schieramento laico, proposero l'aggiunta «senza oneri per lo Stato», formula che venne poi approvata, con voto contrario degli esponenti della democrazia cristiana, dopo che Gronchi aveva espresso il timore che in questo modo si impedisse allo stato di sovvenzionare le scuole comunali e provinciali, e che Corbino aveva osservato che l'emendamento non negava la facoltà, ma solo l'obbligo dello stato di sovvenzionare le scuole private; Codignola aggiunse che il sussidio alle scuole professionali non era escluso.

Gli artt. 33 e 34 cost. rappresentano dunque la risultante delle diverse tendenze emerse all'assemblea costituente in materia scolastica. Per quanto in particolare si riferisce al divieto di sovvenzioni alle scuole private, è da ricordare che esso è stato, sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, costantemente aggirato per ogni ordine e grado di scuola.

Dopo sessant'anni da quando il problema del rapporto e della concorrenza tra scuola 'pubblica' e scuola privata 'cattolica' è stato esaminato in assemblea costituente, esso rappresenta ancora una delle questioni più discusse e controverse della politica scolastica del nostro paese. Esaminare il problema dal punto di vista costituzionale significa prendere atto che qualunque riforma normativa riguardante il problema della politica scolastica deve essere impostata tenendo presente che la costituzione disciplina diversamente la scuola pubblica e la scuola privata, che sono istituzioni obiettivamente diverse, e stabilisce che l'intervento educativo privato debba avvenire «senza oneri per lo Stato» (art. 33, c. 3): la scuola privata non ha dunque 'diritto' a ricevere contributi economici da parte dell'erario, anche se sovvenzioni possono essere concesse per soddisfare le legittime aspettative delle popolazioni di fruire del diritto allo studio; per esempio, le norme sul diritto allo studio, che dal 1972 sono state delegate dallo stato alle regioni, escludono i contributi alle scuole private, mentre non escludono che sussidi, borse di studio e buoni-libro possano essere concessi ai singoli studenti delle scuole non pubbliche.

La costituzione stabilisce con chiarezza il ruolo prioritario della scuola 'pubblica' e la centralità dello stato repubblicano per tutto ciò che attiene al problema dell'istruzione. Ma sono molti i tentativi volti a sostenere che il divieto costituzionale dell'art. 33 è in realtà superabile e assai frequenti sono state in questi anni le occasioni nelle quali si è fatto ricorso alle più cavillose distinzioni, nel tentativo di fornire argomenti che potessero consentire di aggirare l'ostacolo costituzionale; negli ultimi decenni, anche a seguito della crescente contestazione dello 'statalismo' e del "centralismo", si è anche sollecitato un profondo ripensamento dei rapporti pubblico/privato nell'ambito scolastico. Ma ogni testo di legge e, a maggior ragione, il testo di una disposizione inserita in una costituzione "rigida", va interpretato anzitutto per quel che dice, e in modo che quel che dice abbia un significato e non si risolva in un'interpretazione esattamente contrastante con le espressioni usate nel testo. "Senza" vuol dire "senza"; scuola "privata" vuol dire scuola "privata" e non può significare scuola "pubblica" (non statale); e "oneri per lo stato" sono non soltanto i diretti finanziamenti, ma anche gli esoneri fiscali e tutte le agevolazioni che comportino un aggravio del bilancio statale. Se si vogliono evitare le contorsioni, i cavilli e gli arzigogoli, tre sono le

vie oneste per finanziare le scuole private: 1) far pagare per intero il servizio a chi lo richiede, cercando addirittura – ma senza oneri per lo stato – di fare concorrenza alla scuola pubblica quanto ad efficienza; 2) raccogliere fondi in Italia e all'estero per finanziare quelle scuole e renderle accessibili a tutti gratuitamente o a bassi costi; 3) promuovere la revisione dell'art. 33 cost.

Non dovrebbero occorrere molte parole per confutare la tesi dell'ammissibilità di sovvenzioni alle scuole non statali. Ma la formula della norma costituzionale sulla libertà della scuola è nata da un compromesso e, come tutte le formule nate da compromessi, viene interpretata ricorrendo a interpretazioni sofisticate, come sono quelle che continuano a sostenersi da più di sessant'anni, richiamando una *voluntas legis* che giustificherebbe soluzioni opposte a quelle che si deducono dalle chiare espressioni contenute nella disposizione costituzionale: dimenticando che le precise dichiarazioni in assemblea costituente di Aldo Moro e di Giuseppe Dossetti non consentono di sostenere che, nei lavori che portarono all'approvazione dell'art. 33, possa ravvisarsi l'intento dei costituenti di prevedere il contributo finanziario alle scuole private.

Se la costituzione impone allo stato l'obbligo di provvedere al servizio dell'istruzione con l'istituzione di scuole statali o di enti pubblici diversi dallo stato, è evidentemente inesatta la tesi che per lo stato le scuole private eventualmente sovvenzionate costituirebbero un risparmio. Così come non può attribuirsi allo stato l'obbligo costituzionale non solo di consentire la libertà di scelta – questa sì, e solo questa, voluta dai costituenti – ma anche quella di renderla 'effettiva', se si considerano le «difficoltà pratiche di attuare il principio, data l'infinita varietà delle scelte possibili in materia e riferibili non solo alle correnti ideologiche ma anche ai metodi didattici e pedagogici»⁵.

Infine, anche a voler ammettere che la norma costituzionale si limiti a stabilire che la scuola privata non ha diritto a ricevere contributi economici da parte dell'erario e non preveda anche un divieto per lo stato di sovvenzionare le scuole non statali, è necessario considerare che solo nella scuola "pubblica" possono liberamente convivere diverse posizioni culturali e ideali; ed è la scuola pubblica che, no-

⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1075.

nostante tutti i suoi malanni, resta ancora la soluzione preferibile per la formazione e l'educazione delle giovani generazioni.

3. Si afferma assai spesso che è stato frutto del governo di centro-destra il mutamento della denominazione del ministero dell'istruzione, precedentemente definito ministero della 'pubblica' istruzione. In verità, la decisione di cambiare il nome del ministero della pubblica istruzione e di attribuire la nuova denominazione di ministero dell'istruzione, anziché della pubblica istruzione, è stata una decisione assunta, dal governo di centro-sinistra, con l'approvazione del d.lgs. n. 300 del 1999, con il quale è stato istituito il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al quale sono stati attribuiti i compiti spettanti allo stato in materia di istruzione scolastica e istruzione superiore, di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica: se questo è vero, occorre dire che, tra le tante giuste critiche che si possono fare nei confronti del ministro Letizia Moratti, non può però condividersi la critica di avere soppresso la dizione 'pubblica' per la denominazione del suo ministero. Di recente comunque il ministro Beppe Fioroni ha nuovamente, e giustamente, inserito l'aggettivo 'pubblica' per la esatta definizione del ministero dell'istruzione.

A proposito delle decisioni e delle opinioni dell'attuale ministro della pubblica istruzione, è giusto anche esprimere un apprezzamento nei suoi confronti per un'affermazione che sul quotidiano *La stampa* del 25 ottobre 2006 risulta essere stata fatta dal ministro Fioroni, il quale, con riferimento all'orientamento negativo nei confronti delle classi miste che sembra prevalere attualmente negli Stati Uniti, ha osservato che si tratta di un'idea assurda e retrograda, perché «la diversità è sempre un arricchimento». L'argomento è importante ed è connesso con il tema della laicità della vita scolastica, perché la soluzione favorevole a consentire la presenza all'interno delle classi di bambine e di bambini è a mio avviso uno degli aspetti fondamentali di una visione laica della scuola e dell'ambiente scolastico.

Un'altra osservazione, che riguarda le scelte del governo di centro-sinistra, vorrei farla con riferimento alla previsione del sistema nazionale pubblico in materia scolastica e, in particolare, all'inserimento della scuola tradizionalmente definita privata all'interno di tale sistema. Ricordo di avere letto, su un fascicolo della rivista fiorentina *Il Ponte*, la gloriosa rivista fondata nel 1945 da Piero Calamandrei,

un'intervista nella quale l'on. Massimo D'Alema, con specifico riguardo a una proposta del ministro dell'istruzione Luigi Berlinguer, osservava che si tratta di una visione innovativa fondamentalmente giusta e che se il problema è quello della parità di diritti tra cittadini, anche la possibilità di un sostegno indiretto alla scuola privata religiosa – in gran parte in Italia la scuola privata è scuola religiosa – «non può e non deve destare scandalo»⁶. Ma, a parte le considerazioni che si potrebbero fare a proposito dell'illegittimità costituzionale di una soluzione che viola apertamente la disposizione costituzionale dell'art. 33, c. 3, della costituzione, che prevede il divieto di istituire scuole private che comportino «oneri per lo Stato», veramente si poteva pensare che potesse garantire meglio i diritti all'interno della scuola privata la legge n. 62 del 2000, che ha riconosciuto alle scuole “paritarie” piena libertà di orientamento culturale, qualificando la loro attività come svolgimento di un “servizio pubblico” e stabilendo che gli iscritti devono accettarne il progetto educativo, che può anche avere un'ispirazione religiosa? Come ignorare che, in Italia, le scuole private sono per il 99% scuole cattoliche, e che per le scuole cattoliche vige una rigida osservanza dell'ortodossia, che comporta la conseguenza che chi dissente dagli orientamenti religiosi dell'organizzazione scolastica confessionale, oppure, durante la vita scolastica o fuori da tale orario, dice o fa cose che contrastano con tali orientamenti viene allontanato dalla scuola? Professori che hanno perso l'idoneità all'insegnamento per avere divorziato o per essersi separati dalla moglie (o dal marito), professori che, per esempio nelle facoltà dell'università cattolica, sono stati privati della titolarità dell'insegnamento per avere esercitato le libertà costituzionali di pensiero, di coscienza, di religione, di insegnamento! Nel lontano 1972 ho avuto occasione di commentare, e di criticare, sulla rivista *Giurisprudenza costituzionale*, le conclusioni accolte dalla corte costituzionale nella sentenza n. 195 di quell'anno, a proposito del c.d. “caso Cordero”⁷; e di recente, com'è noto, vi è stato un altro caso, quello del prof. Luigi Lombardi Vallauri, anch'egli allontanato dalla facoltà di giurisprudenza dell'università cattolica di Milano, perché non più “gradito”.

⁶ L'intervista è pubblicata in *Il Ponte*, (LIII) 1997, n. 10, pp. 6-30.

⁷ S. LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, (XVII) 1972, pp. 2177-200.

Si tratta di questioni di notevole complessità, che meritano tuttavia di essere tenute presenti da chi si propone di perseguire l'obiettivo di un'evoluzione democratica della scuola italiana. Ed infatti, come è possibile pensare che la già ricordata legge n. 62 del 2000 potesse modificare positivamente il sistema scolastico e potesse accentuare le garanzie dei diritti di docenti ed alunni nella vita quotidiana della scuola, quando si conoscono le conclusioni accolte dalla corte costituzionale nel 1972 (conclusioni poi ribadite dal legislatore in occasione della stipulazione del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984 e dell'approvazione dell'art. 10 di tale concordato), sostenendo che la libertà della scuola non può non avere la prevalenza sulla libertà individuale di insegnamento garantita ai singoli docenti?

La questione meriterebbe una valutazione più approfondita di quella consentita in questa sede, ma l'opinione secondo la quale quella legge avrebbe favorito il progresso della scuola determinando una migliore garanzia dei diritti all'interno della scuola, io l'ho ritenuta un'illusione in quel tempo e la ritengo oggi una tesi inaccettabile; e non penso si possa poi condividere l'opinione che quella legge era buona, quando venne approvata, e che è stata poi snaturata dai governi di centro-destra e dal ministro Moratti.

4. Dopo un intervento pubblicato in *Il manifesto* dell'8 luglio 2007 dell'ex ministro dell'istruzione Luigi Berlinguer⁸, nel quale si sottolineava la necessità che la classe politica e il corpo docente si impegnassero nel perseguire l'obiettivo di un sistema scolastico nel quale ci si proponga di stimolare lo studente ad allargare il proprio sapere, ricevendo spazio e attenzione per i suoi sforzi di apprendere in modo completo, non solo diretto ma anche mediato con le sue esperienze, si è nuovamente aperta la discussione sulle ragioni per le quali la nostra scuola non sia stata capace di formare i giovani e sulle prospettive di un lavoro urgente e necessario per contrastare la condizione di malessere in cui versa la scuola italiana.

In un articolo pubblicato sullo stesso quotidiano, con il titolo signi-

⁸ Lo stesso Berlinguer, nel 1998, sollecitò alla c.d. commissione dei 40 saggi un riflessione sui compiti della scuola dichiarando: «Ci chiediamo e vi chiediamo cosa sia doveroso insegnare nella scuola che si affaccia nel nuovo millennio [...] aiutateci a pensare al territorio [...], all'insieme non ai singoli elementi».

ficativo *Scuola, siamo quasi all'anno zero*⁹, Alba Sasso, insegnante e parlamentare iscritta al gruppo della sinistra democratica, ripropone il problema di come produrre conoscenza nella scuola che vive nella società della moltiplicazione dei saperi e degli alfabeti, nella società dell'incontro/scontro tra culture, nella società del veloce sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e del costante ridefinirsi del sapere tecnologico.

Rigore, studio, collaborazione è il titolo dell'appello formulato a conclusione del XXXI congresso della FNISM (federazione nazionale insegnanti scuola media), nel quale si legge tra l'altro «Due sono i compiti ineludibili della scuola: educare alla convivenza civile, combattendo la violenza in tutte le sue forme: fornire e potenziare gli strumenti logico-cognitivi indispensabili alla costruzione di personali percorsi culturali».

Questi brevi e sommari riferimenti ad alcuni temi della scuola italiana oggi, certo non esauriscono gli argomenti che dovrebbero considerarsi per un'esauriente valutazione delle possibili prospettive per un miglioramento della scuola nel nostro paese. Come mi capita spesso di osservare a proposito dei temi dell'università e della sua riforma, io credo che non si possano condividere le osservazioni, assai spesso superficiali ed astratte, di chi si limita a rimpiangere la scuola dei bei tempi passati, spesso seria solo nei ricordi, e che si debba invece continuare a perseguire l'obiettivo, che assume importanza in ogni società democratica, di una scuola di massa e di qualità. Certo non ci si può limitare a ritenere possibile la conciliazione tra equità socio-culturale e qualità, essendo invece necessario proporsi di considerare quali soluzioni adottare per costruire in concreto una scuola che sia insieme di massa e di qualità.

In questa prospettiva è necessario essere consapevoli di quanto inadeguata sia l'impostazione di una scuola, come quella italiana, di ogni ordine e grado, fatta esclusivamente di lezioni *ex cathedra*, considerando che, nell'epoca nella quale viviamo, gli studenti hanno sempre più a disposizione informazione e mezzi espressivi di vario genere.

Un'esperienza positiva che, come professore di diritto costituzionale, ho potuto fare in proposito nell'ultimo decennio è quella dell'in-

⁹ L'articolo è pubblicato in *Il Manifesto*, XXXVII, 19 luglio 2007, n. 169, p. 3.

segnamento, presso le SISS (scuole insegnamento scuola secondaria) di Roma, di una disciplina definita come *Materiali per lo studio del diritto: i mezzi di informazione di massa*, collegata alle altre discipline da me insegnate: *Didattica del diritto pubblico: Diritto costituzionale e Diritto costituzionale: insegnamento, istruzione scuola*. Nello svolgimento del primo di tali insegnamenti ho dovuto valutare e impostare la didattica del diritto nella prospettiva di rendere gli specializzandi capaci di organizzare e analizzare materiali provenienti dai mezzi di comunicazione di massa, al fine di aggiornare e concretizzare lo studio del fenomeno giuridico.

Le nuove tendenze della ricerca giuridica e le nuove esigenze di studio del diritto impongono oggi di considerare i vari problemi delle discipline giuridiche, impostando l'insegnamento in modo di porre in rilievo anche i dati emergenti dalla realtà sociale in continua trasformazione. L'esperienza giuridica non può infatti ridursi alla considerazione delle proposizioni normative, giacché, oltre al sistema normativo, assumono rilievo, come componenti di tale esperienza, anche i fatti da regolare, i fini da raggiungere, le valutazioni dei risultati¹⁰. Un prezioso ausilio, in tale prospettiva, proviene dai mezzi di comunicazione di massa, il cui esame consente di rendere concreto lo studio dei vari aspetti del fenomeno giuridico.

Certo, in materia di insegnamento, istruzione e scuola molte e complesse sono le difficoltà che presentano le questioni del cosa insegnare, del come insegnare, di quali siano le migliori politiche dell'istruzione, dei rapporti tra le finalità della scuola e la considerazione dei suoi contenuti e dei suoi metodi, dell'ampliamento delle proposte di attività extrascolastiche.

Ho iniziato questo mio scritto ricordando i tanti anni di amicizia e di lavoro comune che mi legano a Severino Caprioli; lo concludo auspicando che Severino possa continuare a fornire anche in futuro quel contributo di idee e di proposte che solo può provenire da persone che, come lui, nella scuola hanno vissuto e lavorato con passione e serietà.

¹⁰ Cfr. in proposito S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, Padova, 2006, spec. pp. 34-35, e ivi riferimenti.

*Le autorità amministrative indipendenti**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il campo di operatività delle autorità amministrative indipendenti. Le ragioni della loro istituzione. I caratteri dell'indipendenza. La loro natura amministrativa. I dubbi di costituzionalità. - 3. I meccanismi di nomina. La durata della carica. L'autonomia finanziaria. - 4. Le funzioni di garanzia. La funzione di amministrazione del contenzioso. Le peculiarità introdotte dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali. La funzione regolativa. - 5. Le prospettive di riforma: il disegno di legge n. 1366 comunicato alla presidenza del senato il 5.3.2007. - 6. Considerazioni conclusive. Autorità amministrative indipendenti e riforma dell'amministrazione. - Riferimenti bibliografici.

1. Sono denominate “autorità amministrative indipendenti” gli organismi ai quali le disposizioni normative attribuiscono anche “poteri autoritativi”, cioè potestà con forza esecutiva, e che curano interessi specifici, pur non rientrando formalmente fra gli enti ministeriali o di stretta derivazione dei ministeri.

Queste autorità rappresentano una eccezione rispetto al quadro generale di organizzazione dei poteri amministrativi che, da più di un secolo, caratterizza il nostro ordinamento. Infatti, il potere pubblico per un lunghissimo periodo è stato concepito come potere dello “stato persona”, il quale lo esercita attraverso l'attività dei suoi organi, che in Italia sono rappresentati in linea di massima dai ministeri e dagli enti pubblici a controllo ministeriale. Come è noto, il nostro sistema prevede che i ministri siano sottoposti alla responsabilità politica attraverso la fiducia parlamentare, in coerenza con il principio vigente nelle società democratiche, che stabilisce che chi esercita un potere debba necessariamente avere la legittimazione per il suo esercizio. La peculiarità delle autorità amministrative indipendenti è proprio quella di non avere riferimenti certi e immediati circa la responsabilità politica.

Prima di analizzare le questioni che sollevano le previsioni norma-

* In *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 567-81.

tive riguardanti tali autorità, è importante precisare che l'avvento di tali organismi è da far risalire agli anni settanta dello scorso secolo, e più precisamente alla l. 7.6.1974, n. 216, che ha convertito in legge il d.l. 8.4.1974, n. 95, istituendo la commissione nazionale per le società e la borsa con il compito di disciplinare il mercato mobiliare. Tuttavia questa considerazione può ritenersi esatta solo se si intende quale fase d'avvio dell'istituzione delle autorità amministrative indipendenti il momento in cui il legislatore assume con coscienza il riferimento a questi organismi; se l'analisi si fonda invece sugli aspetti sostanziali, si deve concludere che già prima della l. n. 216 del 1974 erano rinvenibili autorità speciali: questo è il caso della Banca d'Italia nel settore creditizio¹.

Occorre precisare che l'introduzione di questi organismi nell'ordinamento italiano presenta anche un carattere di emulazione di esperienze straniere, giacché sono stati gli ordinamenti di stampo anglosassone a prevederne per primi l'esistenza, sia pure per ragioni parzialmente differenti da quelle con le quali si è deciso in Italia di istituire queste autorità. Infatti tradizionalmente sia l'ordinamento statunitense che quello britannico sono caratterizzati dall'assenza di veri e propri organismi di diritto pubblico e da una più radicale applicazione dei principi liberali, sicché, con l'istituzione di tali autorità, si perseguiva l'obiettivo di garantire che, in settori molto delicati per gli interessi economici e sociali, fosse prevista una vigilanza particolare che condizionasse con poteri specifici l'attività degli operatori del settore di riferimento².

2. Se ci si propone di stabilire una classificazione, occorre precisare che non è rintracciabile una categoria di settori omogenei a cui ricondurre la presenza delle autorità amministrative indipendenti: esse sono presenti nel settore creditizio, in alcuni dei servizi pubblici, nella disciplina della concorrenza, nel settore delle assicurazioni, nella disciplina della tutela dei diritti personali, in quella degli scioperi nei

¹ Si tenga presente che, molti anni fa, Massimo Severo Giannini (nel 1993) aveva già rilevato la posizione speciale della Banca d'Italia e dell'ordinamento creditizio, precisando il carattere e le singolarità di un settore al quale aveva assegnato il nome di «ordinamento sezionale».

² D'ALBERTI 1992.

servizi pubblici, in materia di previdenza sociale e ancora in altri ambiti ed è pertanto difficile verificare elementi comuni tali da ricondurre a un'unica ragione la presenza delle autorità medesime. Si è detto che le autorità operano nei settori più "sensibili", intendendo con questa espressione i settori dove sono più esposti i diritti fondamentali che caratterizzano un ordinamento democratico (diritti sociali, tutela della riservatezza personale, concorrenza nel mercato, interessi dei risparmiatori), ma, vista l'estensione dell'applicazione di queste autorità, sembra non si possa concludere che settori rimasti fuori da un tale assetto organizzativo siano meno sensibili di quelli appena citati³. Non è neppure discriminante il riferimento ai settori economici, dal momento che l'autorità per la protezione dei dati personali trascende dall'ambito economico. D'altronde è attualmente assai vivo il dibattito circa l'opportunità della proliferazione di queste autorità in tanti settori diversi, che può comportare un'eccessiva frammentazione dell'ordinamento e che potrebbe rischiare di determinare un appesantimento della struttura amministrativa nel suo complesso: così è avvenuto che alcuni comuni si sono avvalsi di organismi molto simili, la cui attività viene talora a sovrapporsi a quella di talune autorità amministrative nazionali⁴.

In Italia, come già visto, il ricorso a strutture definite con l'espressione autorità amministrative indipendenti ha avuto delle ragioni differenti da quelle che hanno spinto altri ordinamenti ad adottarle. In alcuni casi ha prevalso il convincimento che, soprattutto in alcuni settori della vita economica, fosse più opportuno affidarsi a organismi molto tecnici per la risoluzione di problemi difficilmente valutabili senza una formazione professionale qualificata di chi è chiamato a risolverli. Tale convincimento nasce anche dalla constatazione che le innovazioni tecnologiche e informatiche della fine del secolo scorso rendono necessaria l'adozione di strumenti nuovi per far fronte a questioni delicate (si pensi alla protezione dei dati personali di fronte

³ Un facile esempio potrebbe essere quello della scuola, che è certamente un settore ad alta sensibilità democratica e per il quale non è prevista nessuna autorità, mentre essa è invece prevista per il settore delle assicurazioni.

⁴ Per esempio il Comune di Roma ha dato vita all'autorità per i servizi pubblici che da un punto di vista sistematico non si coordina con le rispettive autorità nazionali per l'energia e per le telecomunicazioni, tanto da somigliare più a un difensore civico settoriale che a un'autorità di regolazione.

alle potenzialità delle nuove tecnologie). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, la ragione del ricorso a queste istituzioni è da rintracciare in un più accentuato senso di sfiducia che viene percepito nei confronti dell'amministrazione, sia in relazione alla sua imparzialità che alla sua capacità di regolare con efficacia settori essenziali. Le autorità amministrative indipendenti italiane, al contrario di quelle anglosassoni, sorgono con l'obiettivo di diminuire l'ingerenza della pubblica amministrazione nella società e di neutralizzare le influenze politiche che questa subisce. L'idea che sta sullo sfondo dell'istituzione delle autorità amministrative indipendenti è quella di creare dei presidi settoriali dotati di ampi poteri e di un'indipendenza più o meno accentuata, ma che, in virtù della loro specifica competenza tecnica, siano in grado di sopperire all'incapacità dell'amministrazione di risolvere questioni in cui siano in gioco forti interessi contrapposti⁵. Per certi versi l'istituzione delle autorità amministrative ricorda le ragioni esposte da Silvio Spaventa quando nel 1887 propose di istituire una nuova sezione giurisdizionale del consiglio di stato, la quarta sezione, per neutralizzare l'ingerenza della politica nell'amministrazione e l'incapacità della stessa di svolgere il ruolo imparziale che le era conferito⁶: oggi la regola dell'imparzialità amministrativa è principio costituzionale contemplato nell'art. 97, c. 2.

L'aspetto maggiormente rilevante delle autorità amministrative indipendenti è il loro carattere di "indipendenza". Esse sono separate dall'apparato amministrativo e governativo e su delega legislativa, a volte molto generica, ad esse sono attribuite importanti funzioni da eseguire in un determinato settore della vita pubblica dell'ordinamento. Il requisito dell'indipendenza è differente da quello di imparzialità, che secondo l'art. 97 Cost. deve caratterizzare gli uffici amministrativi: mentre con il principio di imparzialità si intende sia la sobrietà e l'accuratezza di rifiutare pressioni di parte, sia il dovere di contemperare i diversi interessi che si manifestano in un'azione amministrativa (in proposito si veda l'art. 8, d.m. per la funzione pubblica 31.3.1994)⁷,

⁵ PERICU 1996, 1 ss.

⁶ NIGRO 1970, 715 ss.

⁷ Nella vastissima bibliografia riguardante il principio costituzionale di imparzialità, cfr. ESPOSITO 1954a, 17 ss.; Id. 1954b, 245 ss.; CANNADA BATOLI 1964, 72 ss.; ALLEGRETTI 1965; CASSESE 1968, 47 ss.; Id. 1973; CERRI 1973; MITTONE 1978; ANDREANI 1979; GIAN-

con il principio di indipendenza si fa riferimento al dovere esclusivo di eseguire la legge in termini puramente tecnici senza riferimento a interessi eventuali⁸. La previsione dell'indipendenza, sotto il profilo soggettivo, è fondata sull'opportunità che la composizione delle autorità sia effettuata sulla base di meri criteri tecnici, senza interferenze di giudizi politici, mentre, sotto il profilo funzionale, presuppone che la legge abbia già effettuato una valutazione specifica degli interessi da privilegiare, tanto che alle autorità non rimane che applicarla al caso concreto. Le caratteristiche di natura soggettiva influiscono anche sulla natura del potere esercitato, che può essere considerato come potere «neutrale»⁹.

Queste considerazioni spiegano ancora meglio i caratteri che differenziano questi organismi rispetto agli altri apparati amministrativi, che inducono a ritenere che tali elementi differenziali rendono tali autorità più simili ai giudici che alle amministrazioni. I giudici, infatti, secondo l'art. 101, c. 2, Cost., sono «soggetti soltanto alla legge», sono reclutati con criteri di selezione e svolgono la loro attività in applicazione di disposizioni normative del tutto differenti rispetto a quelle applicabili per tutti gli altri pubblici dipendenti. Se così è, si dovrebbe ritenere che le autorità amministrative indipendenti non siano altro che organismi speciali che esercitano attività assimilabili a quelle giurisdizionali: questa tesi, che è sostenuta da parte della dottrina¹⁰, pone tuttavia dubbi sulla costituzionalità della previsione normativa di tali organismi, perché è noto che l'art. 102 Cost. ha vietato l'istituzione di giudici speciali per il timore di consentire una riedizione dei tribunali politici istituiti durante il periodo del regime fascista. D'altra parte, l'incostituzionalità della disciplina normativa riguardante tali autorità potrebbe anche dedursi dalla circostanza che le autorità amministrative indipendenti non sono indicate espressamente come giudici e non potrebbero in ogni caso esercitare funzioni giurisdizionali. Sotto altri profili poi, tale tesi suscita perplessità perché, se

NINI 1979, 92 ss.; SALA 1984, 433 ss.; SANDULLI NAPOLEONI 1989, 2404 ss.; SAITTA 1989; CARDUCCI 1991, 1516 ss.; ALLEGRETTI 1993, 131 ss.; GARDINI 2003; LARICCIA 2005, 1375 ss.

⁸ PERINI 1994, 71 ss.

⁹ MANETTI 1994.

¹⁰ CASSESE 1996.

è vero che le autorità amministrative indipendenti sono caratterizzate da un'alta specializzazione tecnica, è anche vero che le leggi cui esse fanno riferimento non sono ben dettagliate, come si richiederebbe per l'esercizio di compiti di autorità chiamate ad applicare rigorosamente delle disposizioni normative, mentre sono lasciati ampi margini di discrezionalità nelle decisioni. D'altronde che gli atti di queste autorità abbiano una natura amministrativa piuttosto che giurisdizionale è dimostrato pure dal fatto che i loro atti sono quasi tutti impugnabili di fronte al giudice amministrativo.

Infine, sull'esistenza di una vera indipendenza di queste autorità si potrebbero esprimere molti e fondati dubbi, considerando che alcune di esse appaiono molto condizionate dal governo e dal potere politico, sia sotto il profilo della nomina che sotto quello funzionale. Un esempio di scarsa indipendenza sotto il primo profilo è dato dall'art. 1, c. 3, l. 31.7.1997, n. 249, che attribuisce al parlamento il potere di nomina degli otto commissari facenti parte dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prevedendo che quattro commissari siano eletti dalla camera dei deputati e quattro dal senato, con il principio del voto limitato che consente a tutte le forze politiche di maggioranza e di opposizione di eleggere un proprio rappresentante: ovviamente qui non è in discussione l'indipendenza dal potere esecutivo, ma quella dal potere politico. Se dunque anche il requisito dell'indipendenza assume contorni sfumati, diviene ancor più difficile sostenere che tali autorità siano assimilabili a organi giudiziari.

Ciò dovrebbe far concludere quindi che, nonostante il carattere di indipendenza, tali autorità abbiano natura amministrativa. Questa tesi, che appare più convincente, non elimina tutti i problemi di costituzionalità, ma anzi ne alimenta altri. Infatti, è legittimo il dubbio di costituzionalità di questi organismi, dal momento che l'apparato amministrativo, in applicazione delle disposizioni costituzionali, è imperniato sul governo, fatta eccezione per le regioni e per gli enti locali, che tuttavia ricevono la propria legittimazione politica dal corpo elettorale locale. Nel caso delle autorità amministrative indipendenti, non si rinviene tale legittimazione politica e, conseguentemente, neppure una loro responsabilità politica: si pone dunque un problema generale di democraticità delle autorità che effettivamente le pone fuori dal quadro costituzionale. Da un punto di vista funzionale poi, esse sono dotate di poteri regolamentari e in alcuni casi anche

normativi¹¹ e ciò con naturale compressione delle competenze degli organi abilitati dal sistema ad emettere provvedimenti normativi. Per il potere regolamentare è da sottolineare come, a differenza di quello esercitato dai singoli ministeri o dal governo nel suo insieme, per il quale è sempre rinvenibile una norma specifica per l'esercizio di tale potere, secondo l'art. 17 l. n. 400 del 1988, quello delle autorità ha riferimenti più ambigui, essendo le leggi istitutive molto generiche sotto il profilo degli obiettivi che esse devono perseguire¹². D'altronde non potrebbe essere altrimenti, perché se così non fosse non si capirebbe la necessità di ricorrere a nuovi organismi.

Queste considerazioni giustificano i dubbi di costituzionalità riguardanti queste autorità: non a caso da più parti si è proposto il loro inserimento nella costituzione, soluzione accolta in alcuni dei testi di riforma della seconda parte della costituzione. Non rimane dunque che giustificare l'esistenza di queste autorità argomentando che esse sono di natura speciale tecnica, che le pone fuori dall'amministrazione classica, ma non fuori dall'ordinamento, dovendo comunque esse attenersi ai principi generali, alle direttive governative, laddove previste, che riguardano le materie che le autorità indipendenti devono regolare; esse devono inoltre svolgere la loro attività in conformità ai principi del contraddittorio e della partecipazione, il che attenua l'ambito di discrezionalità che caratterizza il loro operato. Non mancano poi elementi di controllo: l'attività referenziale con la quale le autorità comunicano l'attività svolta al parlamento e al ministro di riferimento, il finanziamento delle autorità che rimane di competenza parlamentare, l'ausilio e quindi anche il condizionamento di organi ministeriali correlati all'attività delle autorità, il controllo giurisdizionale.

¹¹ Casi di potere normativo sono rappresentati: dall'art. 3 l. 7.6.1974, n. 216, come modificato dall'art. 5 l. 4.6.1985, n. 281, che stabilisce che la CONSOB determina il calendario annuale per tutte le borse, decidendo i giorni di chiusura, quelli destinati agli adempimenti relativi al periodo di liquidazione e l'orario delle contrattazioni; dall'art. 2, c. 12, lett. h), l. 14.11.1995, n. 481, che attribuisce all'autorità di regolazione dei servizi di energia elettrica e gas il potere di emanare direttive circa la produzione e l'erogazione dei servizi, definendo i livelli di qualità in considerazione di alcune variabili; dall'art. 1, c. 6, lett. b), n. 2), l. 31.7.1997, n. 249, che conferisce all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di emanare direttive circa la qualità dei servizi e circa l'adozione delle carte di servizio da parte di singoli gestori.

¹² MORBIDELLI 1997.

3. Altro aspetto problematico delle autorità è la nomina dei rispettivi componenti. È prevista l'elezione fra personalità con qualificate competenze tecniche e sono stabilite rigide norme di incompatibilità con altre cariche pubbliche o attività professionali ed economiche. Le autorità sono nominate secondo regole molto diverse: alcuni membri sono eletti dal parlamento, altri sono nominati con decreti del presidente della repubblica, su deliberazione del governo, previa proposta di ministri o del presidente del consiglio, altri ancora dai presidenti delle due camere. Non c'è una logica precisa che giustifichi questa differenziazione. Sarebbe stato forse ragionevole differenziare i criteri di nomina a seconda delle funzioni principali delle autorità, prevedendo, ad esempio, che i componenti delle autorità di alta garanzia, come quella garante della concorrenza e del mercato o quella della protezione dei dati personali, e quelle di vigilanza, come quella dei lavori pubblici, fossero nominati dal parlamento, e che gli altri, membri delle autorità di regolazione, fossero designati dal governo. Invece, a parte l'anomalia del fatto che ai presidenti delle due camere sono conferiti poteri che esorbitano dall'ambito della regolazione dell'attività delle aule parlamentari – tanto più che nelle ultime legislature si è affermata una convenzione costituzionale per la quale entrambe le cariche spettano alla maggioranza parlamentare, facendo venir meno il connotato di imparzialità politica che questo criterio prevedeva –, si può concludere che la decisione di adottare un criterio piuttosto che un altro è da ricollegare, più che a motivi di logica giuridica, agli equilibri politici che di volta in volta vengono raggiunti sulle singole materie.

Oltre alla disciplina delle nomine, altro requisito di indipendenza è dato dalla durata della carica. Normalmente la durata è piuttosto lunga e superiore alla durata della legislatura: in questo modo si tenta di sottrarre il potere di nomina ad influenze politiche; in altre ipotesi, la durata è uguale o inferiore alla durata della legislatura, con la conseguenza che risulta più facile esercitare una certa influenza politica nella nomina, specie quando coloro che hanno ricoperto tale incarico possono essere rieletti. A parte il caso dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), a proposito della quale è prevista l'ipotesi che il governo possa rimuovere il presidente, negli altri casi le uniche ipotesi di sostituzione dei membri delle autorità sono quelle dovute alla morte dei membri, all'impossibilità

dell'autorità di svolgere le proprie funzioni e alla violazione delle norme di incompatibilità che fa decadere i membri dall'incarico. Questo sistema rafforza molto l'indipendenza delle autorità.

Sotto il profilo organizzativo è da aggiungere che tutte le autorità sono dotate di personale proprio, anche se, nella maggior parte dei casi, le leggi prevedono anche il numero massimo di impiego di personale al fine di contenere il possibile aggravio per la spesa pubblica; con la conseguenza che le autorità possono contare su un numero di persone predefinito che, essendo stabilito prima che esse entrino in funzione, potrebbe non incontrare i reali bisogni di tali organismi. In alcuni casi le leggi prevedono che, nell'esercizio delle proprie funzioni, le autorità si avvalgano anche degli organismi ministeriali. Infine si rivela interessante la struttura organizzativa dell'autorità per le telecomunicazioni, che è la prima ad articolarsi su base regionale, con la previsione che siano costituiti dei comitati regionali con funzioni stabilite dalle regioni ma che possono anche ricalcare quelle delle autorità nazionali. Il rapporto fra questi organismi non è di tipo organico ma funzionale.

Le autorità indipendenti sono dotate di un'ampia autonomia finanziaria, anche se usufruiscono prevalentemente di fondi di dotazione stanziati dal parlamento, avendo solo in alcuni casi fonti di entrata autonome. A tale riguardo, altre considerazioni potrebbero riguardare la sussistenza di una reale autonomia di tali organismi, la cui attività può essere concretamente e sensibilmente limitata da stanziamenti insufficienti stabiliti dal potere politico. Né, d'altro lato, può guardarsi con indifferenza a forme di acquisizione diretta di fondi (ad es. in forma percentuale dalle società quotate in borsa, come per la Commissione nazionale per le società e la borsa - CONSOB -, o dall'esito dell'attività sanzionatoria), laddove queste finiscano per configurarsi quali principale fonte di sostentamento di tali organismi, se si considerano gli evidenti possibili riflessi (o anche solo i dubbi) sulla imparzialità dell'azione amministrativa.

4. Le autorità amministrative indipendenti sono dotate di un ambito di poteri molto vario, che muta a seconda delle singole autorità, ma deriva anche dalla natura di questi poteri: esse esercitano infatti poteri regolatori, normativi, sanzionatori, ispettivi, di accertamento e consultivi. Con riferimento a poteri così diversi, c'è l'esigenza di classificare le funzioni delle autorità e, per questo motivo, si è soliti

distinguere due funzioni per le autorità: quella di garanzia e quella di regolazione. Come tutte le classificazioni, anche questa si caratterizza per semplificazione, ma nella realtà è ben più difficile rintracciare un confine chiaro fra funzioni di garanzia e funzioni di regolazione, e ancor più difficile è individuare quali autorità esercitino funzioni di garanzia e quali quelle di regolazione.

Le funzioni di garanzia si caratterizzano per il fatto che le autorità non sono titolari di un interesse specifico da tutelare, ma determinano le condizioni perché vengano garantiti interessi e diritti fondamentali dei soggetti che rientrano nel loro campo di azione. Nel caso del garante per la protezione dei dati personali, per esempio, non c'è un interesse specifico pubblico che l'autorità deve perseguire, perché in questo caso l'interesse da privilegiare è che tutti i privati vedano salvaguardati i diritti personali fondamentali già riconosciuti dall'ordinamento. È stato osservato che nelle funzioni di garanzia l'interesse perseguito dalle autorità è un «interesse riflesso»¹³: esso cioè non discende da disposizioni che fissano obiettivi che poi l'autorità è libera di perseguire, ma si identifica con l'obiettivo che deriva dall'aver creato condizioni affinché interessi già esistenti trovassero adeguata tutela: in questo caso la tutela degli interessi è di tipo indiretto. Normalmente si sostiene che titolare di questa funzione è anche l'autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Sotto il profilo della funzione di garanzia, va rilevato che, essendo tutte le autorità dotate di poteri di controllo e a volte anche di poteri sanzionatori, le procedure di ispezione e di accertamento e, in ogni caso, tutte le procedure in cui si muova una contestazione o in cui può essere ridotta la sfera giuridica degli operatori, sono imputate a principi di partecipazione dei privati, a favore dei quali vige l'obbligo di notifica e di valutazione delle controdeduzioni presentate: ciò consente che i procedimenti avviati dalle autorità siano caratterizzate dal contraddittorio su un modello che somiglia molto a quello processuale: non a caso, chi ritiene che tali autorità abbiano una natura quasi giurisdizionale afferma che uno degli elementi da cui si deduce tale caratteristica è il procedimento delle loro attività¹⁴.

¹³ TORCHIA 1997, 55 ss.

¹⁴ CASSESE 1996.

Le autorità indipendenti istituite più recentemente sono dotate anche di funzioni di amministrazione del contenzioso, nel cui esercizio esse sono competenti a risolvere le liti insorte fra operatori economici o fra operatori economici e consumatori. In questi casi, le autorità svolgono una funzione di garanzia quasi giurisdizionale, prevista certo con lo scopo di diminuire la pressione di domanda giudiziaria dei privati, ma anche di offrire una via di risoluzione delle liti, che appare più rapida e presenta maggiori garanzie, visto che i membri delle autorità hanno competenze tecniche specifiche. Per l'autorità dei servizi di pubblica utilità e per quella delle telecomunicazioni è stabilito che esse con proprio provvedimento individuino le liti da risolvere in via contenziosa e che tali controversie così individuate non possano essere promosse davanti all'autorità giudiziaria prima che sia decorso il periodo per promuovere e risolvere il contenzioso. Si tratta dunque di una conciliazione extra-giudiziale obbligatoria. A tali autorità sono conferiti poteri ordinatori e tali procedure si concludono con provvedimenti che possono essere comunque sempre impugnati davanti al giudice amministrativo: in questo modo viene fatto salvo l'impianto generale del nostro ordinamento, che lascia comunque alla sede giurisdizionale l'ultima parola in materia di controversie. Così si crea effettivamente una forte corrispondenza fra procedura amministrativa di risoluzione di conflitti e procedimenti giurisdizionali¹⁵.

Presenta molte peculiarità la disciplina in materia di protezione dei dati personali (legge 31.12.1996, n. 675, ora integralmente confluita, unitamente a una serie di leggi e decreti successivi, nel d.lgs. 30.6.2003, n. 196 (codice in materia di protezione dei dati personali) in merito alle procedure di risoluzione delle liti. Tale disciplina, infatti, istitutiva del garante per la protezione dei dati personali stabilisce innanzitutto (art. 145) che esiste una totale alternatività fra ricorso all'autorità e ricorso giurisdizionale per la risoluzione di liti. A differenza del caso precedente, il contenzioso davanti all'autorità non è obbligatorio ma esclusivo; una volta deciso di rivolgersi all'autorità indipendente, non è possibile promuovere ricorso «tra le stesse parti e per il medesimo oggetto» di fronte all'autorità giudiziaria. Questo solleva non facili problemi di costituzionalità, se si considera la fun-

¹⁵ Per le autorità di pubblica utilità si veda l'art. 2, c. 24, lett. b), l. 14.11.1995, n. 481.

zione essenziale che caratterizza nel nostro ordinamento l'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Tuttavia ci sono ancora ulteriori aspetti di rilievo. Una volta adita la via non giudiziaria, il procedimento può concludersi in due modi: con un provvedimento espresso di risoluzione o con un rigetto tacito che si ha decorsi 60 giorni (100 in casi di particolare complessità) dalla data di presentazione del ricorso. A parte il rilievo temporale, (fortunatamente aumentato rispetto ai 20 giorni previsti dalla normativa del 1996, a vantaggio di una maggior ponderatezza della decisione amministrativa), si stabilisce che sia contro il provvedimento che contro il rigetto tacito è proponibile opposizione presso il tribunale del luogo ove risiede il titolare del trattamento dei dati (art. 151). Ora tali atti o silenzi hanno sicuramente carattere decisorio e amministrativo, sicché si dovrebbe ritenere che l'amministrazione possa sempre annullare queste decisioni. Tuttavia dalla *ratio* della norma appena citata si evince che così non è e che spetta al solo giudice ordinario rimuovere eventualmente il provvedimento: infatti nell'art. 152, c. 12, si specifica che il giudice ordinario può esercitare poteri che derogano l'art. 4 l. 20.3.1865, n. 2248, all. E. Dunque, nonostante che l'atto dell'autorità sia comunque amministrativo, i poteri dell'autorità vengono limitati in relazione alla sua libera determinazione.

Inoltre, giacché l'autorità per la protezione dei dati personali opera in un campo dove presumibilmente i soggetti implicati godono di diritti soggettivi, si dovrebbe dedurre che il provvedimento che conclude il contenzioso avrebbe anche un effetto di degradazione dei diritti, ma ciò non avviene se è vero che a essere titolare del ricorso in opposizione è comunque il giudice ordinario. Infine, il c. 13 del citato art. 152 precisa che il ricorso contro la sentenza del tribunale è ammissibile solo davanti alla cassazione, il che consente di ipotizzare una duplice alternativa: o il legislatore ha indebolito in questa materia gli strumenti di tutela dei privati, dal momento che ha previsto un grado in meno di giurisdizione, ma ciò porrebbe seri dubbi di costituzionalità¹⁶; o esso ha stabilito che il ricorso di fronte all'autorità

¹⁶ A tale riguardo la giurisprudenza in un primo momento ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativamente alla possibilità di ricorrere solo per cassazione, ritenendo che «ragioni di speditezza possano giustificare l'esistenza di procedimenti giurisdizionali semplificati in cui è previsto un unico sinda-

amministrativa rappresenti una sorta di primo grado extragiudiziale, il che però solleva tutti i dubbi relativi al grado di garanzia del procedimento conciliativo e ripropone più in generale il problema della natura di queste autorità.

In definitiva il potere di conciliazione, specialmente per come è esercitato dall'autorità per la protezione dei dati personali, pone una serie di problemi sistematici difficilmente risolvibili, anche in relazione al tema della natura delle autorità amministrative indipendenti¹⁷.

Per quanto riguarda la funzione regolativa delle autorità, devono considerarsi i poteri con i quali si stabilisce l'assetto degli interessi da privilegiare per raggiungere le finalità poste dalla legge, nonché le decisioni concrete nelle quali si evidenzia l'uso ampio della discrezionalità amministrativa e le direttive cui si imputano le attività degli operatori. L'esercizio di tali funzioni è quello che rende più evidente la complessità dei problemi d'assetto istituzionale collegati all'istituzione delle autorità amministrative indipendenti. L'attività di regolazione consiste nello stabilire le condizioni essenziali affinché l'attività degli operatori sia svolta secondo i canoni di concorrenza e di trasparenza a vantaggio degli utenti: poteri di questo tipo si riscontrano nell'esercizio delle attività delle autorità per i servizi pubblici e di quelle che disciplinano specifici settori di mercato economico. In proposito, tra i poteri più importanti vanno ricordati il potere di fissazione delle tariffe (*ex art. 2, c. 12, l. n. 481 del 1995*) e quello più ampio di definizione delle condizioni di operatività delle imprese sul mercato (così per esempio è il potere della CONSOB di indicare gli schemi tipo e le modalità dei prospetti contabili delle società di gestione del risparmio, art. 6, c. 1, lett. c), n. 3), d.lgs. 24.2.1998, n. 58). Attraverso le tariffe, le autorità regolano lo sviluppo del mercato, tenuto conto che, nella fissazione delle tariffe, l'autorità dell'energia elettrica deve contemplare l'interesse a privilegiare fonti di approvvigionamento che siano più favorevoli alla tutela dell'ambiente con l'interesse dei gestori a che le tariffe siano sufficientemente remunerative e con quello degli utenti, affinché esse siano non troppo esose e siano correlate ai costi

cato di merito, in quanto nella Costituzione non è contenuta alcuna norma che garantisca espressamente il doppio grado di giudizio»: Trib. Roma, 17.7.2003.

¹⁷ CIRILLO 1998, 261 ss.

effettivi sostenuti dai gestori. È facile constatare come, privilegiando un interesse piuttosto che un altro, l'autorità opera una valutazione che, sicuramente, si baserà su elementi tecnici di analisi del mercato, ma che necessariamente avrà una connotazione discrezionale, quasi politica. Si ricordi d'altronde come la politica tariffaria è stata da sempre materia governativa, proprio perché con questa si tendeva ad attenuare le distorsioni dovute alla naturale applicazione dei costi del mercato. Ciò ripropone con evidenza il problema del controllo democratico di queste autorità¹⁸.

Per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni, si sottolinea come questo potere è notoriamente esercitato dalle autorità governative sulla base del rilievo che la rimozione di ostacoli che impediscono a un privato di svolgere una determinata attività, secondo la tradizionale definizione precisata da Oreste Ranelletti¹⁹, è valutazione amministrativa di contemperamento fra interessi, anche quando, come avviene in molti casi, si tratta di una valutazione vincolata. La CONSOB, che può disporre d'ufficio che alcune società possono essere quotate in borsa previo accertamento dei requisiti tecnici, è titolare di questo potere molto importante a carattere regolativo (art. 19 d.lgs. n. 58 del 1998). È ben vero che si tratta di autorizzazioni vincolate secondo canoni definiti dalla legge, ma è altrettanto vero che la CONSOB agisce d'ufficio e in via discrezionale. Si vede, ancora una volta, come la linea di demarcazione fra decisione tecnica e decisione politica appaia piuttosto sfumata.

Queste considerazioni potrebbero riproporsi se si prendessero in considerazione altri casi di potere regolatorio, tanto che si può concludere che da qualunque punto di vista si esamini il fenomeno delle autorità amministrative indipendenti, esso pone sempre lo stesso problema del rapporto fra politica e indipendenza, fra posizione favorevole alla loro esistenza e all'esercizio della loro attività e dubbi di costituzionalità²⁰.

¹⁸ Sul tema della *politicità* delle decisioni delle autorità amministrative indipendenti, cfr. BRUTI LIBERATI 1998, 449 ss.

¹⁹ RANELLETTI 1894, 315 ss.; ID. 1895; COLACITO 1978, 449 ss.

²⁰ PERICU 1996; SCALIA 1996, 3 ss.

5. Il 5.3.2007 è stato presentato al senato un disegno di legge (n. 1366) per la riforma del sistema delle autorità amministrative indipendenti. Le disposizioni del disegno di legge, che non costituisce un intervento di revisione generale degli ordinamenti delle autorità amministrative indipendenti, stabiliscono principi e norme in materia di funzioni, organizzazione e attività delle «Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati», al fine di rafforzarne e razionalizzarne i compiti di promozione della concorrenza e dei diritti dei consumatori e degli utenti; di protezione di diritti e interessi di carattere fondamentale stabiliti dalla costituzione e dai trattati europei; di promozione della trasparenza dei mercati e di vigilanza prudenziale; di regolazione dei mercati nei casi in cui la concorrenza non sia sufficiente; di tutela della concorrenza; è previsto che restino ferme, in quanto compatibili, le discipline relative alle singole autorità e le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del governo e dei ministri nelle materie disciplinate dal disegno di legge e le competenze di regioni ed enti locali previste dalla normativa vigente.

Come si legge nella relazione che illustra il significato e i contenuti del disegno di legge, tra i pilastri sui quali poggia la politica economica del governo sono da ricordare l'apertura alla concorrenza dei mercati protetti e la tutela dei consumatori, degli utenti e dei risparmiatori: in questo contesto, liberalizzare – si precisa – significa ridurre le rendite monopolistiche e corporative, migliorare la qualità e il prezzo dei servizi, assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli stessi ai cittadini, promuovere gli investimenti e la crescita economica. Per raggiungere questi obiettivi è necessario – come peraltro richiesto dal diritto comunitario e da vincoli internazionali e sovranazionali – che i processi di liberalizzazione siano accompagnati da un efficace sistema di regolazione e di vigilanza, fondato sull'azione di organismi pubblici dotati di un alto livello di indipendenza, di autonomia e di capacità tecnica, in grado di agire in modo efficace e trasparente. Serve, in altre parole, un assetto istituzionale in grado di definire regole certe ed effettive che facciano funzionare correttamente i mercati e assicurino adeguate protezioni ai cittadini, agli utenti e ai consumatori. Soltanto con un solido assetto istituzionale della regolazione, il governo, i singoli ministri nei settori di rispettiva competenza e il parlamento potranno esercitare il proprio fondamentale ruolo di indirizzo, di garanzia e di tutela sociale. L'intervento in materia di autorità di regolazione e di

vigilanza dei mercati è volto a rafforzarne funzioni, poteri e capacità d'azione: dalla riforma sono invece escluse le due autorità di garanzia operanti nel settore della protezione dei dati personali e dello sciopero nei servizi pubblici, che richiedono una riflessione più ampia anche di carattere costituzionale su cui il governo è impegnato in altra sede, nel quadro di una revisione generale degli ordinamenti delle autorità.

Con riguardo ai singoli settori, si dispone che le funzioni di autorità nazionale di regolamentazione previste dalla disciplina comunitaria siano affidate all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ferme restando tutte le altre competenze del ministro delle comunicazioni; che le funzioni di regolazione dell'erogazione dei servizi idrici ai cittadini siano affidate all'autorità per l'energia elettrica e il gas, ferme restando le scelte in materia di pubblicità delle risorse idriche e delle relative gestioni; infine, è istituita l'autorità dei trasporti con competenze di regolazione economica estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo, fermi restando i poteri di indirizzo e di programmazione nel settore, le scelte in materia di investimento delle risorse pubbliche, le prerogative di stipula di convenzioni e contratti, le funzioni di tutela della sicurezza spettanti ai ministri dei trasporti e delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il riordino delle autorità del settore finanziario, si supera l'attuale modello fondato sulla divisione delle competenze in ragione della materia e dei soggetti vigilati. A questo sistema il disegno di legge intende sostituire un modello di vigilanza per finalità, più razionale ed efficiente. Secondo il progetto, la Banca d'Italia diventa il soggetto regolatore e vigilante unico in materia di stabilità degli operatori (bancari, assicurativi, finanziari), mentre la CONSOB è regolatore unico in materia di trasparenza e di informazione al mercato (quindi anche sull'offerta dei prodotti assicurativi e pensionistici). L'ISVAP, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione – COVIP – (a partire dal 1.7.2008) e l'UIC (Ufficio Italiano Cambi) sono soppressi e le competenze attuali sono ripartite tra Banca d'Italia e CONSOB. È prevista la soppressione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), sostituito, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei, dalla costituzione presso il ministero dell'economia e delle finanze del comitato per la stabilità finanziaria, anche al fine di consentire l'esercizio dell'alta vigilanza sul sistema finanziario.

Il disegno di legge mira infine a consentire l'immediata operatività

della riorganizzazione funzionale operata dalla legge, adeguando gli ordinamenti delle autorità da esso previste su taluni aspetti relativi alle modalità di nomina dei componenti e ad alcune regole di organizzazione e di funzionamento. Innanzitutto, il numero dei componenti è fissato a cinque per ciascuna autorità, così rendendo più efficiente il processo decisionale e abbandonando criteri di rappresentanza politica. Si prevede quindi quale modalità di nomina la proposta del consiglio dei ministri, con il parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi di un'apposita commissione parlamentare bicamerale. La previsione non si applica, tuttavia, alla Banca d'Italia, le cui regole sono state recentemente riformate. Il mandato è fissato in sette anni, non rinnovabile nemmeno in altre autorità.

In secondo luogo, sono introdotte disposizioni di carattere organizzativo volte ad assicurare la necessaria funzionalità delle autorità, con norme sui compiti del segretario generale e del capo di gabinetto, l'ordinamento degli uffici e le clausole di flessibilità sull'organizzazione interna e sul personale.

Sono inoltre previste regole che assicurino la massima trasparenza e partecipazione, un adeguato contraddittorio nei procedimenti contenziosi e sanzionatori, tenendo distinte la fase istruttoria da quella decisoria.

Infine, sono regolati i rapporti istituzionali ed è istituita la commissione parlamentare bicamerale per la concorrenza e la regolazione dei mercati e i rapporti con le autorità indipendenti, che esprime il parere sulla nomina dei componenti delle autorità e cura il raccordo istituzionale tra il parlamento e le autorità con riguardo alle funzioni legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

Il disegno di legge, diviso in 4 capi, si compone di 22 articoli²¹.

²¹ Per una valutazione specifica del contenuto generale del disegno di legge e delle sue singole disposizioni, cfr. gli atti di un seminario di Astrid, svoltosi a Roma il 18.6.2007 e altra documentazione, nella pagina: <http://www.astridonline.it/Riforma-de3/Convegni-e/La-nuova-d/Seminario-di-ASTRID> e, in particolare: il testo (inedito) della relazione di MARCO D'ALBERTI; il testo (inedito) dell'intervento di LUIGI GIANNITI, *Sulle modalità di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti*; il testo dell'Audizione del Presidente della COVIP, LUIGI SCIMIA, presso la 1ª Commissione permanente del Senato sul ddl sulle Autorità indipendenti (A.S. 1366), 21.6.2007; il testo (inedito) dell'intervento del Presidente dell'Agcm, ANTONIO CATRICALÀ; il testo del discorso del Presidente dell'Autorità

6. Non è questa la sede per valutare gli aspetti particolari di una riforma che presenta molti profili problematici. In generale, e con riferimento ai molti temi discussi a proposito delle autorità amministrative indipendenti, credo sia opportuno porsi anche il problema di considerare quali ragioni inducano assai spesso l'opinione pubblica a esprimere talora opinioni fortemente critiche nei confronti delle c.d. autorità indipendenti.

A me sembra che, per comprendere il fondamento di tale orientamento negativo che talora si può constatare in proposito, sia sufficiente leggere i giornali e ascoltare costantemente le trasmissioni radiofoniche che prevedono un costante colloquio con i lettori e con gli ascoltatori. Sul quotidiano *La Stampa* del 17.6.2007 è stato pubblicato un servizio che pone in rilievo le stranezze che, per così dire, caratterizzano la forte tendenza a prevedere l'istituzione di un'autorità indipendente in ipotesi per le quali sarebbe probabilmente sufficiente l'esercizio dei compiti assegnati alle pubbliche amministrazioni. Prendendo lo spunto dalla notizia che, nei giorni scorsi, si sarebbe decisa l'istituzione di un'autorità indipendente, alla quale affidare il compito di ritrovare le persone scomparse, *La Stampa* dedica un'intera pagina nella quale sono esaminate molte delle incongruenze relative all'istituzione e all'esercizio delle attività svolte da questi organismi, che tanta fortuna hanno avuto, soprattutto negli ultimi decenni.

A mio avviso il primo motivo del dissenso dell'opinione pubblica è proprio quello della forte e non sempre giustificata proliferazione di questi organismi.

Il secondo motivo è quello delle retribuzioni: troppo alte sono le retribuzioni nei confronti dei presidenti e dei componenti delle autorità

Garante per la protezione dei dati personali, FRANCESCO PIZZETTI e il testo della Relazione annuale 2006, presentata il 12.7.2007; il testo della Relazione CONSOB per l'anno 2006, 9.7.2007; il testo della Relazione annuale 2006 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 5.7.2007; il testo dell'Audizione del Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), GIANCARLO GIANNINI, presso la 1ª Commissione permanente del Senato sul ddl sulle Autorità indipendenti (A.S. 1366), 12.7.2007; il resoconto della seduta del 12.7.2007 della 10ª Commissione (Industria) del Senato dedicata all'inizio dell'esame del ddl A.S. 1644 - *Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale* (alla pagina: <http://www.astrid-online.it/Liberalizz/Atti-parla/A-C--2272-/A-S--1644-/>).

amministrative indipendenti ed è giusta la critica che, nel dibattito dei mezzi di informazione di massa, riguarda la notizia dei trattamenti retributivi e pensionistici riservati alle persone che, in tali organismi, esercitano pubbliche funzioni, certamente importanti e *delicate*, come si usa dire, ma caratterizzate da condizioni di privilegio che devono ritenersi inaccettabili, come è dimostrato dalle forti perplessità giustamente suscitate dalla conoscenza di livelli retributivi che hanno determinato trattamenti pensionistici di sproposita entità. D'altra parte non è questa un'osservazione maliziosa, se si considera che, in numerose occasioni nelle quali si svolgono dibattiti su questi temi, con la partecipazione di persone che rappresentano alcune delle più importanti autorità indipendenti, numerosi sono coloro che espressamente dichiarano: «Le Autorità costano, sappiamo che costano».

Il tema delle autorità indipendenti si pone anche in collegamento con il problema dello scadimento dell'amministrazione e della grave crisi che riguarda l'esercizio dei poteri pubblici in Italia. In proposito è opportuno considerare che il periodo nel quale, nel nostro paese, ha cominciato ad emergere un orientamento favorevole nei confronti delle autorità indipendenti è iniziato proprio nel momento in cui si è cominciato a rinunciare all'idea di una riforma dell'amministrazione adeguata alle esigenze di una moderna società civile. Ricordo che, in un convegno che si svolse a Firenze negli anni novanta, nel quale avevo espresso alcune considerazioni critiche sulla tendenza che cominciava a porsi in Italia con il proliferare di numerose autorità amministrative indipendenti, il prof. Paolo Barile, che aveva svolto le funzioni di presidente dei lavori congressuali, in una pausa dei lavori, criticando l'impostazione del mio intervento, mi disse, con la cortesia che lo caratterizzava: «No, caro Sergio, ormai non si può più contare su una giusta riforma dell'amministrazione, l'unica speranza è quella di prevedere l'istituzione di una serie di autorità indipendenti». L'osservazione di Barile, un collega per il quale ho sempre provato sentimenti di forte amicizia e di grande stima, mi colpì molto e mi è spesso accaduto in questi anni di ripensare a quella sua affermazione.

Si tratta di un problema di grande rilievo pratico, considerando che, in una certa fase della nostra storia politica e amministrativa, sostanzialmente si è rinunciato all'idea di potere attuare in Italia il principio della separazione tra politica e amministrazione. Nel perseguire questo obiettivo, di grave inattuazione della Carta costituzionale

dell'Italia democratica, non si sono distinti i governi di centrosinistra e quelli di centrodestra, che hanno a mio avviso eguali responsabilità, e soltanto di recente la corte costituzionale ha emesso importanti sentenze ponendo alcuni limiti in proposito.

Per molti anni, soltanto pochi ed isolati intellettuali hanno criticato le tendenze di una classe politica impegnata nel vanificare la disposizione costituzionale dell'art. 97, contenente un principio di grande importanza e attualità, anche se molti ritengono purtroppo che esso esprima soltanto gli auspici di studiosi dei tempi passati. E, invece, io credo che le indicazioni di Costantino Mortati sulla funzione da assegnare al principio dell'art. 97 della Costituzione²² e le considerazioni che svolgeva Carlo Esposito, pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sulle funzioni dell'amministrazione e sulla responsabilità dei funzionari pubblici per l'attuazione dell'art. 3, c. 2, della Costituzione e per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale in Italia, costituiscano tuttora un prezioso criterio di riferimento ed esprimano esigenze valide anche oggi²³.

²² L'obbligo di imparzialità imposto all'amministrazione non contrasta con la posizione di *parte* che è inerente all'amministrazione stessa nei suoi rapporti con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa: come ha precisato con la consueta chiarezza MORTATI, «L'imparzialità esige che l'amministrazione, nell'imporre ai singoli gli obblighi concreti necessari a soddisfare le pubbliche esigenze, o nell'accertare l'osservanza di limiti posti alla loro libertà non solo si sottragga ad ogni influenza perturbatrice che provenga da maggioranze parlamentari, o da gruppi di pressione ecc., ma anche effettui nell'esercizio del potere discrezionale una sufficiente valutazione di tutti gli elementi di giudizio necessari per giungere ad un'equa decisione, che contemperi, per quanto possibile, le esigenze pubbliche e quelle dei privati evitando ogni sacrificio a carico di costoro che non risulti necessariamente richiesto» (MORTATI 1992, 373).

²³ L'imparzialità dell'agire amministrativo non è altro che l'applicazione di uno dei principi fondamentali della costituzione, quello contenuto nell'art. 3, c. 1, che vieta alla repubblica, e dunque a tutti i pubblici poteri, di agire in modo discriminante nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa. Un collegamento, quello tra l'art. 3 e l'art. 97 Cost., autorevolmente posto in rilievo in un saggio del 1954 da un giurista di grande sensibilità per i valori della costituzione come CARLO ESPOSITO, il quale, dopo avere ricordato l'importanza di una norma generale prescrivente che l'attività amministrativa «deve essere imparziale e che essa, pur curando il particolare interesse della P.A., non deve tendere però a favorire alcun sottoposto nei confronti dell'altro», osservava: «Gli atti amministrativi manifestamente ingiusti trovano condanna in questa norma della Costituzione e non nella proclamazione che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge» (ESPOSITO 1954c, 437).

Istituzione e riforma delle autorità amministrative indipendenti e riforma delle amministrazioni dello stato, delle regioni e degli enti locali in coerenza con l'attuazione del principio di imparzialità costituiscono due problemi collegati tra loro, se è vero, lo ripeto, che la moda a favore delle autorità indipendenti è iniziata proprio nel momento in cui è cominciata la fase della rinuncia all'attuazione dell'art. 97 della Costituzione. La critica riguardante il concreto operare delle autorità amministrative indipendenti e la constatazione dello stato di crisi dell'amministrazione italiana rappresentano questioni che rivelano una forte connessione e richiedono soluzioni legislative coerenti con l'obiettivo di una migliore organizzazione dei poteri pubblici italiani, fondata sul rigoroso rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Riferimenti bibliografici

ALLEGRETTI U. (1965), *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova; ALLEGRETTI U. (1993), *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, Digesto pubbl., Utet, Torino, VIII, p. 131 ss.; ANDREANI A. (1979), *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova; BRUTI LIBERATI E. (1998), *Le scelte dell'autorità garante della concorrenza e del mercato tra tecnica e politica: il caso delle essential facilities*, CM, p. 449 ss.; CANNADA BARTOLI E. (1964), *Imparzialità e buon andamento in tema di scrutini di merito comparativo*, FA, II, p. 72 ss.; CARDUCCI M. (1991), "Negoziazione politica" e "imparzialità" della Pubblica Amministrazione in una pronuncia della corte costituzionale, G cost, p. 1516 ss.; CASSESE S. (1968), *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, RISG, p. 47 ss.; CASSESE S. (1973), *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano; CASSESE S. (1996), *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi attuali*, in CASSESE S., FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, il Mulino, Bologna, p. 217 ss.; CERRI A. (1973), *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova; CIRILLO G.P. (1998), *Il procedimento sanzionatorio delle autorità amministrative indipendenti e la decisione alternativa contenziosa del garante per la protezione dei dati personali*, FA, p. 261 ss.; COLACITO M. (1978), *Il concetto di concessione amministrativa secondo Ranalletti: quando una teoria diventa dogma*, TAR, II, p. 449 ss.; D'ALBERTI M. (1992), *Diritto amministrativo*

comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi, in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia, il Mulino, Bologna; ESPOSITO C. (1954a), *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID. (1954c), p. 17 ss.; ESPOSITO C. (1954b), *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ID. (1954c), p. 245 ss.; ESPOSITO C. (1954c), *La Costituzione Italiana. Saggi*, Cedam, Padova; GARDINI G. (2003), *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffré, Milano; GIANNINI M.S. (1979), *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in Aa. Vv., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, p. 92 ss.; GIANNINI M.S. (1993), *Diritto amministrativo*, III ed., Giuffré, Milano; LARICIA S. (2005), *Origini storiche e fondamento costituzionale del principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Jovene, Napoli, p. 1377 ss.; MANETTI M. (1994), *Poteri neutrali e costituzione*, Giuffré, Milano; MITTONE A. (1978), *Principio di imparzialità e indirizzo politico-amministrativo*, Giuffré, Milano; MORBIDELLI G. (1997), *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in PREDIERI A. (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, p. 145 ss.; MORTATI C. (1992), *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova; NIGRO M. (1970), *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, RTDP, p. 715 ss.; PERICU G. (1996), *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, DA, p. 1 ss.; PERINI A. (1994), *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale*, DA, p. 71 ss.; RANELLETTI O. (1894), *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, RISG, p. 315 ss.; RANELLETTI O. (1895), *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, RISG, p. 3 ss.; SALA G. (1984), *Imparzialità dell'amministrazione e disciplina del procedimento nella recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, DPA, p. 433 ss.; SANDULLI NAPOLEONI L. (1989), *L'imparzialità dell'azione amministrativa*, FA, LXII, p. 2404 ss.; SATTÀ F. (1989), *Imparzialità della pubblica amministrazione*, Enc. giur. Treccani, XV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, p. 1 ss.; SCALIA A. (1996), *La Independent Regulatory Agencies nell'ordinamento statunitense. Attività regolatoria e autorità indipendenti*, Q. rass. giur. en. el., p. 181 ss.; TORCHIA L. (1997), *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, in PREDIERI A. (a cura di) (1997), p. 55 ss.

*Santi Romano: l'ordinamento giuridico**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'apporto principale alla metodologia, alle categorie giuridiche e ai dogmi, alla operatività nella società della scienza giuridica. - 3. Il collegamento di Santi Romano con altri giuristi italiani e stranieri. - 4. Gli effetti perduranti del pensiero di Santi Romano rispetto a temi e prospettive attuali della scienza giuridica. - 5. Santi Romano e la dominazione fascista.

APPENDICE: Una lettera di Filippo Satta e la lettera della mia risposta.

*Vittorio Emanuele Orlando, Antonio Salandra, Giovanni Vacchelli, Federico Cammeo, Oreste Ranelletti, Santi Romano, e molti altri, dopo essere stati i costruttori del diritto pubblico italiano, gli illustratori della carta costituzionale, gli artigiani della coscienza civica degli italiani, si adattarono placidamente a rinnegare senza arrossire le dottrine che avevano essi stessi costruito e a cancellare con la loro voce i principi che avevano fino a quel momento ispirato tutte le loro opere [S. TRENTIN, *Dallo statuto albertino al regime fascista* (1929), II ed., Venezia, Marsilio, 1983, p. 332]*

1. *Premessa*

Il Consiglio di Stato e l'Associazione italiana dei costituzionalisti hanno dedicato una giornata di studio all'approfondimento del tema *Lo Stato moderno e la sua crisi. A un secolo della prolusione pisana di Santi Romano* (Roma, Consiglio di Stato, 30 novembre 2011)¹.

* In *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 82-109. Lo scritto è stato pubblicato con il titolo *Riflessioni sull'opera di Santi Romano a sessant'anni dalla morte*, in *Il diritto fra interpretazione e storia, Liber amicorum in onore di Antonio Cervati*, III, a cura di A. CERRI, P. HABERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD, Roma, Aracne, 2010, pp. 1-66.

¹ La giornata è divisa in due parti: la prima, con il coordinamento di PASQUALE DE LISE, un'introduzione di VINCENZO TONDI DELLA MURA e gli interventi di FULCO LANCHESTER (*Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa*), DAMIANO NOCILLA (*La crisi della forma Stato a partire dal pensiero di Santi*

Cinque anni fa, il 26 novembre 2006, incaricato dal mio amico Federico Spantigati, ho avuto occasione di presentare una relazione sul pensiero di Santi Romano in un incontro che ebbe luogo a Roma, nella sede dell'Istituto Luigi Sturzo².

Consapevole della limitata diffusione di scritti pubblicati in riviste di *nicchia* o in studi in onore di colleghi, soprattutto oggi che molte biblioteche, soprattutto quelle universitarie, non sono più in grado, a causa delle note ristrettezze di bilancio, di acquistare libri e di rinnovare gli abbonamenti, riprendo i contenuti di quel saggio come mio contributo alla giornata di studio organizzata dal Consiglio di Stato e dall'Associazione italiana dei costituzionalisti.

La mia attenzione alle dottrine di Santi Romano e ai suoi studi maggiori e minori risale a tempi lontani (circa cinquant'anni fa) e ad essi ho dedicato una costante attenzione nello svolgimento della mia attività scientifica, considerando che, sin dai primi anni sessanta, ho studiato e scritto intorno ai temi dei rapporti tra stato, individui e formazioni sociali, esaminando in particolare i molti e complessi problemi dell'interpretazione degli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 21 e 33 della costituzione e che, oltre al diritto amministrativo, materia che ho insegnato dal 1992, ho studiato e insegnato il diritto ecclesiastico (il mio primo libro su *La rappresentanza degli interessi religiosi*³ dedica particolare rilievo alla teoria degli ordinamenti giuridici), il diritto canonico (ho pubblicato un libro del 1971 su *L'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*⁴) e il diritto costituzionale. Nel mio manuale di *Diritto amministrativo* (manuale la cui seconda edizio-

Romano), PAOLO RIDOLA (*Radici culturali, caratteri ed evoluzione del pluralismo di Santi Romano*) e GIANCARLO MONTEDORO (*La crisi dello Stato in Santi Romano e Carl Schmitt*) e le conclusioni di ALBERTO ROMANO. La seconda, con il coordinamento di ALDO LOJODICE, l'introduzione di STELIO MANGIAMELI, gli interventi di ALESSANDRO MANGIA (*La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*), ANDREA MORRONE (*Il ruolo dello Stato a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano*) e LUIGI D'ANDREA (*Complessità sociale ed ordinamento giuridico nella prolusione pisana di Santi Romano*) e le conclusioni di SABINO CASSESE.

² «Santi Romano: L'ordinamento giuridico», Appendice: due lettere di FILIPPO SATTA e SERGIO LARICCIA, in *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 82-109 e in *Studi in onore di Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010.

³ Milano, Giuffrè, 1967.

⁴ Milano, Giuffrè, 1971.

ne è del maggio 2006)⁵, all'opera di Santi Romano e alla sua dottrina sulla concezione istituzionale e su quella pluralistica ho dedicato un paragrafo nel primo capitolo del libro.

Federico Spantigati, studioso che amava guardare al passato ma con l'occhio sempre rivolto ai problemi del presente e alle prospettive per il futuro, mi aveva chiesto di valutare come tema di discussione da sottoporre all'attenzione degli amici del *club dei giuristi* l'apporto di Santi Romano, con la sua opera su *L'ordinamento giuridico*, utilizzabile attualmente per l'elaborazione della scienza giuridica; in particolare l'apporto che, nel pensiero di Santi Romano, risulta centrale per la prospettiva di cambiamento della scienza giuridica; in modo ancora più specifico Federico mi aveva chiesto di trattare:

- a) l'apporto principale alla metodologia, alle categorie giuridiche e ai dogmi, alla operatività nella società della scienza giuridica;
- b) il collegamento con altri giuristi, italiani e stranieri;
- c) gli effetti perduranti del suo pensiero rispetto a temi e prospettive attuali della scienza giuridica.

Sono trascorsi cinque anni dalla scomparsa di Federico Spantigati e noi, appartenenti alla piccola (o grande?) famiglia del *club dei giuristi*, che gli siamo stati amici e che con lui abbiamo condiviso tante occasioni di lavoro e abbiamo partecipato a tanti incontri di studio, continuiamo a sentire molto la sua mancanza. Chi per motivi di studio valuta la bibliografia sul pensiero di Santi Romano deve fare tante letture e riprendere in mano tanti importanti lavori di Santi Romano e su Santi Romano⁶: si tratta di un complesso di scritti che riguarda-

⁵ *Diritto amministrativo*, II ed., I, Padova, Cedam, 2006, pp. 4-6.

⁶ Cfr. tra gli altri, sul contributo scientifico di Santi Romano, G. MIELE, *Stile e metodo nell'opera di Santi Romano*, in *Scritti giuridici*, 1, Milano, Giuffrè, 1941, p. 339 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Santi Romano e la sua opera scientifica*, in *Dir. eccl.*, 58, 1948, pp. 123-32; ID., *L'opera scientifica di Santi Romano*, in *Amministrare*, 6, 1975, pp. 13-21; S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de L'ordinamento giuridico di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini*, 1, 1972, p. 257 ss.; N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 25-43; V. CRISAFULLI, *Ricordo di Santi Romano*, in *Giur. cost.*, 20, 1975, pp. 3248-56; F. FINOCCHIARO, *Santi Romano e il diritto ecclesiastico*, in *Dir. eccl.*, 135, 1975, I, pp. 173-85; *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, a cura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, Milano, Giuffrè, 1977, che riporta gli *Atti del convegno dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP)*,

no più di cento anni di incessante ricerca scientifica, considerando che l'opera di Santi Romano si svolge nel periodo compreso tra il 1894 e il 1947, anno della sua morte, e che, dopo il 1947 e fino ai nostri giorni, sulla sua opera si è avuto un dibattito al quale hanno partecipato moltissimi studiosi di molte discipline non giuridiche di tutte le scienze sociali e di tutte le discipline del diritto: dalla teoria generale alla filosofia del diritto, dal diritto pubblico al diritto privato, con particolare riferimento al diritto costituzionale, amministrativo, internazionale, ecclesiastico, regionale, comunitario, del lavoro.

Santi Romano, spesso definito, nelle voci enciclopediche che lo riguardano, come rinnovatore degli studi di diritto costituzionale e amministrativo, nacque a Palermo il 31 gennaio 1875. Allievo della scuola di Vittorio Emanuele Orlando, Romano insegnò diritto amministrativo, diritto costituzionale e altre discipline presso le Università di Camerino, Modena, Pisa, Milano e Roma; fu presidente del consiglio di stato dal 1928 al 1944 e senatore. Non può sfuggire

in occasione del centenario della nascita di Santi Romano, Milano, Giuffrè, 1977 (ivi i saggi di R. TREVES, P. BISCARETTI DI RUFFIA, N. BOBBIO, U. SCARPELLI, G. GAVAZZI, A. AMORTH, S. D'ALBERGO, P. ZICCARDI, F. FINOCCHIARO, G. GIUGNI, L.M. BENTIVOGLIO, S. D'ALBERGO, V. FROSINI, G. MIGLIO, G. PUGLIESE, R. RUFFILLI, A. TARANTINO, G. TARELLO, G. TREVES); F. COCUZZA, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 27, 1977, pp. 1231-52; R. RUFFILLI, *Santi Romano e la «crisi dello Stato» agli inizi dell'età contemporanea*, ivi, pp. 312 ss.; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, I. *Stato persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 140 ss.; M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli, Liguori, 1986, pp. 311-46; A. ROMANO, *Presentazione* a S. ROMANO, *Il diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1988; A. MASSERA, *Santi Romano tra "diritto pubblico" e "ordinamento giuridico". A proposito di Santi Romano (Il diritto pubblico italiano)*, Milano, Giuffrè, 1988), in *Quad. fiorentini*, 18, 1989, pp. 617-32; L. AMMANNATI, *Santi Romano e il Consiglio di Stato. Il contesto istituzionale e dottrinario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 22, 1991, pp. 107-50; A. CATANIA, *Formalismo e realismo nella metodologia giuridica. Riflessioni sul pensiero di Santi Romano*, in AA.VV., *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 401-11; P. CALVINO, in M. STOLLEIS, *Juristen. Ein biographisches Lezicon. Von der Antike bis zum 20. Jahrhundert. Herausgegeben von Michael Stolleis*, München, Verlag C.M. Beck, 1995, p. 524; A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspublicistica italiana: temi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 12 ss.; A. SANDULLI, *Santi Romano, Orlando, Ranalletti e Donati sull'«eclissi dello Stato»*. *Sei scritti di inizio secolo XX*, ivi, pp. 77-97, 83 s.

che le sue due esperienze fondamentali – quella dell'insegnamento e della ricerca scientifica e quella dell'attività giurisdizionale – si sono svolte in due periodi significativamente diversi della storia italiana: la prima, quella di ricerca e di insegnamento, sotto il regime liberale e la seconda, giurisdizionale, sotto il regime fascista. Morì a Roma il 3 novembre 1947.

Paolo Grossi nel suo libro sulla *Scienza giuridica italiana* definisce Santi Romano esploratore dell'ignoto «a cavalcioni tra passato e futuro» e definisce la sua opera

una pagina che viene irrimediabilmente voltata di fronte a (e in conseguenza di) un incalzare della diversa presenza dello Stato nella Società, del suo esser divenuto dal ceppo 'glorioso' dello Stato di diritto anche Stato amministrativo, al centro di quel nodo 'prodigioso' di rapporti già constatato con lucidità nel 1897⁷.

Nonostante la grande fortuna che suscitarono le teorie di Santi Romano sull'ordinamento giuridico, molti furono tuttavia i detrattori, al tempo della prima pubblicazione della sua opera, da cui egli si difese apertamente e con forte passione nelle note, uniche aggiunte concesse alla riedizione del 1946, del suo *Ordinamento giuridico*⁸.

2. *L'apporto principale alla metodologia, alle categorie giuridiche e ai dogmi, alla operatività nella società della scienza giuridica*

Un'osservazione preliminare è a mio avviso necessaria: il giudizio su un'opera scientifica di un autore non può prescindere dalla cono-

⁷ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 80 e ivi la citazione di M. FIORAVANTI, *Stato di diritto*, cit., in *loc. cit.*, spec. p. 319 ss.

⁸ Nella riedizione del 1946 del volume su *L'ordinamento giuridico* (Milano, Sansoni), Romano afferma di avere «tenuto conto della letteratura posteriore ai vari argomenti da me trattati e, molto sobriamente, delle più importanti critiche», pur giungendo alla conclusione di lasciare intonsa ogni singola parte della sua opera; e aggiunge: «Non ho fatto, invece, menzione di certa letteratura e di certe critiche che sono invece sfonite di seria consistenza scientifica e dimostrano un'assoluta incomprendimento dei problemi fondamentali della teoria generale del diritto».

scenza delle altre opere dello stesso autore; il giudizio su un autore, inoltre, non può prescindere dalla considerazione dell'opera scientifica di altri autori dello stesso tempo e anche degli anni precedenti e successivi.

La produzione scientifica di Santi Romano è vastissima: egli è stato uno dei maggiori giuristi italiani, e con il suo insegnamento e la sua attività scientifica svoltisi nell'arco degli anni compresi in cinquantatre anni, tra il 1894 e il 1947, ha contribuito allo sviluppo di numerose discipline, quali la *teoria generale del diritto*, il *diritto amministrativo*, il *diritto costituzionale*, il *diritto ecclesiastico*, il *diritto internazionale*.

L'opera più nota di Santi Romano, com'è noto, è il saggio su *L'ordinamento giuridico*, pubblicato in due parti separate nel 1917 e nel 1918 e poi come volume nel 1918, con il quale, nelle due parti, dedicate rispettivamente a *Il concetto di ordinamento giuridico* (parte I) e a *La pluralità degli ordinamenti giuridici e le loro relazioni* (parte II), Romano innova profondamente la concezione del diritto sino ad allora accolta dai giuristi, che, sulla base della teoria normativistica di Hans Kelsen, ritenevano oggetto di studio

esclusivamente le norme giuridiche, i loro elementi, il rapporto tra di esse, l'ordinamento giuridico nel suo insieme, la sua struttura, il rapporto fra i diversi ordinamenti giuridici e, infine, l'unità del diritto nella pluralità degli ordinamenti giuridici positivi⁹.

Il saggio su *L'ordinamento giuridico* sviluppa una riflessione, cominciata già molti anni prima, in cui l'autore, specialmente con gli studi su *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale*, *le Osservazioni preliminari per una teoria dei limiti della funzione legislativa*, osserva e mette in luce i primi segnali di crisi dello stato¹⁰, nelle sue basi teorico-dogmatiche

⁹ H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto* (1934), Torino, Einaudi, 1966, p. 70.

¹⁰ Si badi, non crisi del diritto, bensì crisi di quel diritto che si era appoggiato come unica colonna portante sullo stato, una crisi certamente ma di quel diritto cresciuto passivamente in modo speculare alla costituzione politica borghese: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit.

ma anche nelle applicazioni pratiche¹¹: Santi Romano da tempo aveva riconosciuto la complessità dei rapporti tra le attività dello stato e le posizioni dei suoi sudditi¹² e aveva esercitato un primo sforzo sistematico nei *Principi di diritto amministrativo*¹³.

Parlare di Santi Romano significa, e riprendo qui le parole di Paolo Grossi,

dedicare un po' d'attenzione alla più straordinaria avventura intellettuale che un giurista italiano del Novecento abbia mai vissuto, quella di Santi Romano, del Romano che si interroga sulle ragioni prime del diritto e sulle sue radici, oltre lo Stato, nel tessuto più riposto della società. Con una siffatta avventura, infatti, siamo veramente a cavalcioni fra passato e futuro e si sta veramente disegnando buona parte del futuro del secolo.

La chiave per capire il suo itinerario [di pensiero] riflessivo che, dipanandosi per tutti i due primi decenni del Novecento, porta diritto a *L'ordinamento giuridico*, è la riscoperta della complessità dell'universo giuridico, ed è la chiave per capire tutte le strade nuove che si accinge a percorrere la più sensibile scienza giuridica, soprattutto quella che avrà la sua epifania più vistosa tra le due guerre mondiali.

Sembra quasi che il giurista si sia finalmente messo sul naso un occhiale adeguato: prima, a occhio nudo, tutto gli sembrava semplice, fatto di pochi elementi essenziali, di poche linee portanti, e il disegno pareva netto, nitido, scabro, dopo, nella messa a fuoco del nuovo oc-

¹¹ Il riferimento riguarda le prime opere in cui Romano, all'età di soli 22 anni, osservava: «Lo stato moderno ha accresciuto in maniera tale la sua attività che i rapporti tra esso e i suoi sudditi si sono moltiplicati e si moltiplicano con una varietà che ha del prodigioso». Ma occorre considerare anche altri scritti dei primi del 1900 e, in particolare, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Prolusione alla R. Università di Pisa dell'a. a. 1909-1910, ora in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 379-96, ove l'a. afferma (p. 383) che «(...) questa luminosa concezione dello Stato (...) sembra che, da qualche tempo in qua, subisca un'eclissi, che di giorno in giorno diviene più intensa, in modo che potrebbe essere non del tutto superstizioso il trarne non lieti presagi».

¹² Si fa riferimento a S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di VITTORIO EMANUELE ORLANDO, I, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, p. 211 ss. scritto all'età di 22 anni, citato in P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 80.

¹³ S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Soc. Editrice Libreria, Milano, 1901; seconda edizione riveduta e corretta nel 1906, terza edizione nel 1912.

chiale, tutta una realtà nascosta, sconosciuta o misconosciuta, è emersa come per prodigio al suo sguardo. E l'osservatore ha recuperato il senso della complessità; insieme, ovviamente, la coscienza che l'osservazione precedente era riduttiva e perciò inadeguata e perciò anche artificiosa e falsante.

L'itinerario di Romano è, in sostanza, tutto qui, ma deve essere chiaro – osservava Paolo Grossi – che è l'itinerario di ogni giurista che abbia il coraggio di mettersi sul naso occhiali penetranti (come dimenticare il titolo del bel libro di Arturo Carlo Jemolo¹⁴?) e di guardare senza prevenzioni, senza mitologie da conservare ad ogni costo¹⁵.

Il libro su *L'ordinamento giuridico* (1917-18¹⁶) è un'opera che in centonovanta pagine rappresenta un'autentica 'rivoluzione copernicana' nella concezione del diritto del secolo XX, spostando il centro della riflessione dalle norme alle istituzioni, dalla regola all'organizzazione; si tratta tuttavia di un'opera incompiuta, almeno nelle intenzioni dell'autore, che si voleva spingere – come si deduce anche da alcuni riferimenti interni al testo – a ricostruire in più volumi un'intera dogmatica del diritto pubblico¹⁷. *L'ordinamento giuridico* rappresenta sicuramente la sintesi più matura dell'itinerario di Santi Romano giurista. La stesura definitiva della sua opera, che si colloca nel contesto storico a cavallo tra la fine della prima guerra mondiale e l'avvento del regime fascista¹⁸, descrive il declino della società monoclasse;

¹⁴ A.C. JEMOLO, *Gli occhiali del giurista*, 2 volumi, Padova, Cedam, 1970 e 1985.

¹⁵ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 109 ss.

¹⁶ L'opera fu pubblicata a partire dal 1917 in due fascicoli degli *Annali delle Università toscane* e definitivamente pubblicata nel 1918; cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, cit., in *loc. cit.*, nota 8. Dopo la stesura unitaria pisana del 1918, venne pubblicata una seconda edizione (Firenze, Sansoni, 1946), che assume grande importanza per le note aggiuntive dell'autore in cui si discutono le opinioni dei vari contraddittori nel giro di un trentennio.

¹⁷ In diverse parti del testo si trova un rinvio a una successiva trattazione, in realtà mai compiuta. Si sofferma su questo punto S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de L'ordinamento giuridico di Santi Romano*, cit., spec. pp. 279 ss.; cfr. anche G. TARELLO, *La dottrina dell'ordinamento e la figura pubblica di Santi Romano*, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*, p. 246 ss.

¹⁸ Sulla genesi dell'opera, cfr. S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione*, cit., spec. p. 257 ss.

la fine (non solo dogmatica ma anche fattuale) dello stato liberale borghese, costruzione diventata antistorica, incapace di sostenere il confronto con la crescente complessità sociale che si manifesta già dai primi anni del secolo e che la dottrina positivista non poteva più afferrare con le sue categorie dogmatiche. Si pensi alla crescita delle formazioni sociali a cui lo stato, impostato in coerenza con i rigidi canoni illuministico-napoleonici, non ammette alcuna fraposizione tra sé e i cittadini, tra lo stato-persona e i singoli individui¹⁹.

La sensibilità giuridica di Romano, non estranea alle sollecitazioni che provengono dalla realtà²⁰, coglie i riflessi giuridici del fermento di consapevolezze già affiorate in altri corpi della realtà culturale (sia sociale che giuridica) del primo ventennio del secolo. La società è in movimento: è il periodo in cui si istituiscono le prime organizzazioni sindacali, nascono i partiti di massa, emerge la consapevolezza della “questione sociale”, si popolano le grandi città generando i primi fenomeni di urbanesimo, si raccolgono i segni dell'età giolittiana che ha fatto avanzare con accelerazione il paese nella cd. seconda rivoluzione industriale²¹.

Nel campo del diritto, giungono a maturità gli studi sulla persona giuridica della dottrina tedesca e nel diritto commerciale le società manifestano la prepotente esigenza di ottenere, oltre che riconoscimento, maggiori spazi di autonomia; assumono sempre più significativo rilievo la riflessione sulla teoria delle fonti e la tendenza dei lavoratori a sostenere l'esistenza di statuti diversi dalla legge; nel diritto amministrativo, è sempre maggiore la dimensione dell'attività di servizi pubblici da parte dello stato (ampliamento dell'istruzione, gestione pubblica delle ferrovie e dei servizi pubblici locali); nel diritto pubbli-

¹⁹ Cfr. sul punto il mio *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 2006, pp. 1 ss.

²⁰ Afferma S. ROMANO, che il diritto «prima di essere norma, prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente a sé stante»: *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 22.

²¹ Si pensi alla nascita della confederazione generale del lavoro (CGIL), costituita in Italia nel 1906; alla fondazione dei primi partiti di massa, diffusi a livello nazionale e organizzati in sezioni locali (tra i primi il partito socialista, seguito dal partito cattolico); al fermento dei primi movimenti di azione cattolica ispirati al ruolo sociale della chiesa cattolica, in coerenza con le indicazioni dell'enciclica sociale *Rerum Novarum* promulgata dal papa Leone XIII il 15 maggio 1891.

co e costituzionale, si assiste all'allargamento del suffragio universale generale (seppure sempre limitatamente al genere maschile)²².

Di fronte a questi fermenti, si rivela non più sostenibile la concezione filosofica dello stato, principale, se non unico, soggetto sociale capace di organizzare e governare la società. Anche la teoria kelseniana del normativismo, che afferma

la necessità di ricollegare la validità del diritto positivo ad una norma fondamentale (...), che precede e condiziona la costituzione in senso giuridico-positivo²³,

mostra la sua debolezza: e viene ridimensionata la tesi che le norme da sole possano sostenere e orientare il comportamento sociale dei cittadini.

Romano, con la sua analisi, pone il problema della comprensione scientifica di un sistema pluralistico e mette in crisi le categorie dogmatiche e la concezione stessa della nozione di stato²⁴: egli imposta la critica alla forma dello stato liberale e rappresenta con categorie dogmatiche nuove il crollo della nozione illuministica di stato sotto il peso della crescente complessità sociale. Il diritto, secondo Romano, si sviluppa oltre e indipendentemente dallo stato: il centro dell'analisi viene spostato dalla regola di condotta alla fondamentale struttura organizzativa; l'equivalenza tra diritto e norma giuridica viene sostituita con quella tra diritto e istituzione; la cellula primigenia del diritto viene individuata non più nella norma ma nell'organizzazione, di cui lo stato chiaramente rappresenta l'opzione più alta, ma non l'unica.

²² Per una visione d'insieme, cfr. per tutti S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, III ed., Roma-Bari, Laterza, 2004, il cui primo capitolo è dedicato alla "vecchia costituzione economica", con interessanti indicazioni sulle tendenze di policentrismo nello studio del diritto pubblico italiano, valutato alla luce del necessario collegamento fra le discipline del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

²³ Cfr. C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 139-233, spec. p. 151, che imposta una attenta analisi filosofica e giuridica delle teorie kelseniane e istituzioniste e prende anche le distanze da entrambe le tesi.

²⁴ S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de L'ordinamento giuridico di Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*, spec. pp. 243- 83.

L'ordinamento giuridico è diviso in due parti: nella prima parte, l'autore traccia i fondamenti della teorica, in polemica scientifica (oltre che con il giusnaturalismo) con la teoria normativista di chiara matrice kelseniana, concludendo tuttavia per una non contrapposizione totale. Romano sostiene che l'ordinamento non è solo un complesso di norme, ma un concetto i cui elementi essenziali sono: a) una società organizzata; b) che conduca all'ordine sociale; c) e si serva – ma in via strumentale – di norme.

Il che vuol dire – egli afferma – che il diritto, prima di essere norma (...) è organizzazione, struttura,

opinione che induce l'autore a precisare:

noi non crediamo che l'istituzione sia fonte del diritto, e che quindi questo sia un effetto, un prodotto della prima, ma crediamo che fra il concetto di istituzione e quello di ordinamento giuridico, unitariamente e complessivamente considerato, ci sia perfetta identità²⁵.

Da tale affermazione trae origine la nota tesi secondo la quale anche la società rivoluzionaria, illecita (poi si dirà: la mafia) o che persegue fini antitetici allo stato può considerarsi un ordinamento che, isolatamente e intrinsecamente individuato, deve ritenersi un ordinamento giuridico.

In questa prospettiva, egli pone le premesse per contrastare la teoria normativistica, affermando che

se si ha riguardo al momento in cui certe istituzioni sorgono e quindi comincia ad avere vita il loro ordinamento, si vede subito che questo momento non è determinato da una norma preesistente;

e, invece di porsi in polemica con Kelsen, della cui teoria riconosce la necessità al fine di reagire contro i principi del diritto naturale, egli propone la sua dottrina in linea di continuità con il pensiero del

²⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., spec. pp. 22 e 28: né è diverso dal concetto di istituzione, come afferma più avanti, «il significato etimologico della parola Stato, con cui si designa adesso la più importante delle istituzioni».

giurista filosofo austriaco, superandone e inglobandone le categorie teoretiche. Come afferma Santi Romano,

non sarà superfluo ripetere che il concetto che abbiamo formulato, del diritto obiettivo, non vuole eliminare (tutt'altro!) quello per cui esso si raffigura come norma o complesso di norme (...). Soltanto si è voluto dimostrare la necessità che quest'ultimo si includa nel primo, come concetto meno esteso e secondario, che non può esattamente definirsi e valutarsi se lo si isola dal tutto di cui fa parte e con cui è in connessione organica²⁶.

Nella seconda parte del suo libro su *L'ordinamento giuridico*, Santi Romano affronta la teorica del pluralismo degli ordinamenti giuridici²⁷. Se l'ordinamento giuridico altro non è che un'organizzazione, è del tutto evidente che vi sono tanti ordinamenti giuridici quante sono le istituzioni e che laddove vi è un'istituzione, ivi si trova un ordinamento giuridico; affermare che il diritto si risolve tutto nello stato (e, più in particolare, nella forza o nella volontà che da esso si irradiano) significherebbe sostenere una tesi

in aperto contrasto con la storia e con la vita giuridica odierna, quale si svolge nella realtà²⁸.

In questa parte della sua opera, il Romano si muove con disinvoltura sistematica tra i due poli del diritto ecclesiastico e del diritto internazionale, discipline dalla cui valutazione egli trae esempi concreti per spiegare le più macroscopiche evidenze di ordinamenti giuridici indipendenti dallo stato, eppure in stretta relazione con esso, per tentare una sistemazione teorica unitaria; ma soprattutto per riaffermare che il diritto non proviene dallo stato, giacché lo stato non è che una

²⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 79.

²⁷ Afferma Alberto Romano che se ci si pone nella prospettiva «dell'entomologo che studi un termitaio», si rileva che lo stato «è solo uno nel panorama della pluralità teoricamente infinita dei macro e microcosmi giuridici»: S. ROMANO, *La giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, cit., p. 12.

²⁸ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 88.

specie del genere del diritto²⁹. Afferma Romano, citando Hegel, che

in base al principio che lo Stato non può essere sottoposto ad una volontà superiore alla propria, il diritto internazionale (...) si risolve nella volontà particolare di ciascuno di essi. Senonché questa affermazione equivale, senza dubbio, ad una negazione del diritto internazionale, che si trasforma in diritto esterno dello Stato³⁰.

Analogamente, anche per il diritto ecclesiastico (meglio, del diritto canonico),

non si può, senza disconoscerlo e annientarlo, ridurre a quello statale³¹.

Lo Stato, in particolare, si pone come istituzione complessa, in relazione, gerarchicamente sovraordinata o affiancata, ad altre, di grado inferiore o paritario.

Per ragioni facilmente comprensibili, la seconda parte de *L'ordinamento giuridico*, negli anni successivi alla pubblicazione, ebbe meno fortuna rispetto alla prima considerando che, per un lungo periodo, era più facile esaltare l'idea di stato-istituzione che non quella di stato organismo plurale e pluralista³².

Con riferimento al tema dei rapporti tra diritto pubblico e diritto privato, dall'analisi di Romano è derivata la tesi del primato del diritto pubblico sul diritto privato e della autonomia del primo rispetto al secondo; Romano riconosce l'insufficiente stadio di sviluppo della scienza del diritto pubblico rispetto a quella del diritto privato ma avverte la necessità

che un procedimento analogo (di sviluppo) si compia per la stessa de-

²⁹ Afferma S. CASSESE, in *Ipotesi sulla formazione*, cit., p. 269: «Volendo mostrare la realtà pluralistica dell'assetto dello Stato, il Romano ricorre a una operazione classica dei giuristi: si vale dei campi nei quali il pluralismo è fenomeno base ed è già stato riconosciuto; ne trae gli strumenti logici di analisi; li perfeziona; li colloca ad un livello più alto; ne suggerisce così la legittimità e la cittadinanza negli altri campi dell'azione statale».

³⁰ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 93.

³¹ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 94.

³² Cfr. S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione*, cit., p. 251.

finizione del diritto che, giova ripeterlo, il diritto pubblico e la filosofia del diritto hanno mutuato ad occhi chiusi dal diritto privato³³,

afferma recisamente, subito dopo il passo citato, che

occorre tener presente (...) che il diritto, in ciò che ha di culminante e, quasi, si direbbe, di più essenziale, è principalmente pubblico,

e giunge a sostenere che il diritto privato non è che

una semplice specificazione del primo, una delle sue forme e direzioni, una sua diramazione.

Giustamente Sergio Panunzio, il giurista nonno del mio caro e sfortunato amico Sergio Panunzio, considerando nel 1931 la teoria centrale di Santi Romano, affermava che

Le varie teorie sulla pluralità degli ordinamenti giuridici (...) non promanano dai cervelli degli autori che le hanno formulate più o meno felicemente, ma promanano immediatamente dalla realtà delle cose³⁴.

Romano pensava a *L'ordinamento giuridico* come ad un'opera di *teoria generale del diritto*: come si legge nella prefazione all'edizione del 1946

Il presente lavoro, che avevo scritto col proposito di farlo seguire da altri studi, di teoria generale del diritto (...).

Come opera di *teoria generale del diritto* il suo volume venne considerato da quasi tutti i giuristi che se ne sono occupati, da Vittorio Emanuele Orlando (almeno in una fase della sua attenzione per l'opera del suo allievo), a Norberto Bobbio³⁵ e a molti altri.

³³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 6.

³⁴ S. PANUNZIO, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Modena, Unione Tipografica Modenese, 1931, p. 12.

³⁵ N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*, pp. 25-43.

Pensando alla propria opera come una ricerca di “teoria generale”, Romano intendeva, come ha giustamente osservato Giovanni Tarello,

che essa concernesse non già questo o quella situazione storica, bensì concettualizzasse la realtà di *ogni* diritto e di *ogni* esperienza, e che la dottrina dell'ordinamento fosse metatemporale e non storicamente determinata (e così del resto pensavano che la teoria generale dovesse essere anche quei giuristi che riconobbero all'opera del Romano il carattere di teoria generale); tanto Romano intendeva ciò che proponeva la definizione «il diritto è ordinamento» come una definizione reale del diritto³⁶.

Diverse, e talora contrapposte, sono le valutazioni espresse a proposito delle teorie contenute ne *L'ordinamento giuridico*: un'opera di teoria generale del diritto, come dichiarava di volere lo stesso Santi Romano e come moltissimi hanno ritenuto commentando il volume su *L'ordinamento giuridico*, o un'opera *datata*, come è stata definita da Uberto Scarpelli³⁷? Opera *datatissima*, nella valutazione di Paolo Grossi, il quale osserva, a proposito della tesi contraria sostenuta da Norberto Bobbio nel 1975³⁸,

Sinceramente non comprendiamo come si possa aver sostenuto che si tratta di un libro di teoria pura e pertanto “senza data”. Il libretto romaniano è invece una sorta di cippo confinario, al pari di quelli che un tempo si soleva porre fra due terreni di diversi proprietari³⁹.

3. *Il collegamento di Santi Romano con altri giuristi italiani e stranieri*

Un «pioniere del pluralismo giuridico in Europa» viene definito Santi Romano nella raccolta bibliografica, pubblicata a Monaco nel

³⁶ G. TARELLO, *La dottrina dell'ordinamento*, cit., in *loc. cit.*

³⁷ Cfr. U. SCARPELLI, *Santi Romano, teorico conservatore, teorico progressista*, in *Le dottrine giuridiche di oggi*, cit., in *loc. cit.*

³⁸ N. BOBBIO, *Teoria e ideologia*, cit., in *loc. cit.*

³⁹ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 111.

1995, sui giuristi degli ultimi secoli, nella voce di Pasquale Calvino dedicata alla sua opera scientifica⁴⁰.

Considerando sia la cultura in generale, sia la cultura giuridica in particolare, profondi e proficui sono stati i rapporti di Santi Romano con la cultura del tempo.

È nota la rilevanza dei rapporti di Santi Romano con Vittorio Emanuele Orlando: già da giovanissimo allievo, egli ricevette l'affidamento della trattazione di una parte monografica del *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*⁴¹. Nei primi anni della sua attività di ricerca, Romano, insieme al suo maestro, si dedica al lavoro di costruzione scientifica delle prime opere di teoria del diritto pubblico italiano e negli anni successivi, elabora alcune preziose opere ricostruttive pubblicistiche da cui nascerà l'esperienza della scuola italiana di diritto pubblico⁴². Il rapporto con Orlando, nei cui confronti Romano mantenne sempre un atteggiamento di devozione, non fu privo di contrasti e polemiche, se è vero che Orlando rimproverò, in talune occasioni, al suo allievo genericità nelle ricostruzioni, mancanza di carattere scientifico-giuridico e condizionamento storico della sua opera: opinioni critiche poi sfumate con il passare del tempo, come si deduce, in particolare, dalla commemorazione di Romano del 1948⁴³.

Da segnalare sono anche i rapporti di Romano con altri studiosi della scuola italiana di diritto pubblico, nella quale egli consolida la relazione con Oreste Ranalletti e Federico Cammeo, insieme ai quali si dedica alla nuova sistematica del diritto pubblico e amministrativo italiano.

Romano, sempre attento alle esperienze di altri ordinamenti, instau-

⁴⁰ P. CALVINO, *Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*, p. 524.

⁴¹ *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, cit., in *loc. cit.*

⁴² Tra queste, non solo il *Corso di diritto costituzionale* del 1926 (Padova, Cedam), ma soprattutto il *Manuale di diritto pubblico "Italienisches Staatsrecht"* redatto per il pubblico tedesco nel 1914 e (per evidenti ragioni storiche) mai pubblicato se non postumo (1988), per il merito di essere l'unica trattazione completa di diritto pubblico degli anni giolittiani. Cfr. per una trattazione più dettagliata di queste vicende A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., spec. pp. 10-11.

⁴³ Cfr. G. TARELLO, *La dottrina dell'ordinamento*, cit., in *loc. cit.*; V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola di diritto pubblico*, Modena, 1948, p. 14 ricordato da S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, cit., p. 247, nota 5.

ra intensi rapporti con giuristi stranieri, in particolare con i tedeschi e i francesi, contribuendo insieme ad essi allo sviluppo della propria versione della teoria istituzionista⁴⁴: di particolare interesse risultano i rapporti con Hauriou in Francia e con Schmitt in Germania, di cui si trovano ampie tracce nelle note de *L'ordinamento*⁴⁵: occorre tuttavia tenere presente che l'evoluzione del pensiero (e delle relazioni) di Romano non deve essere considerata settorialmente, giacché Romano risulta pienamente inserito nella cultura del tempo.

Hauriou, che rappresenta uno dei principali esponenti della teoria istituzionista francese, – come il Romano – sposta il centro dell'indagine di teoria generale del diritto dall'ordinamento positivo alla realtà sociale di cui esso risulta espressione, individuando questo sostrato sociale nella *institution*; ma perviene al risultato di riconoscere nell'istituzione la fonte del diritto, anziché – come Romano – il diritto in sé considerato⁴⁶.

Dei rapporti con Hauriou è testimonianza un carteggio intercorso tra i due e recuperato da Sabino Cassese nel 1972, con un attento studio nell'*Archivio Romano*, in cui l'Hauriou, apparentemente convenendo con Santi Romano, afferma che

chez vous une ampleur de conception dans la théorie de l'Institution que je reconnais et dont vous me permettrez de vous faire compliment. Je pense comme vous que l'ordre juridique a pour base des institutions plutot que des règles, qu'ordre juridique et institutio c'est la meme chose.

Nei rapporti con la dottrina tedesca, con la quale

dialogava non solo senza complessi, (...) ma come appartenente a una propria scuola (...) che proponeva con dignità pari alle altre⁴⁷,

⁴⁴ Mortati riporta in modo dettagliato le relazioni filosofico-giuridiche dei rapporti transeuropei della dottrina istituzionista, soffermandosi sulle relazioni e le sfumature tra le teorie dell'Hauriou in Francia e quelle dello Schmitt in Germania: C. MORTATI, voce *Costituzione*, cit., in *loc. cit.*

⁴⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., pp. 25, 26, 27 e altre.

⁴⁶ Cfr. il sempre attuale scritto di M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. giur. "Filippo Serafini"*, 1963, pp. 9 ss.

⁴⁷ Cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., in *loc. cit.*, p. 15.

si suole invece rintracciare la convergenza con le teorie dello Schmitt.

Meno noti sono i rapporti non sempre concordi, anche se legati da un'affinità ideologica, con Giovanni Gentile. Come afferma Vittorio Frosini, non si può tracciare un'identità o un intreccio

ma un richiamo costante ad una matrice storica comune:

quella che ha caratterizzato non solo la formazione dei due studiosi da una comune provenienza filosofica rosminiana ed hegeliana, ma soprattutto quella generata

nella tensione morale creata dal clima della prima guerra mondiale, in cui l'Italia era coinvolta; nella crisi di identità che l'organismo politico nazionale avvertì dinanzi a quella durissima prova; nella nuova concezione dei valori giuridici che il ceto intellettuale di ideologia nazionalista provvide a elaborare per fronteggiare quelle circostanze straordinarie e difficili⁴⁸.

Meriterebbe anche di essere attentamente considerata l'affinità riscontrabile con le riflessioni di due scienziati politici di inizio secolo come il Mosca e il Pareto, intorno allo sgretolamento dello stato liberale e alla formazione di una identità di classe sindacale che si forma in modo apparentemente antagonistico con i valori della collettività⁴⁹.

Norberto Bobbio ha osservato che il successo riconosciuto dagli studiosi europei nei confronti dell'opera di Santi Romano fu riservato quasi esclusivamente alla teoria pluralista, o ad ogni modo molto più alla teoria pluralista che non a quella istituzionista⁵⁰. Ciò dipese certo

⁴⁸ V. FROSINI, *L'attualità di Santi Romano*, in *Le dottrine giuridiche di oggi ...*, cit., in *loc. cit.*, pp. 211-14, che riporta gli atti del convegno dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP), in occasione del centenario della nascita di Santi Romano. Romano e Gentile ebbero occasione di incontrarsi e di lavorare insieme: in particolare, negli anni di pubblicazione de *L'ordinamento giuridico* (e parallelamente de *I fondamenti della filosofia del diritto*, di Giovanni Gentile), presso la stessa Università di Pisa.

⁴⁹ Cfr S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione del "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, cit., pp. 271- 272.

⁵⁰ Cfr N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*

anche dal fatto che l'eco della dottrina di Romano fu per molto tempo circoscritta entro il ristretto ambito della scienza giuridica italiana, che, per quel che riguarda il problema del concetto del diritto, fu per un lungo periodo sotto il prepotente influsso del normativismo kelseniano. Forse, come ha notato lo stesso Bobbio, l'unico grande giurista non italiano che si accorse allora di Santi Romano fu Carl Schmitt, il quale, nel saggio del 1934 *I tre tipi di pensiero giuridico* (il normativismo, l'istituzionalismo e il decisionismo), fra i fautori dell'istituzionalismo che faceva risalire giustamente a Hauriou, riservò un posto d'onore, a Santi Romano, di cui disse che aveva

giustamente affermato che non è corretto parlare del diritto italiano o francese, riferendosi soltanto ad una somma di regole, mentre la realtà è l'organizzazione complessa e differenziata dello Stato italiano o francese, in quanto ordinamento concreto idoneo a produrre tale diritto⁵¹.

La teoria dell'istituzione ebbe intorno al 1930 grande risonanza soprattutto in Francia, quando vi si richiamarono due giuristi di diversa tendenza come Renard e Gurvith, ma, osserva Bobbio:

in tutti i libri e articoli dedicati all'argomento che ho potuto consultare, non ho trovato alcuna traccia dell'opera di Romano⁵².

La raccolta *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique* iniziò nel 1931 le sue pubblicazioni con un fascicolo dedicato alla teoria dell'istituzione e in esso Romano non è ricordato neppure una volta. In Inghilterra nel 1933 il costituzionalista inglese Ivor Jennings faceva conoscere la teoria dell'istituzione in un paese in cui negli stessi anni ad opera di Cole ed Hobson venivano diffuse le teorie favorevoli a porre in evidenza un'articolazione pluralistica dello Stato e il pluralismo era diventato popolare attraverso l'opera diffusissima di Harold Laski, in un paese quindi in cui la teoria istituzionalistica poteva trovare un uditorio ben disposto: ma gli

⁵¹ Cfr. C. SCHMITT, *I tre tipi di scienza giuridica* [1934], tr. it. e cura di G. STELLA, Torino, Giappichelli, 2002, p. 75.

⁵² N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, cit., in *loc. cit.*

autori cui si riferiva lo studioso inglese erano ancora Hauriou e Renard, stranamente non Gurvitch, e meno stranamente non Romano. Pur tenendo il debito conto della tradizionale ignoranza della dottrina giuridica francese e inglese nei riguardi di quella italiana, bisogna riconoscere che non doveva essere tanto naturale per uno straniero andare a cercare una teoria antistatalistica in Italia negli anni dell'imperante fascismo⁵³.

Nonostante il prestigio di cui godette sempre Romano come giurista, la sua teoria generale del diritto, proprio perché veniva colta nel suo aspetto prevalente di teoria del pluralismo, non poteva essere approvata, in Italia, da un regime consacrato al culto dello stato. Significativo il fatto che quando nel 1940 vennero pubblicati i quattro volumi degli *Studi in onore di Santi Romano*, Giuseppe Bottai, allora ministro dell'educazione nazionale, vi premise alcune pagine per sostenere che la crisi dello stato da cui aveva preso le mosse la dottrina pluralistica era stata ormai superata dal fascismo e che ad ogni modo gli esempi di stato pluralistico di cui si era servito il Romano – la società medioevale e la società europea dei primi anni del secolo – non avevano niente a che vedere con lo stato corporativo che

rapresenta l'opposto delle situazioni, per le quali può parlarsi di pluralità⁵⁴.

L'ex sindacalista rivoluzionario, diventato teorico dello stato fascista, Sergio Panunzio, aveva già affermato nel 1931 che se era vero che la teoria del pluralismo era un episodio legato alla nascita del sindacalismo, era ormai un episodio superato da quando il sindacalismo puro si era trasformato in sindacalismo di stato e Sorel era stato definitivamente sepolto da Mussolini⁵⁵.

Il pluralismo non era certo scomparso dalla scena anche perché, come ha affermato Bobbio,

⁵³ N. BOBBIO, *Teoria e ideologia*, cit., in *loc. cit.*

⁵⁴ G. BOTTAI, *Premessa agli Studi in onore di Santi Romano*, 4 volumi, Milano, Giuffrè, 1940, p. 1 ss.

⁵⁵ S. PANUNZIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, cit., II, spec. pp. 179-227.

il fascismo era culturalmente troppo sterile per poter imporre un orientamento piuttosto che un altro⁵⁶.

Con particolare riferimento alla dottrina italiana, basterà ricordare lo studio appassionato che, nel 1936 e nel 1939, dedicò alla dottrina di Romano, e in particolare al problema del pluralismo, Giuseppe Capograssi, che aveva iniziato le sue riflessioni sullo stato, sulla crisi dell'autorità e sulla democrazia diretta (per citare tre titoli delle sue opere giovanili), cioè su temi che lo avrebbero portato al pluralismo, negli stessi anni in cui si andava diffondendo l'opera di Santi Romano⁵⁷.

Ma si trattava pur sempre di un episodio del dibattito interno alla scienza giuridica italiana; e poi, per quanto il fascismo fosse culturalmente sterile, non era tanto inetto nella politica culturale da non essere riuscito a porre il nostro paese in uno stato di isolamento, che aveva avuto per conseguenza un certo provincialismo da parte nostra e, per la legge del contrappasso, un certo disinteresse per le cose nostre da parte degli altri.

4. *Gli effetti perduranti del pensiero di Santi Romano rispetto a temi e prospettive attuali della scienza giuridica*

Per valutare quale sia l'attualità del contributo alla scienza giuridica di Santi Romano e delle sue opere, può essere significativo ricordare che, nell'ottobre 2006, un libro di Sabino Cassese, autore di importanti studi sul pensiero di Romano, reca lo stesso titolo, *Oltre lo Stato*⁵⁸, del discorso fatto da Santi Romano all'inaugurazione dell'anno accademico 1917-18 dell'Istituto Cesare Alfieri di Firenze⁵⁹.

Il successo dell'opera di Santi Romano fu grande durante la sua vita ed è un successo che è durato nel tempo fino ai nostri giorni.

⁵⁶ N. BOBBIO, *Teoria e ideologia*, cit., in *loc. cit.*

⁵⁷ Può vedersi in proposito il mio intervento su Giuseppe Capograssi, oggetto di una mia relazione all'Istituto Luigi Sturzo di Roma, pubblicato in *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 178-87.

⁵⁸ S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

⁵⁹ Il saggio di S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, è pubblicato in *Riv. dir. pubbl.*, 10, 1918, I, pp. 1-13.

Qualunque sia la soluzione che si preferisca adottare nel considerare il volume di Santi Romano su *L'ordinamento giuridico* – un'opera di teoria generale del diritto o un'opera *datata*? – (e io propendo per la tesi che valuta il libro su *L'ordinamento giuridico* come un'opera *datata*), si tratta comunque di un'opera utilizzabile anche per la pratica del diritto di ogni tempo. Come affermò Piero Calamandrei nel 1929, nelle prime parole del suo saggio, rimasto giustamente famoso, su *Regole cavalleresche e processo*⁶⁰,

Non riuscirà discaro all'insigne mio maestro Santi Romano apprendere che dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato, (...) il suo libro su *L'Ordinamento giuridico*, che tutti credebbero destinato a regnare nel puro olimpo della teoria, si è prestato a discendere nel basso mondo forense ed a fornire preziosi argomenti defensionali per la decisione di un caso pratico⁶¹.

Per questo collegamento con gli aspetti pratici di questioni discusse in tempi più recenti, può essere utile ricordare l'importanza che, con varie opinioni anche dissenzienti, si è attribuita al pensiero di Santi Romano, e all'attualità delle sue teorie sugli ordinamenti giuridici e sulla loro pluralità, in un incontro dei ricercatori di diritto pubblico che appartengono al *gruppo di San Martino*, riuniti a Viterbo il 9 novembre 2006, per discutere sui problemi posti a proposito di *calciopoli* e delle malefatte di alcuni dei protagonisti di quello che viene definito statutariamente il gioco del pallone – *federazione italiana gioco calcio* è definita per statuto la federazione – e che di gioco ha perso ormai sempre più le caratteristiche.

I problemi che attualmente si dibattono intorno alla natura, all'oggetto, alle finalità e alla struttura del diritto, se si aggiunge quello

⁶⁰ Il saggio è pubblicato in *Riv. dir. proc. civ.*, 6, 1929, I, pp. 155-70; ristampato in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*, I, Napoli, Morano, 1965, pp. 227-42.

⁶¹ Si trattava di stabilire preliminarmente se il consiglio di stato in sede di legittimità potesse sindacare la violazione di una regola cavalleresca, in cui secondo il ricorrente, era incorso un provvedimento amministrativo. E quegli altissimi giudici non si sono rifiutati di seguire con grande attenzione il ragionamento del difensore (e cioè Piero Calamandrei), che, invocando l'autorità del Romano, cercava la soluzione del problema nella teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.

della prospettiva dell'analisi economica del diritto, sono ancora quelli suscitati dalla polemica del positivismo giuridico nei confronti del giusnaturalismo e della sociologia giuridica contro il formalismo positivistico⁶²; ed è tuttora attuale la questione se chi studia il diritto debba appagarsi degli elementi strutturali individuati in un sistema logico quale quello del diritto puro,

o non debba invece ricercare nel diritto una disciplina dei rapporti umani alla quale questa umana realtà non è sottraibile⁶³;

questione rispetto alla quale emergono con evidenza sempre maggiore la importanza del principio di effettività nella valutazione teorica del diritto e la

ricerca di una concretezza che porti le dottrine a contatto immediato con la realtà e ne faccia l'espressione stessa dei suoi suggerimenti⁶⁴.

Le opposizioni concettuali che continuano a dominare i dibattiti di teoria generale del diritto sono ancora quelle tra *normativismo* e *istituzionalismo*, *formalismo* e *realismo*, *statalismo* e *pluralismo*.

Santi Romano fu un formalista ma anche un realista; indagava sulla realtà delle tendenze pluraliste e tuttavia perseguiva l'obiettivo della realizzazione dello statalismo: uno statalismo "disordinato e articolato", come lo ha definito Paolo Grossi⁶⁵, e tuttavia pur sempre uno statalismo.

Ed è a questo proposito che si pone il quesito, più volte affrontato in modo approfondito in un numero sconfinato di contributi scientifici, a proposito della teoria istituzionale di Santi Romano, se tale teoria, costruita principalmente sull'opera intitolata *L'ordinamento giuridico*, sia da considerare una dottrina di tipo *formalistico* o *realistico*.

La concezione dell'istituzione di Santi Romano – ha osservato

⁶² B. PARADISI, *Diritto*, in *Enciclopedia del Novecento*, II, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1977, pp. 103-24, spec. p. 131.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 82

Alfonso Catania – non può essere considerata né una concezione realistica né una concezione che in un modo o nell'altro possa qualificarsi come sociologica⁶⁶.

Per quanto riguarda la concezione istituzionale del diritto, occorre ricordare che, come ha giustamente osservato Nicola Matteucci, il grande studioso scomparso nel 2006, autore di molti importanti lavori su positivismo giuridico e pluralismo giuridico, l'istituzionalismo non è riuscito, in Italia, ad uscire dal compromesso di riconoscere la forza creativa dell'ordinamento giuridico e di accettare insieme la supremazia dello stato.

E l'antistatalismo dell'istituzionalismo in Italia

è stato più apparente che reale, nella misura in cui dall'affermata pluralità degli ordinamenti giuridici si scivola quasi sempre nella più o meno esplicita tesi che vi è un ordinamento più giuridico (e più organizzato) degli altri, che appunto è quello Stato⁶⁷.

È anche per questa ragione che la concezione pluralista è stata senza dubbio accolta dalla nostra Costituzione⁶⁸, in cui l'ispirazione cattolica di molte disposizioni è evidente; e tuttavia

Si tratta di un pluralismo debole: il vero pluralismo è l'espressione della vitalità di una società e non di una situazione normativa proveniente dall'alto,

in una condizione nella quale

è sempre lo Stato di diritto a limitarsi sottraendo spazi (la religione, la

⁶⁶ Cfr. A. CATANIA, *Carl Schmitt e Santi Romano*, in *Riv. internaz. fil. dir.*, 1987, pp. 545-75; versione ampliata: *L'ordinamento giuridico concreto e la teoria dell'istituzione: Carl Schmitt e Santi Romano*, in ID., *Lo Stato moderno. Sovranità e giuridicità*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 85-114.

⁶⁷ N. MATTEUCCI, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963, p. 1083 ss.; ID., *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, Bologna, il Mulino, 1966.

⁶⁸ Può vedersi in proposito il mio libro su *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit.

cultura, l'economia) al vecchio monismo statualistico e riconoscendo funzioni pubbliche ai partiti e ai sindacati: è un pluralismo riconosciuto dall'alto⁶⁹.

Per valutare l'attualità del pensiero di Santi Romano rispetto alle prospettive di oggi della scienza giuridica, occorre naturalmente considerare i profondi mutamenti della realtà sociale: un mutamento, in primo luogo della società, determinato da dinamiche, di particolare complessità, che oltrepassano la dimensione territoriale e prescindono dall'organizzazione dello stato: c'è da chiedersi in proposito cosa sia il nuovo ordine mondiale e quale sia il significato della globalizzazione delle istituzioni in un mondo senza confini⁷⁰. In secondo luogo, un mutamento dell'organizzazione politica, che induce a domandarsi quale sia oggi il ruolo dello stato nella società e nell'economia, che da una posizione di interventismo, in funzione di indirizzo ed equa distribuzione, assume oggi una posizione di regolazione e controllo, sul presupposto che maggiori benefici possono derivare da una sana economia in regime di libera e aperta concorrenza⁷¹.

Ciò è tanto più vero oggi, in una Europa che, alla luce della crisi dello stato sociale, muove nella direzione intrapresa dagli stati membri verso la formazione di ordinamenti sovranazionali, le cui radici già trovavano fondamento nel processo di integrazione europea, affermatosi alla fine del secondo conflitto mondiale⁷².

L'opera di Santi Romano, ritenuta una costruzione di teoria generale astratta, idonea ad evitare le conseguenze di possibili contraccolpi

⁶⁹ N. MATTEUCCI, *Pluralismo*, in *Enc. scienze sociali*, VI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 594-601, spec. p. 599.

⁷⁰ In proposito può leggersi il mio scritto *Nuove dimensioni delle istituzioni e dei diritti in un mondo senza confini*, in *Studi in memoria di Guglielmo Negri e in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 34 2001, nn. 132-133, pp. 37-45; cfr. anche S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, II, Padova, Cedam, 2006, spec. pp. 161-68.

⁷¹ Questa affermazione va assunta con cautela: cfr. in proposito l'opinione di M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza. Fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. e società*, 2003, pp. 439-519, spec. p. 458 ss., il quale pone in rilievo la corretta concezione di mercato in libera concorrenza, quale effetto di una scelta consapevole dei poteri pubblici e non quale frutto naturale e spontaneo dell'interazione tra i soggetti che fanno parte del mercato ed esprimono le loro autonome capacità regolative.

⁷² Può vedersi il mio *Diritto amministrativo*, II, Padova, Cedam, 2006, spec. p. 192 ss.

determinati da rivolgimenti costituzionali, seppur silenti e tuttavia rilevanti⁷³, mostra una capacità di teorizzare le categorie dogmatiche con un occhio fisso sulla realtà: in proposito si può concordare con Giuseppino Treves, che riconosce i due più grandi meriti dell'opera di Santi Romano:

in primo luogo di sapersi elevare al di sopra della “palude del diritto positivo” (come egli stesso la definisce), e di saper costruire su un terreno più stabile e permanente, quello della filosofia e della sociologia; in secondo luogo di essere in grado di dominare tutte le scienze che si ricollegano al diritto⁷⁴.

Insegnamenti senz'altro validi anche per i giuristi di oggi.

5. *Santi Romano e la dominazione fascista*

Secondo un'opinione spesso, e autorevolmente, sostenuta, anche a proposito di Santi Romano, come a proposito di ogni altro intellettuale, e in particolare di ogni altro giurista che abbia svolto la propria attività di ricerca e di insegnamento nel periodo del ventennio fascista, sarebbe necessario osservare e valutare la sua opera con occhio critico e scientifico, evitando di lasciarsi condizionare in questo giudizio dalle polemiche intorno alla sua adesione o meno al partito fascista⁷⁵.

Non si può affermare – si dice – che vi sia stata una *vera* adesione al regime fascista da parte di Santi Romano; e tuttavia non sarebbe giusto dimenticare che Romano

aveva richiesto nel 1928 la tessera del P.N.F. e che in molteplici occasioni

⁷³ Cfr. S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione del “L'ordinamento giuridico” di Santi Romano*, cit. p. 247.

⁷⁴ G. TREVES, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit.

⁷⁵ Cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., in *loc. cit.*, specialmente la parte seconda dello scritto. V. anche, in appendice a questo scritto, l'opinione espressa da Filippo Satta nella lettera che Filippo mi ha inviato commentando, *a caldo*, la mia relazione presentata all'istituto Luigi Sturzo di Roma.

pubbliche – come gli imputava l'Alto Commissariato – aveva tributato riconoscimenti al regime e al suo capo⁷⁶.

Si osserva che Santi Romano non rinunciò a sostenere la legalità e i principi dello stato di diritto e che, in particolare, nel periodo degli anni 1929-1944, in cui svolse le funzioni di presidente del consiglio di stato, proprio per evitare che consiglieri dell'istituto incorressero in prevedibili responsabilità, scrisse personalmente il parere con il quale veniva esclusa la retroattività delle leggi razziali in quanto leggi eccezionali⁷⁷.

Deve certo ritenersi una questione storiograficamente tuttora aperta e di difficile valutazione quella riguardante il rapporto con il fascismo delle classi dirigenti italiane; il caso oltrepassa in realtà la persona di Santi Romano e riguarda «l'abolizione dello scarto fra passato e presente», come ha avuto occasione di scrivere lo storico Marco Revelli⁷⁸, a proposito della nota vicenda della lettera scritta l'8 luglio 1935 da Norberto Bobbio a Benito Mussolini, capo del governo fascista, lettera ritrovata in un archivio e pubblicata sul settimanale *Panorama* del 21 giugno 1992, come documentazione di un articolo sui cedimenti degli intellettuali antifascisti⁷⁹.

⁷⁶ G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo Spada, il 6 febbraio 2003, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 39-55, spec. p. 53: a tale scritto, che costituisce il testo della bella relazione presentata al convegno, rinvio per un'interessante valutazione e per ulteriori indicazioni bibliografiche relative alla presidenza del consiglio di stato negli anni 1929-43, con specifico riferimento a tre punti: il reclutamento dei consiglieri di stato; i contenuti dell'attività istituzionale; la partecipazione indiretta dei membri del consiglio di stato al sistema di governo fascista.

⁷⁷ Cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, cit., in *loc. cit.*

⁷⁸ M. REVELLI, *Gli archivi del ricatto*, in *il manifesto*, 17 giugno 1992.

⁷⁹ Nell'articolo, del giornalista Giorgio Fabre, intitolato *Alla lettera*, si ricorda come Cesare Pavese avesse scritto due lettere di «sottomissione» al duce e come Giulio Einaudi, in un interrogatorio del 1935, avesse fatto ammissione sull'antifascismo di alcuni arrestati; si citano anche le lettere al duce di Antonicelli e Mila; si pubblica una breve intervista del giornalista a Bobbio, il quale dichiara tra l'altro: «(...) La dittatura corrompe l'animo delle persone. Costringe all'ipocrisia, alla menzogna, al servilismo (...) Per salvarsi in uno Stato di dittatura, occorrono delle anime forti, generose e coraggiose, e io riconosco che allora con questa lettera non lo sono stato. Non ho nessuna difficoltà a fare ancora

Sono consapevole che il problema del comportamento degli intellettuali, e in particolare dei giuristi, durante il periodo della dittatura fascista è una questione generale che meriterebbe una più approfondita considerazione di quella qui consentita; ma sarebbe sbagliato, io credo, in una valutazione complessiva dell'opera di Santi Romano, ritenere di secondaria importanza la considerazione della sua posizione come "gran commis" del fascismo.

Nell'unica opera critica nei confronti del diritto costituzionale fascista pubblicata negli anni del ventennio mussoliniano da Silvio Trentin in esilio⁸⁰, a proposito della vecchia scuola giuridica italiana, si legge:

V.E. Orlando, Antonio Salandra, Giovanni Vacchelli, Federico Cammeo, Oreste Ranalletti, Santi Romano, e molti altri, dopo essere stati i costruttori del diritto pubblico italiano, gli illustratori della carta costituzionale, gli artigiani della coscienza civica degli italiani, si adattarono placidamente a rinnegare senza arrossire le dottrine che avevano essi stessi costruito e a cancellare con la loro voce i principi che avevano fino a quel momento ispirato tutte le loro opere⁸¹.

A Santi Romano ben si attaglia la definizione di Trentin⁸² di "costruttore del diritto pubblico italiano" e anche per lui avvenne quel che è avvenuto per (quasi) tutti i giuristi del periodo fascista, nel quale il c.d. *metodo giuridico* assunse in Italia il ruolo di un "muro protettivo", come lo ha definito Mario Galizia, che permise loro di lavorare

una volta un esame di coscienza che del resto ho fatto infinite volte». Cfr. in proposito N. BOBBIO, *Autobiografia*, a cura di A. PAPUZZI, Roma-Bari, Laterza, 1997, spec. p. 29 ss.

⁸⁰ *Les transformations récentes du droit public italien* (1929), opera opportunamente ripubblicata a cura di A. PIZZORUSSO, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, Venezia, Marsilio, 1983, p. 332.

⁸¹ S. TRENTIN, *op. ult. cit.*, p. 332.

⁸² Cfr. N. BOBBIO, *Silvio Trentin*, in *Id.*, *Italia civile. Ritratti e testimonianze*, Firenze, Passigli, 1986, pp. 249-66, che scrive: «(...) sarà in lui costante la preoccupazione di non venir meno allo spirito della democrazia come governo della libertà. Di ogni forma di antidemocrazia, a cominciare da quella fascista, fu irremovibile avversario. Resistette alla forza da uomo libero e impavido. E quando il regime fascista si affermò, egli fu di quella sparuta minoranza che trasse tutte le conseguenze dagli ideali professati e dall'opera compiuta: preferì l'esilio alla sottomissione».

con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento: in molti studiosi di quel periodo un tale atteggiamento contribuì ad accentuare

la astrattezza e la staticità della tecnica di ricerca, spingendola verso un lavoro che si potrebbe dire archeologico⁸³.

Ai due temi del giuramento di fedeltà al fascismo dei milleduecentotredici professori universitari, nel 1931, del rifiuto del giuramento da parte di Ernesto Buonaiuti, Mario Carrara, Giuseppe De Sanctis, Giorgio Errera, Giorgio Levi della Vida, Fabio Luzzatto, Pietro Martinetti, Bartolo Nigrisoli, Francesco Ruffini, Edoardo Ruffini Avondo, Lionello Venturi, Vito Volterra, e della legislazione italiana del 1938 di persecuzione degli ebrei ho dedicato alcune pagine del mio *Diritto amministrativo*⁸⁴, perché ritengo che sia giusto condividere la critica espressa da Silvio Trentin a proposito della gravità del silenzio, della indifferenza e assai spesso della connivenza di molti giuristi, spesso proprio di quei giuristi di storia del diritto, di diritto pubblico, di diritto privato e di filosofia del diritto, che più degli altri, negli anni dell'Italia liberale, avevano dimostrato attenzione per le esigenze dell'individuo e per il rispetto dei diritti dei cittadini nei rapporti con lo strapotere dello stato.

A proposito dell'opera di Santi Romano, deve condividersi il giudizio di Roberto Ruffilli, che è stato proprio «il carattere sempre più “astratto” assunto dalle soluzioni individuate da Romano» e, cioè, «le versioni stataliste del pluralismo politico sociale e giuridico» che contribuirà a determinare «la successiva adesione allo Stato autoritario fascista»⁸⁵.

Il carattere evasivo dell'impostazione astratta e statica della ricerca nuoceva certo alla comprensività dell'indagine giuridica, ed è per questo motivo che, a partire dal secondo decennio fascista, alcuni giuristi della nuova generazione si proposero l'obiettivo di un ripensamento critico che, senza indulgere al politicismo ideologico

⁸³ M. GALIZIA, *Diritto costituzionale: profili storici*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, pp. 962-78, spec. p. 975.

⁸⁴ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 14 s.

⁸⁵ R. RUFFILLI, *Santi Romano e la «crisi dello Stato»*, cit., p. 314.

del tempo, riuscisse ad allargare la visuale della loro ricerca.

La lettura di un passo di una pagina del diario di Giuseppe Bottai, alla data del 20 gennaio 1941, consente di riflettere sulla concezione di Santi Romano di uno statalismo collegato con la tendenza di decisionismo.

«Farò vedere agli italiani – si legge nel diario di Bottai – come si governi un Paese coi soli direttori generali», ha risposto il Duce alle obiezioni di Serena. Una risposta, io penso, data a lui perché l'intendano quanti nel Paese pensano essere il concentramento dittatoriale dei poteri la prima causa dei mali di oggi.

A proposito di Santi Romano, Bottai annota nel suo diario, nella stessa data:

mi torna a mente un disegno di legge, escogitato da Santi Romano e mandato da Russo a Grandi, col quale s'attribuirebbe al solo Primo Ministro il potere di presentare leggi alla firma sovrana e al parlamento. Un governo di burocrati intorno a un ministro proteiforme (...) ⁸⁶.

Nei *Frammenti di un dizionario giuridico*, opera pubblicata nel 1947, Romano è controllatissimo nella manifestazione dei suoi sentimenti, sino ad apparire impenetrabile, valuta ogni tema ed argomento con accentuata imperturbabilità, «osserva distaccato» e «pacatamente ricostruisce» ⁸⁷, adotta una tecnica di ragionamento che, per «la forma dell'esposizione si avvicina tanto alla matematica» ⁸⁸, si mostra impassibile sino ad apparire indifferente (anche se forse non lo è) di fronte alle grandi passioni della storia, evita qualunque espressione di spirito polemico.

Ha scritto le due opere principali di teoria del diritto – *L'ordinamento giuridico* e i *Frammenti di un dizionario giuridico* – in due dei periodi più terribili della nostra storia nazionale, nel 1917-18 il

⁸⁶ G. BOTTAI, *Diario. 1935-1944*, a cura di G. B. GUERRI, Milano, Rizzoli, p. 248.

⁸⁷ S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione*, cit., p. 274.

⁸⁸ Cfr. V.E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, cit..., p. 23.

primo, nel 1944-46 il secondo, ma a parte qualche breve e rara allusione alla costituente, ai partiti nascenti, specie nel frammento sulla rivoluzione, non vi si trova brano in cui egli tradisca il suo animo che vuol far credere anche nella tempesta (che non è soltanto storica ma anche personale) né perturbato né commosso⁸⁹.

Nella breve prefazione al libro *Frammenti di un dizionario giuridico*, che riporta la data del gennaio 1947, Santi Romano dichiara di non avere mai pensato di scrivere un vero e proprio dizionario giuridico, più o meno completo, ma di avere voluto

raccogliere, disponendoli secondo l'ordine alfabetico dei rispettivi titoli, come nei dizionari, alcuni appunti su vari argomenti che in varie occasioni hanno richiamato la mia attenzione, ma che non ho trattato diffusamente, anche se su di essi abbia a lungo riflettuto⁹⁰.

Il libro è corredato di un indice analitico molto lungo e articolato: nessun riferimento in esso compare alle voci o espressioni *assemblea costituente, cittadino, costituzione, individuo, libertà, persona umana, uguaglianza*; un solo rinvio, per le voci *democrazia* e *oclocrazia*: v. *Uomo della strada, Uomo qualunque*.

Uomo della strada. Uomo qualunque è il titolo dell'ultimo frammento, espressioni, che lasciano intravedere le simpatie (e antipatie) politiche di Santi Romano, il quale osserva che non si sarebbero potute trovare parole più felici per caratterizzare la figura del cittadino o dell'uomo popolare che l'odierna democrazia tende a mettere in primo piano; queste sono le due righe conclusive del frammento:

sarebbe da augurarsi che l'uomo 'popolare' non diventi anche uomo 'volgare'; che l'uomo qualunque non si atteggi a uomo sapiente e pretenda di comandare lui quando dovrebbe ubbidire; che insomma il tranquillo e bonario 'uomo della strada' non assuma l'atteggiamento dello schiamazzante 'uomo della piazza' determinando la facile degenerazione della democrazia in oclocrazia (...)⁹¹.

⁸⁹ N. BOBBIO, *Teoria e ideologia*, cit., in *loc. cit.*

⁹⁰ S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 1.

⁹¹ *Ivi*, pp. 234-35.

Il frammento reca la data del luglio 1945! In esso è evidente una sprezzante critica nei confronti dell'uomo della strada che, con i suoi atteggiamenti e con l'espressione delle sue aspirazioni, rischia di favorire la degenerazione della democrazia in olocrazia e dunque l'avvento di un possibile predominio politico della plebe: sono parole che, forse a causa della mia esperienza di partecipe di molti girotondi svoltisi negli ultimi anni, non riesco a leggere senza un sentimento di turbamento e di disapprovazione.

APPENDICE

Una lettera di Filippo Satta e la lettera della mia risposta

Il 18 novembre 2006, due giorni dopo la presentazione all'Istituto Luigi Sturzo di Roma della mia relazione su *Santi Romano: L'ordinamento giuridico*, Filippo Satta, mio caro amico dai tempi del nostro insegnamento nella facoltà giuridica di Cagliari negli anni settanta, mi inviò una lettera che ritengo opportuno pubblicare qui, in appendice al testo scritto della relazione orale di quasi due anni fa. Alla lettera di Filippo risposi con una mia lettera che anche pubblico in questa appendice: mi è un po' dispiaciuto che Filippo non abbia poi risposto alla mia lettera, ma si sa, abbiamo tutti da fare tante cose importanti.

Roma, 18 novembre 2006

Chiar.mo Prof. Sergio Lariccia

Caro Sergio,

giovedì scorso ho ascoltato le tue parole su Santi Romano, al Club dei Giuristi, nato e vissuto per l'amore che Federico Spantigati gli aveva dedicato. Ne sono rimasto turbato. Sfavorevolmente turbato. Antica amicizia – se ti sembra troppo, intensa frequentazione nei giovani anni della nostra vita – mi impone di scriverti e di dirti le ragioni di questo turbamento.

In ordine di sistema, la prima è che si è trattato di un incontro nel quale si sarebbe dovuto parlare di giuristi – fedeli di una scienza oscura quant'altre mai – e dove tu hai fatto un discorso politico.

Politicamente onestissimo, quale tu incontrovertibilmente sei, ma politico.

Fin dalle prime battute è stato chiaro che tu volevi demolire Santi Romano ed espellerlo dalla nostra cultura, non solo giuridica. Come chiunque, puoi pensare tutto quello che vuoi. In un paese libero è ovvio. Tu però – e questa è la critica che ti rivolgo – non ti sei preoccupato di capire che cosa Santi Romano avesse detto, per dire ai tuoi uditori se, secondo te, avesse o non avesse dato un contributo al pensiero giuridico. In tre parole hai demolito la pluralità degli ordinamenti giuridici, dicendo che nasceva da un riflessione su eventi contingenti, con il conforto della citazione di Tizio e Caio, da cui era nata quest'idea. Non entro nei dettagli delle tue parole, per non farla troppo lunga. Mi consento solo questo rilievo: ti sei pubblicamente domandato se Romano avesse formulato una teoria generale dell'ordinamento giuridico o avesse teorizzato fatti ed eventi del suo tempo? Ignori forse che dallo studio dei fatti e dei fatti soltanto può nascere la teoria – una, anzi, una confutabile teoria, in cerca di verifiche da parte di altri che ancora e sempre i fatti studino e indaghino? E nel ridurre a polvere il pensiero di Romano, ti sei chiesto quali rapporti ci fossero tra la sua dottrina sulla pluralità degli ordinamenti giuridici da un lato con il diritto internazionale (e comunitario in particolare), e dall'altro con l'assetto delle autonomie locali, emerso settant'anni dopo?

La seconda riguarda il suo ruolo pubblico. Nessuno discute che chi lasciò l'Italia negli anni del fascismo abbia avuto grande coraggio e determinazione e che meriti la più alta considerazione. Ma l'Italia era, prima che fascista, una comunità che la storia aveva reso scomposta, ad onta di Federico II, di Mazzini e Garibaldi. Doveva vivere, e non poteva che vivere dei suoi figli, “buoni” o “mali” che fossero. Qualcuno doveva insegnare il diritto civile ed il diritto amministrativo; qualcuno doveva fare giustizia. Certo è stato meno traumatico insegnare o fare il giudice rispetto a convertirsi in operaio, tassista o simili. Ma c'è gente che ha fatto bene e c'è gente che ha fatto male il proprio dovere: dove “bene” e “male” non si legano al fluttuare della politica e quindi alla possibile relatività di questi due termini, tanto amata dai politici, ma hanno un valore assoluto. Tu hai parlato di Romano presidente del Consiglio di Stato e della legislazione razziale. Ma sai che Romano in persona, per non coinvolgere la responsabilità di altri consiglieri di Stato, scrisse il parere con il quale escludeva la retroattività delle leggi razziali, in quanto leggi eccezionali? Se non credi alle mie parole, leggi un articolo di Caianiello sul Consiglio di Stato di qualche anno fa; e leggi gli atti del convegno su Santi Romano, tenutosi al Consiglio di Stato, tre anni fa circa. Certo non è eroismo; altrettanto certamente è civile coraggio che,

con tutto il dissenso che si può avere (e che personalmente ho) nei confronti di qualsivoglia regime autoritario, deve essere riconosciuto.

Avrei altre cose da dire, tra l'altro sulle tue citazioni (ad es. di Paolo Grossi). Lasciami solo un accenno alla scienza, termine tanto impropriamente utilizzato da chi si occupa di diritto, spesso, mi pare, senza neppure sapere di che cosa si tratti (ci si contenta di una coerenza formale tra premessa e conseguenza, senza capire bene né il significato - il valore? - dell'una e dell'altra). Questa genericità è stata presente nel tuo intervento, a conclusione del quale d'altronde hai dichiarato di essere volentieri un "girotondino".

Anch'io, credimi, spesso. Ma se si tratta di parlare di qualcuno che ha o ha avuto qualche serio rapporto con il tentativo di esplorare la misteriosa esperienza del diritto, è bene deporre opinioni e sentimenti ed assumere i panni e l'*habitus* di chi, umilmente, vorrebbe cercare di capire qualche cosa.

Con antica amicizia,

Filippo Satta

P.S. Poiché hai parlato in pubblico, invio questa nota anche ad alcune persone che ho incontrato ed agli altri relatori.

Roma, 27 novembre 2006

Chiar.mo Prof. Filippo Satta

Carissimo Filippo,

leggo soltanto oggi la tua lettera del 18 u.s. e voglio subito risponderti: innanzi tutto per ringraziarti, perché la mia lunga vita universitaria, che tra non molto dovrò lasciare (comincio quest'anno il mio 44°, e ultimo, anno di *insegnamento*), mi ha consentito spesso di constatare quanto sia difficile, nello scrivere e nel parlare, trovare delle occasioni di *reale* dialogo ed *effettivo* dibattito: tu hai fatto quel che normalmente non si fa e hai deciso di prendere la penna (usare la tastiera) e di scrivere il tuo fermo dissenso, esprimendo le ragioni di un turbamento che, naturalmente, mi dispiace di avere provocato, per l'affetto e la stima che ho per te da quando ci siamo conosciuti (quasi quarant'anni fa!).

Vorrei innanzi tutto dire due parole sulle conseguenze che derivano dalla decisione (del caro Federico) di dedicare a ciascuno degli *immensi* giuristi dei quali si parlava il 16 u.s. un tempo massimo di 10-15 minuti e dalla decisione (mia) di parlare anziché leggere (scelta che anche tu fai nei

tuoi sempre molto efficaci interventi orali): come ho anche dichiarato quel giorno, è inevitabile che, parlando per 15 minuti di un argomento complesso, sul quale sono state scritte molte migliaia di pagine, si proceda un po' con l'accetta e che l'approfondimento dei temi esposti oralmente possa essere riservato soltanto alla successiva stesura scritta dell'intervento (ma chi la leggerà?). Nell'intervento orale una certa superficialità è ... inevitabile, il che naturalmente non significa che quel che si dice non consenta di esprimere un giudizio sulle cose dette e ascoltate.

Tu, con parole che mi hanno molto interessato ma non convinto, esprimi un giudizio totalmente negativo sul *taglio* del mio intervento, sul *contenuto* delle mie affermazioni e sul *silenzio* rispetto a temi e problemi del contributo di Santi Romano.

Un discorso politico in un incontro nel quale si doveva parlare di scienza giuridica? Ho scritto volumi e circa duecento lavori, pochi dei quali penso tu abbia letto (forse perché non valeva la pena di leggerli, ma forse anche per la mancanza di tempo, se è vero che sulle opinioni critiche espresse nel mio manuale di *Diritto amministrativo*, ora edito in seconda edizione non hai ritenuto di scrivermi nulla), nei quali ho espresso la mia convinzione contraria a questa rigida (e anche un po' ridicola) scissione e, come anche tu scrivi, non posso in proposito farla troppo lunga. Al riguardo penso di poter dire che abbiamo due punti di vista radicalmente diversi.

Ho molto studiato, letto, riflettuto per tentare di essere all'altezza del compito affidatomi da Federico e questo mi è stato riconosciuto dalle persone che hanno dichiarato di avere condiviso il punto di vista espresso nel mio intervento orale (Bellini, Cervati, Conso, Crifò e qualcun altro, tra i pochi che hanno ritenuto di rimanere fino alla conclusione della serata): non ho mai pensato di ridurre a polvere il pensiero di Romano e può darsi che qualche passaggio delle mie parole sia sfuggito alla tua attenzione, ho tenuto presente i rapporti della sua dottrina con il diritto internazionale, il diritto ecclesiastico (del quale tu non parli e io ho parlato per criticare), il diritto comunitario e l'assetto delle autonomie locali (che meriterebbe ulteriori considerazioni critiche rispetto a quelle che ho espresso).

Il ruolo pubblico di Santi Romano? Ho letto l'articolo del caro Enzo Caianiello, ho ascoltato e poi letto gli interventi al convegno su *Santi Romano e il Consiglio di Stato* (in particolare mi aveva colpito l'intervento di Guido Melis) e tanti, tantissimi altri scritti: per esempio la pagina 248 del *Diario. 1935-1944* di Giuseppe Bottai, nella quale si legge: «... e mi torna a mente un disegno di legge escogitato da Santi Romano e mandato da

Russo a Grandi col quale s'attribuirebbe al solo Primo Ministro il potere di presentare leggi alla firma sovrana e al parlamento. Un governo di burocrati intorno a un ministro proteiforme...».

Non abbiamo avuto occasione di incontrarci nei girotondi ai quali abbiamo partecipato e mi dispiace, così come mi dispiace che le nostre occupazioni ci abbiano impedito di vederci di più in questi tanti anni passati dall'ottobre del 1970 quando ci siamo conosciuti. Ma una cosa è certa (per me): per cercare di capire qualche cosa, è male deporre opinioni e sentimenti. Non l'ho mai fatto e dunque, dal tuo punto di vista, espresso nelle ultime parole della tua lettera, avrei sempre sbagliato: mi addolora non essere d'accordo con te.

Tra le mie opinioni ve n'è una sulla quale ripongo maggiore fiducia: *molto si può chiedere a chi molto può dare*, principio sul quale è giusto impostare la ricerca dei giudizi e delle responsabilità sugli eventi e sulle persone.

Una conclusione sulla quale penso possiamo convenire: Federico, se potesse parlare con noi oggi, sarebbe contento di constatare che la sua iniziativa, almeno in questa occasione, ha determinato l'apertura di un franco scambio di opinioni.

Un saluto particolarmente affettuoso

Sergio Lariccia

P.S. Ti chiedo la cortesia di comunicarmi a quali persone hai inviato la lettera che hai scritto a me, perché mi piacerebbe inviare alle stesse persone questa mia modestissima replica; e ti sarei grato se tu potessi anche fornirmi i loro indirizzi.

*Giuseppe Capograssi: conoscenza colloquio coscienza**

So bene quanto sia inopportuno iniziare un intervento spiegando le ragioni che non hanno consentito di preparare un'esposizione più ampia e approfondita di quanto sarebbe stato necessario e che la frase *excusatio non petita accusatio manifesta* induce a non dire nulla sui motivi che possono giustificare il mancato adempimento di un compito importante; e tuttavia voglio ugualmente ricordare che quando, il 28 marzo scorso, e cioè un mese fa, Giuliano Crifò mi ha telefonato proponendomi di presentare oggi un mio intervento sul pensiero e sull'opera di un giurista eccelso come Giuseppe Capograssi, ho avuto la forte tentazione di rifiutare la sua proposta, per il poco tempo che avrei potuto dedicare allo studio di un tema di grande complessità e importanza. Ho però accettato la proposta di Giuliano per due motivi. Il primo motivo è dovuto alla consapevolezza che Crifò è la persona che in questo ambiente conosco da un maggior numero di anni; considerando che io e lui ci siamo incontrati, all'inizio degli anni cinquanta, come studenti della facoltà di giurisprudenza della Sapienza e poi, per un lungo periodo, dopo il 1970, abbiamo insegnato insieme nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Perugia; il secondo motivo, ancora più importante, è che Giuliano svolge le funzioni che per tanti anni ha svolto, con grandissima efficacia e ottimi risultati, l'amico carissimo Federico Spantigati. A Giuliano ho detto dunque che avrei partecipato all'incontro di oggi, soprattutto per ascoltare e riflettere su quanto avrebbero detto gli altri colleghi ed amici; e penso di avere fatto bene a venire, considerando le tante osservazioni interessanti che ho ascoltato finora.

Io non ho scritto nulla per preparare questo incontro e voglio ricordare le ragioni per le quali mi permetto di dire qualcosa su Giuseppe Capograssi, giurista notissimo, professore, avvocato, giudice della corte costituzionale, autore di una sconfinata bibliografia che,

* In *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 178-87.

nel 1956, quando io ancora studiavo nella facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma morì, proprio il giorno dell'inaugurazione dell'attività della corte costituzionale.

Come può dedursi dalla lettura dell'*Itinerario di Giuseppe Capograssi* scritto in modo affettuoso e mirabilmente chiaro da Pietro Piovani, a distanza di poche settimane dalla sua morte¹, Capograssi era stato designato giudice costituzionale e, nonostante fosse afflitto da gravi problemi di salute, aveva cominciato a studiare con grande impegno le *carte* del processo costituzionale, approfondendo la ricerca riguardante i fascicoli della prima udienza della corte costituzionale: un lavoro appassionante e impegnativo, complicato, potrebbe pensare qualcuno, dalle maggiori difficoltà che poteva incontrare un filosofo del diritto nell'esercizio della funzione di giurisdizione costituzionale, ma reso certo più agevole dalla grande esperienza che Capograssi aveva assunto durante il lungo periodo della sua pratica forense².

Non ho incontrato Capograssi come professore all'università, ma ricordo i frequenti riferimenti che all'opera di Capograssi facevano i miei professori di allora, in particolare Emilio Betti e Widar Cesarini Sforza; la mia *conoscenza* di Capograssi è avvenuta alcuni anni dopo, nel 1959, quando ho comprato, letto e studiato i sei volumi contenenti le sue *Opere* pubblicati, dalla casa editrice Giuffrè, per iniziativa dei suoi amici e discepoli, in un'edizione a cura dei professori Mario D'Addio ed Enrico Vidal. Da allora è iniziato quello che posso definire un intenso *colloquio* con uno studioso che non avevo conosciuto fisicamente e che tuttavia ha esercitato una forte influenza sulla mia attività di ricerca e anche sulla mia attività didattica. Quando, nelle settimane scorse, ho ripreso in mano quei volumi, pubblicati quasi

¹ P. PIOVANI, *Itinerario di Giuseppe Capograssi*, in *Riv. internaz. filosofia del diritto*, 1956, pp. 418-38.

² «La convinzione che queste fossero le vie da seguire e l'ansia di seguirle facevano sì che l'avvocato non si sentisse soddisfatto della sua attività professionale, alla quale tuttavia non mancava il successo, specie in Consiglio di Stato, specie in questioni difficili ed alte. Solo la filosofia, e il diritto come filosofia, potevano permettere di battere le vie intraviste. Era naturale, quindi, che più che alla pratica ed ai grandi pratici del diritto (tra i quali ammirava soprattutto gli ultimi conoscitori del diritto romano sentito e vissuto come diritto vigente, a cui ricorrere nei casi controversi) volgesse lo sguardo alle idee matrici del diritto o a quegli scienziati del diritto che, pur coltivando soprattutto questo o quel ramo della scienza, non ne dimenticano mai l'unità profonda»: P. PIOVANI, *Itinerario*, cit., p. 423.

cinquant'anni fa, e mi sono impegnato nella rilettura di molte delle loro pagine, ho potuto constatare quanto numerose siano state le occasioni nelle quali, in questo lungo periodo, avevo appuntato a matita alcuni punti salienti delle opere di Capograssi, inserendo mie osservazioni di consenso, di riflessione e talora di critica e di polemica relativamente ai suoi scritti.

Mi ricordo quanto avessi condiviso a suo tempo queste frasi che ora vi leggo, tratte da uno scritto del 1947 – *A proposito del metodo dei corsi universitari* – nel quale Capograssi, commentando una nota di Walter Bigiavi, recensiva il volume delle *Dottrine generali del diritto civile* di Francesco Santoro Passarelli, che è stato mio professore di *Diritto civile* e di *Diritto del Lavoro* e relatore, il 27 ottobre 1957, della mia tesi di laurea sul tema *Frode alla legge, al fisco e ai creditori*³.

«Il volume di Santoro Passarelli – scrive Capograssi – è un libro che si muove traverso le categorie generali, che sono i centri attorno a cui è organizzato l'ordinamento: la vasta e diversa molteplicità dei dati immediati della legge è riportata al sistema che quella molteplicità forma e da cui è nata; i singoli dati trovano la loro spiegazione e la loro giustificazione nell'unità della quale fanno parte, e l'unità del sistema trova la propria concretezza nei dati negli articoli nei principi che con concisione forse estrema, come nota Bigiavi, ma con completezza esauriente e precisa sono ad ogni pagina esposti. È uno sforzo di pensiero sul nuovo codice, che fa onore alla scienza e alla scuola italiana. E come tale ha la chiarezza che può avere quando la ricerca si spinge a quella profondità. Ma è proprio qui il suo pregio didattico. Il giovane si trova di fronte a una ardua e precisa matematica di concetti: duro pane che egli deve assimilarsi con lentezza, col codice alla mano, nutrendo col codice il testo, rischiarando col testo il Codice, ricostruendo da sé, con un lavoro innegabilmente faticoso ma suo, libro e Codice. Si chiede troppo? Non sembra, visto che nelle stesse università vi sono altri studi per esempio scientifici o matematici, in cui si chiede anche anzi molto di più; ma e in ogni modo solo così si può avere una educazione al pensiero, la formazione di una mente matura. Chi scrive ne ha fatto esperienza proprio con questo libro di

³ G. CAPOGRASSI, *A proposito del metodo dei corsi universitari*, in *Riv. dir. proc.*, 1947, pp. 292-95 e in G. C., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 125-29.

Santoro Passarelli. Un giovane che gli è vicino non ha fatto altro, in un periodo conveniente di tempo, che studiare, cioè rompersi la testa su quel difficile testo, ed imprecare al libro. E chi scrive, assistendo a quelle crisi, che non si risolveranno certo in parole leggiadre per l'ignaro e innocente autore, vedeva quella mente formarsi inconsapevolmente alla chiara intelligenza della ricerca, salire a poco a poco alla sintesi, formare a poco a poco la sintesi in un vero e proprio sforzo di auto-costruzione. Traverso questa fatica di seguire e penetrare un libro difficile, ho visto che quella mente si rendeva conto per questa via aspramente sperimentale, di quello che veramente significa capire, cioè dominare, giudicare con consapevole autonomia, scoprire sotto le apparenze i significati: abituarsi insomma al pensare, opporre al fatto e al dato la potenza critica della mente attenta ed attiva, e scoprire i significati e valori che si nascondono dietro le realtà e i dati immediati della vita e della cultura».

Ho parlato di rapporto tra ricerca e didattica e di influenza degli scritti di Capograssi sulla mia attività di studioso e di professore. Ed infatti, come dimenticare, per chiunque si sia impegnato nello studio faticoso e appagante, delle *Dottrine generali* di Santoro Passarelli e nell'ascolto delle sue lezioni, le parole di questa recensione, il giusto riferimento alla «concisione forse estrema» degli scritti di Santoro Passarelli, della quale parlavano Bigiavi e Capograssi, e il «pregio didattico» del suo insegnamento, elogiato da Capograssi con considerazioni che, al contrario di quanto taluno oggi pensa, devono considerarsi di grande attualità anche per l'insegnamento nelle università dei nostri giorni?

Questo è il mio ultimo anno di insegnamento, perché a partire dal prossimo 1° novembre sarò collocato fra i professori fuori ruolo e quindi non svolgerò più attività di insegnamento all'università; e tuttavia, come è avvenuto nel passato, anche ora, come presidente del corso di laurea di *Scienze dell'amministrazione*, funzione che spero di potere continuare a svolgere nei prossimi anni, sono particolarmente impegnato nel cercare di convincere gli studenti e i miei collaboratori che il miglior metodo dell'insegnamento universitario, con particolare riferimento ai corsi di studi giuridici, è proprio quello descritto da Capograssi nella pagina che vi ho letto.

Il problema del metodo della ricerca e della didattica, come ha detto poco fa Totò Cervati a proposito del metodo di insegnamento e

del rapporto dell'insegnante con l'università, è uno degli aspetti più significativi del pensiero di Capograssi.

Dopo avere conosciuto Capograssi, o meglio le sue opere, raccolte nel volume di raccolta dei suoi scritti, sono divenuto un lettore molto attento e appassionato dei suoi lavori, direi un cultore dei suoi scritti e non soltanto di questi ma anche degli scritti su Giuseppe Capograssi: ricordo qui in particolare quell'*Itinerario di Giuseppe Capograssi*, nel quale il suo allievo Pietro Piovani nel 1956, sulla rivista internazionale di filosofia del diritto, parlava con affetto ed efficacia dell'uomo Capograssi, del suo rapporto con l'Abruzzo e delle sue relazioni con gli altri.

A proposito di scritti su Capograssi, ricordo anche Norberto Bobbio, il quale, nello splendido volume *Italia civile*, che è uno dei miei libri preferiti, osserva nella prefazione che la decisione di pubblicare il suo volume con quel titolo derivava dall'intento di contrapporlo ad un libro famosissimo del 1925 di Curzio Malaparte intitolato *Italia barbara*; Capograssi naturalmente fa parte del numero di persone ritenute da Bobbio meritevoli di ricordo e di encomio, tutte accomunate dall'essere studiosi impegnati nobilmente nell'interpretare la concreta realtà sociale, i problemi dello stato, i temi degli ordinamenti giuridici, le questioni riguardanti l'individuo e la sua posizione nella società. È noto quale sia stato il contributo di studio e di ricerca fornito da Capograssi su questi temi, sempre all'attenzione di tutti i giuristi e che hanno spesso costituito i temi preferiti nella mia ricerca giuridica.

Quando ho deciso di accettare la proposta di Crifò di parlare oggi qui su Capograssi l'ho fatto anche per il ricordo di una delle pagine iniziali del mio primo volume del 1967 su *La rappresentanza degli interessi religiosi*, nella quale rammento «la giusta preoccupazione espressa dal Capograssi il quale rilevava il pericolo di considerare l'uomo ravvolto da ordinamenti giuridici che hanno la costante tendenza a togliere valore alla sua volontà, alla sua autonomia, a sottoporlo a schemi e a discipline in cui egli è come un elemento di formazioni e di interessi che lo trascendono» (G. CAPOGRASSI, *Incertezze sull'individuo*, in *Studi in onore di Luigi Sturzo*, I, Bologna, 1953, p. 268)⁴.

⁴ S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 28, nota 44.

I rapporti tra gli ordinamenti giuridici, il problema dello stato, la novità rappresentata dalla disposizione costituzionale dell'art. 2 e dal suo riferimento alle formazioni sociali nelle quali si forma la personalità degli uomini e delle donne, la questione del pluralismo sociale, il superamento della visione totalitaria che si esprimeva nella frase, tanto cara a Mussolini, *tutto nello stato, nulla fuori dello stato, nulla contro lo stato*, la valutazione delle esigenze dell'individuo concreto: Capograssi dedica molti dei suoi lavori a questi temi, con contributi che meriterebbero di essere qui considerati uno per uno, anche per l'attualità che essi tuttora presentano.

Evidenti esigenze di brevità mi inducono tuttavia ad avviarmi alla conclusione di questo mio intervento, anche perché è arrivata l'ora che di solito si pone come traguardo degli incontri che si svolgono qui, all'Istituto Sturzo. Ma, anche per motivi di coerenza con quanto ho detto, il 16 novembre dell'anno scorso, in questa sala, a proposito di Santi Romano e del suo atteggiamento, a mio avviso criticabile, sia nel 1931, quando venne richiesto ai professori universitari il giuramento di fedeltà al regime fascista, sia nel 1938, quando nessuno degli studiosi italiani più autorevoli fu capace di esprimere reazioni nei confronti dell'approvazione della legislazione antiebraica, ritengo giusto esprimere una perplessità anche nei confronti di Giuseppe Capograssi, ricordando quanto scrisse Silvio Trentin.

Nell'unica opera critica nei confronti del diritto costituzionale fascista pubblicata negli anni del fascismo da Silvio Trentin in esilio a proposito della vecchia scuola giuridica italiana, si legge: «V.E. Orlando, Antonio Salandra, Giovanni Vacchelli, Federico Cammeo, Oreste Ranelletti, Santi Romano, e molti altri, dopo essere stati i costruttori del diritto pubblico italiano, gli illustratori della carta costituzionale, gli artigiani della coscienza civica degli italiani, si adattarono placidamente a rinnegare senza arrossire le dottrine che avevano essi stessi costruito e a cancellare con la loro voce i principi che avevano fino a quel momento ispirato tutte le loro opere»⁵.

A Giuseppe Capograssi ben si attaglia la definizione di Silvio Trentin di *artigiano della coscienza civica degli italiani* e anche per

⁵ S. TRENTIN, *Les transformations récentes du droit public italien* (1929), opera opportunamente ripubblicata a cura di ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, Venezia, Marsilio, 1983, p. 332.

lui invece avvenne quel che avvenne per tutti i ricercatori giuridici del periodo fascista, nel quale il c.d. *metodo giuridico* assunse in Italia il ruolo di un “muro protettivo”, come lo ha definito Mario Galizia, che permise ai giuristi di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento: in molti studiosi di questo periodo un tale atteggiamento contribuisce ad accentuare «la astrattezza e la staticità della tecnica di ricerca, spingendola verso un lavoro che si potrebbe dire archeologico»⁶.

A questi due temi – il giuramento di fedeltà al fascismo dei mille-
duecentotredici professori universitari nel 1931 e la legislazione del
1938 di persecuzione degli ebrei – ho dedicato alcune pagine del mio
*Diritto amministrativo*⁷, pubblicato l’anno scorso, perché ritengo che sia
giusto condividere la critica espressa da Silvio Trentin a proposito della
gravità del silenzio e della indifferenza manifestata da molti giuristi,
spesso proprio da quei giuristi di diritto pubblico, di diritto privato o di
filosofia del diritto, che più degli altri avevano dimostrato attenzione
per le esigenze dell’individuo nei rapporti con lo strapotere dello stato.

Vorrei cogliere anzi questa occasione per imparare qualcosa in
proposito. Può darsi che vi sia qualcuno qui presente che possa
segnalarmi qualche passo, contenuto nei sei volumi delle opere di
Capograssi, la cui lettura mi consenta di apprendere se Capograssi
abbia scritto qualcosa al riguardo, quando il giuramento di fedeltà nel
1931 fu chiesto a tutti i professori, e lui faceva parte dei professori
prestigiosi della nostra università; se Capograssi abbia ritenuto di
esprimere il suo pensiero, anche soltanto in una nota a piè di pagina,
quando, nel 1938, vi fu la vergognosa pagina della storia italiana
rappresentata dalla legislazione di persecuzione nei confronti degli
ebrei; la mia critica nei confronti di Santi Romano, da me espressa
nel già ricordato incontro del novembre scorso, era determinata an-
che dalla circostanza che, come ho riferito allora, Santi Romano era
pienamente consapevole del terribile destino riservato, tra gli altri, al
collega Federico Cammeo, che poco dopo morì per il dolore provato.

Si tratta di una pagina dolorosa e importante della nostra storia,

⁶ M. GALIZIA, *Diritto costituzionale: profili storici*, in *Enc. dir.*, XII, 964, pp. 962-78, spec. p. 975.

⁷ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, 2 voll., Padova, Cedam, 2006, I, p. 14 s.

sulla quale occorre continuare a riflettere e a meditare; dopodomani dovrò dire qualcosa sull'opera, e quindi naturalmente sulla persona di Cino Vitta, anche lui perseguitato in applicazione della legislazione del 1938: Vitta subì la persecuzione riservata a tutti gli ebrei e poi si salvò trovando fortunatamente ospitalità in Toscana.

O costituisce una pretesa eccessiva, e quindi non condivisibile, quella di chiedere atti di eroismo nei confronti di persone che non fecero quello che invece altri ebbero il coraggio di fare? Questi furono i dodici professori che, secondo le indicazioni risultanti dagli studi storici sull'argomento, si rifiutarono di giurare e i cui nomi è opportuno rammentare in ogni possibile occasione: Ernesto Buonaiuti, Mario Carrara, Gaetano De Sanctis, Giorgio Errera, Giorgio Levi della Vida, Fabio Luzzatto, Pietro Martinetti, Bartolo Nigrisoli, Francesco Ruffini, Edoardo Ruffini Avondo, Lionello Venturi, Vito Volterra⁸. Tre, soltanto tre, erano "giuristi": Fabio Luzzatto, Francesco Ruffini, Edoardo Ruffini Avondo.

In Capograssi mi ha sempre colpito il forte collegamento con il pensiero di Giambattista Vico, argomento al quale faceva un cenno poco fa Giuliano Crifò, un rapporto strettissimo, rivelato dalla tendenza di Capograssi ad intendere l'opera dell'interprete del diritto guardando più che alle norme agli istituti, ai dogmi della vita reale, al materiale proveniente dall'interpretazione dei dati della realtà quotidiana. Nel mio manuale di *Diritto amministrativo*, pubblicato l'anno scorso⁹, dedico una mezza paginetta a questo argomento quando scrivo: «Ricordo ancora Giuseppe Capograssi, il suo costante invito ad abbandonare ogni angusta visuale, idonea solo a deformare la complessità dei fenomeni sociali, e la sua convinzione che oggetto di riflessione filosofica debba necessariamente essere l'*esperienza giuridica*, considerando in questa compresi non soltanto le norme e le istituzioni, ma ancora prima "i soggetti, gli uomini che creano le une e le altre"¹⁰. "Il diritto – precisa Capograssi facendo l'elogio di

⁸ H. GOETZ, *Il giuramento rifiutato. I docenti universitari e il regime fascista*, Firenze, La Nuova Italia, 2000, rispettivamente pp. 76-85, 127-39, pp. 62-76, 167-73, 50-61, 173-87, 187-204, 110-27, 139-55, 97-110, 155-67, 85-97.

⁹ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, cit., pp. 16-17.

¹⁰ N. BOBBIO, *Giuseppe Capograssi*, in Id., *Maestri e compagni*, Firenze, Passigli, 1986, p. 213.

Francesco Carnelutti – non è norma, non è comando, non è codice ma niente altro che vita, una forma particolare della vita concreta, una esperienza che gli uomini costruiscono, vivono, soffrono, che fanno e disfanno con la loro obbedienza e la loro disobbedienza”»¹¹.

«... Un’esperienza di uomini che costruiscono, vivono, soffrono, fanno e disfanno con la loro obbedienza e disobbedienza». Al problema dell’obbedienza e della disobbedienza, un problema che è ritornato di grande attualità proprio in questi giorni, farò un cenno tra poco. Piero Bellini con il suo consueto acume faceva rilevare la circostanza che a suo avviso, guardando a Capograssi, oggi si può parlare dell’attualità di Capograssi ma non della sua modernità: anche questo è un problema sul quale occorrerà continuare a riflettere, al di là dell’odierna occasione di ricordo del pensiero di Capograssi.

Obbedienza e disobbedienza: è singolare constatare che coloro che attualmente si occupano per professione di studiare i vari aspetti del rapporto tra il diritto e la morale e tra la morale e la religione siano spesso chiamati a domandarsi quanto la disobbedienza in molti casi possa servire per affrontare le esigenze della società alla luce dei principi democratici che costituiscono riferimenti essenziali, da ritenere addirittura *non negoziabili*, per l’esercizio dei poteri pubblici nell’età contemporanea. Mi riferisco anche al tema del così detto *diritto naturale*, che riguarda un problema particolarmente attuale in questi giorni, nei quali sono stati espressi concetti assai significativi nel *Manifesto* preparato da uno storico come Giuseppe Alberigo, che, nello spazio di pochissime giornate, ha indotto 7000 persone, a condividerne le valutazioni critiche a proposito delle indicazioni provenienti dalla conferenza episcopale italiana in materia di provvedimenti normativi riguardanti forme di unione diverse da quelle coniugali.

Forse Capograssi sarebbe oggi attento a seguire gli sviluppi di questo dibattito: ma, alla fine di questo mio breve intervento, vorrei aggiungere qualcosa che si riferisce alle annotazioni che parecchi anni fa avevo fatto in calce ad alcune osservazioni di Capograssi a proposito del problema dell’obiezione di coscienza.

C’è uno scritto di Capograssi intitolato *Obbedienza e coscienza*,

¹¹ G. CAPOGRASSI, *Leggendo la “Metodologia” di Carnelutti*, in *Riv. intern. filosofia del diritto*, 1940, I, pp. 22-47, spec. pp. 24-25 e in G. C., *Opere*, IV, pp. 295-320.

pubblicato sul *Foro italiano* del 1950, che contiene un commento a una sentenza del Tribunale militare di Torino del 30 agosto 1949¹²; la cui massima era la seguente: «Alla stregua dei principi generali del diritto positivo non possono essere ammessi come scusanti motivi interni che infrangono il precetto costituzionale dell'obbligatorietà del servizio militare e le norme particolari sui doveri di obbedienza militare. Risponde pertanto di disobbedienza il militare che si rifiuta di obbedire agli ordini impartitigli dai superiori di partecipare alle istruzioni, in quanto i doveri militari sono contrari alla sua coscienza religiosa. Né gli può essere concessa l'attenuante dei motivi di particolare valore sociale, perché la vita sociale e politica attuale è basata sui principi dell'uguaglianza dei cittadini, della libertà nell'ambito della legge e dell'abolizione dei privilegi a vantaggio individuale o di fazione».

Nella premessa contenuta nelle prime cinque righe della sua nota di commento, Capograssi osserva: «Questa sentenza del tribunale militare di Torino è così ovvia che non ha bisogno di glossa. Ma per il caso singolare, che con discorso così piano risolve, offre buona occasione per tentare di chiarire qualche concetto non facile».

Quando nel 1972 venne emessa la legge 15 dicembre 1972, n. 772, contenente le *Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza*, un problema la cui appassionata valutazione mi indurrà più tardi a pubblicare un volume¹³ e alcuni miei saggi¹⁴ ebbi modo di rileggere la nota di Capograssi e di valutare quanto veramente potesse ritenersi *ovvia* la conclusione alla quale era pervenuto il tribunale di Torino. Nell'Italia del secondo dopoguerra il tema dell'obiezione di coscienza costituiva un tema molto attuale; anche a seguito della risonanza suscitata nell'opinione pubblica dal caso del primo obiettore di coscienza italiano che si chiamava Pietro Pinna, un sardo.

¹² G. CAPOGRASSI, *Obbedienza e coscienza*, in *Foro it.*, 1950, II, cc. 47-52 e in G. C., *Opere*, V, pp. 199-208.

¹³ S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, Bologna, il Mulino, 1989.

¹⁴ S. LARICCIA, *L'obiezione di coscienza nel diritto italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, VI, 1989/2, pp. 61-102; *L'obiezione di coscienza in Italia: vent'anni di legislazione e di giurisprudenza*, in *La objeción de conciencia*, Actas del VI Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, a cura di V. GUITARTE IZQUIERDO e J. ESCRIBA IVAR, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993, pp. 37-74; S. LARICCIA, A. TARDIOLA, *Obiezione di coscienza*, in *Enc. dir.*, agg., III, pp. 815-31.

Appena un anno dopo l'emanazione della costituzione, si ha infatti il primo caso di obiezione di coscienza al servizio militare, quello di Pietro Pinna: sul problema dell'obiezione di coscienza e sull'opportunità di una disciplina legislativa che la prevedeva richiamano l'attenzione alcuni intellettuali, come Aldo Capitini, impegnati per un «rinnovamento e orientamento religioso conforme alla libertà e socialità moderne»; vengono presentate numerose proposte di legge (il 23 novembre 1949 dagli on. Giordani e Calosso, il 20 luglio 1957 dagli on. Basso, Targetti, Mazzali, Ferri, Jacometti, Bogoni, Guadalupi, proposta ripresentata sostanzialmente immutata il 14 giugno 1962, il 18 marzo 1964 dagli on. Pistelli e Basso, il 14 aprile 1964 dall'on. Paolicchi, il 1966 dall'on. Pellicani)¹⁵.

Il 1949, quando venne emessa la sentenza annotata da Capograssi, era l'anno successivo all'entrata in vigore della costituzione, contenente numerose disposizioni costituzionali che consentivano importanti aperture per il rispetto dei diritti costituzionali e delle libertà di coscienza; sarebbe stata allora possibile, per un interprete del diritto consapevole della necessaria priorità dei principi costituzionali, l'utilizzazione di argomenti a favore della tesi contraria a quella raggiunta dai giudici di Torino.

Lo scritto di Capograssi è come al solito di estremo interesse; e tuttavia a me apparve deludente la sua conclusione: che il problema era stato posto in un progetto di legge dinanzi alle Camere e che esso «potrebbe essere studiato dai competenti. Ma non possiamo dimenticare che se vediamo il problema nelle modeste e specifiche proporzioni che effettivamente esso ha, lo dobbiamo a questa sen-

¹⁵ Viene successivamente approvata la l. 8 novembre 1966, n. 1033 (legge Pedini), che prevede la possibilità di compiere un servizio civile in sostituzione di quello militare, con una disciplina che evita di affrontare il vero problema dell'obiezione di coscienza, giacché il servizio civile può essere effettuato solo da giovani laureati o diplomati (art. 1 d.p.r. 8 novembre 1967, n. 1323, contenente le disposizioni per l'applicazione della legge l. n. 1033 del 1966), non possono concedersi più di cento rinvii annuali (art. 2 d.p.r. cit.), occorre che i giovani si procurino «autonomamente» un contratto di lavoro all'estero (art. 7 d.p.r. cit.) ed inoltre la legge non menziona alcuna forma di *obiezione di coscienza* al servizio militare che motivi il servizio di assistenza tecnica in paesi in via di sviluppo; molti altri progetti di legge vengono proposti in parlamento negli anni seguenti dagli on. Anderlini, Marcora, Fracanzani, Servadei, Martini fino a quando non viene approvata la l. n. 772 del 1972.

tenza di Torino che applicando con tanta onestà la legge, ha ritrovato la semplice verità delle cose. Accade sempre così quando si segue la pura logica del diritto».

Quando io avevo letto la nota di Capograssi, avevo annotato con un punto interrogativo piuttosto marcato questa conclusione, perché a me sembrava che il problema affrontato dai giudici torinesi non fosse di «modeste proporzioni»; che si presentasse invece di grande rilievo e che anche l'interprete, e anche prima dell'intervento del legislatore, avrebbe avuto argomenti per non giudicare «ovvia» la conclusione accolta dai giudici. Dopo la lettura di quella nota di Capograssi avevo riflettuto su quante insidie possa determinare l'orientamento dei giuristi impegnati, per ritrovare «la semplice verità delle cose», nell'applicare la «pura logica del diritto».

*Il mio ricordo di Pio Fedele**

Sono grato al Presidente Nobili e al collega ed amico Andrea Bixio per avermi chiesto di partecipare a questo incontro e di ricordare una persona che a me è molto cara per i motivi che dirò nel mio intervento: il carissimo maestro ed amico, professore Pio Fedele.

È certamente una coincidenza determinata dal caso che oggi, 22 maggio 2007, questo incontro per ricordare l'opera e l'azione di Pio Fedele, come studioso e come professore universitario, abbia luogo proprio nel giorno nel quale, mezz'ora fa, ho fatto la mia ultima lezione di professore di ruolo nell'università di Roma La Sapienza, considerando che dal prossimo 1° novembre, per aver compiuto settantadue anni, verrò collocato fuori ruolo; devo dire che questa circostanza, di essere qui per ricordare Fedele nella stessa giornata in cui si conclude la mia lunga attività di professore universitario di ruolo mi fa piacere, considerando che a Pio Fedele è legato anche il ricordo dell'inizio della mia attività di insegnamento nell'università di Perugia, a decorrere dal primo novembre 1974, dopo che l'otto luglio dello stesso anno il professor Pio Fedele era stato chiamato alla cattedra di diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza nell'Università di Roma La Sapienza.

Ho conosciuto Pio Fedele grazie al mio caro amico Piero Bellini, che ho per la prima volta incontrato, nel 1965, in occasione di un convegno svoltosi a Firenze per il centenario delle leggi amministrative di unificazione; nell'ottobre di quell'anno avevo iniziato a svolgere le funzioni di magistrato della corte dei conti, istituto nel quale Piero Bellini già da alcuni anni esercitava le funzioni di magistrato addetto agli uffici del massimario; poco dopo il nostro incontro, Piero Bellini mi sollecitò ad andare a casa di Pio Fedele per parlare di problemi che, mi diceva Piero, mi avrebbero interessato e forse appassionato.

* In *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 227-34 e in www.statoechiese.it, settembre 2009.

In effetti, io rimasi affascinato dalla personalità di Pio Fedele, dalla semplicità della sua persona, dalla cortesia sua e di sua moglie, dalla profondità dei suoi studi e delle sue riflessioni, dal garbo e dal rigore con il quale discuteva tutti i problemi del diritto ecclesiastico, e specialmente del diritto canonico e della teoria generale del diritto; penso che non dimenticherò mai le occasioni di quegli incontri a Via Fratelli Bandiera n. 10, nelle quali io, trentenne ansioso di conoscere tutto sul diritto e sulla sua interpretazione, conoscevo un maestro delle discipline ecclesiasticistiche e della storia del pensiero scientifico e, insieme, sempre più approfondivo la conoscenza di Piero Bellini, che poi rimarrà il più caro amico che io abbia avuto nel mondo dell'università. La conoscenza di Pio Fedele come studioso aveva certo preceduto la sua conoscenza personale, considerando che io avevo studiato il suo breve ma prezioso *manualetto* di diritto ecclesiastico per la preparazione degli esami di procuratore legale, nel 1959, e di avvocato, nel 1962, e il diritto canonico negli anni anteriori al 1965, prima come studente dell'università lateranense, dove mi ero laureato preparando una tesi della quale era stato relatore il professor Pio Ciprotti, poi come avvocato rotale (avevo superato nel 1962, insieme ad un altro mio amico, Francesco Zanchini, il difficilissimo esame di avvocato della sacra romana rota): in quegli anni avevo studiato con autentica passione i raffinati studi di diritto ecclesiastico e di diritto canonico di Pio Fedele.

Ricordo ancora l'emozione che mi suscitò il trovare su una bancarella questo libro che oggi ho portato con me, con la dedica di Pio Fedele scritta il 24 febbraio 1941: «Al carissimo Roberto Giustiniani con viva amicizia e simpatia»; si tratta del *Discorso generale sull'ordinamento canonico*.

Io ho l'abitudine di leggere e studiare i libri senza osare di scrivere i miei appunti, neanche con la matita, in calce o nel bordo delle pagine, e quindi questo libro, come quasi tutti gli altri miei libri, è come se non fosse stato toccato; ma mi ricordo ancora le tante ore trascorse nella lettura e nello studio delle pagine di un autore capace di affascinare il lettore per la capacità di affrontare gli aspetti centrali dei problemi discussi, una prosa senza erudizione, ma con tanto impegno di affrontare il *nodo* delle varie questioni esaminate.

«Con questo *Discorso generale* – scriveva Fedele – a cui forse si converrebbe più la forma orale che la scritta, tanto è volutamente

spoglio di erudizione, di richiami bibliografici, di citazioni che talvolta servono solo a supplire la povertà del pensiero, ho inteso offrire il primo frutto di alcune meditazioni che vorrebbero essere utili alla scienza, alla scuola ed alla pratica; se queste, come spero, ne trarranno qualche giovamento, una fede più salda mi sosterrà nell'ardua impresa di condurre in porto un lavoro lungamente vagheggiato di ben più ampio respiro sullo *Spirito del diritto della Chiesa*».

Ed infatti, lo *Spirito del Diritto Canonico* rappresenterà un volume di grande importanza degli anni successivi.

A me è stato affidato il compito di parlare oggi in modo particolare del diritto ecclesiastico, perché nella mia attività di ricerca scientifica il diritto ecclesiastico ha avuto una parte più importante rispetto a quella dedicata allo studio del diritto canonico. Ma non voglio mancare di dire qualcosa a proposito della difficilissima vita accademica di Pio Fedele, nel percorso di una strada in ripida salita caratterizzata da amare esperienze di forti delusioni che Fedele giustamente ha ricordato in un libricino del 1989 intitolato *La mia carriera accademica*.

Oggi come sapete la diffusione dell'uso di internet e della posta elettronica impedisce e soprattutto impedirà nel futuro agli storici di meditare sugli scambi epistolari. Invece questa raccolta di alcune lettere scambiate fra Pio Fedele e alcuni protagonisti degli studi ecclesiasticistici e canonistici dei primi anni del secondo dopoguerra rappresenta un'importante testimonianza per la valutazione della vita universitaria italiana e un riferimento utile per alcune riflessioni e considerazioni che si possono fare criticamente su scelte, atteggiamenti e metodi seguiti in tali ambienti. A parte una bellissima fotografia di Pio Fedele, con la bombetta e con un atteggiamento estremamente simpatico, ricordo le pagine che possono suscitare interesse a proposito delle reazioni della dottrina e dei colleghi alla pubblicazione del suo volume sull'ordinamento canonico e sullo spirito del diritto canonico.

Chi ha partecipato a concorsi universitari, sia come candidato che come commissario, o ha sostenuto esami di libera docenza, sa quanto fosse allora importante, e lo sia tuttora, rispondere alle aspettative dei commissari a proposito del *metodo* delle ricerche: talora, nelle relazioni concorsuali, ci si limitava a fare un'osservazione o ad esprimere una perplessità sul *metodo* al fine di distruggere l'autore di una monografia e il candidato meno *appoggiato* rispetto ad altri.

«Tuttavia, anche la produzione secondaria – si legge nella relazione

della commissione giudicatrice per la promozione del Prof. Pio Fedele a professore ordinario di diritto ecclesiastico nella regia università di Perugia, riunita il 18 marzo del 1941 (la commissione era composta dai professori Aldo Checchini, Giuseppe Forchielli, Arnaldo Bertola), sulla produzione scientifica di Pio Fedele per l'ordinariato – dovuta in massima parte al Fedele come direttore dell'*Archivio di diritto ecclesiastico* prova (a parte la riserva che qualche Commissario fa sull'indirizzo metodologico del candidato) la duttilità del suo ingegno».

Poi nella frase conclusiva della relazione si afferma: «Di questi lavori è specialmente notevole l'ultimo (quello sull'*Ordinamento canonico*), come saggio principale di interpretazione dell'ordinamento della Chiesa e degli istituti canonici al quale non sempre si potrà consentire che, anzi, ad avviso di qualche Commissario è profondamente discutibile, ma che è una indubbia affermazione di alto intelletto e di vasta e profonda preparazione canonistica».

Queste affermazioni rivelano le resistenze che aveva la dottrina dell'epoca per l'accettazione di un contributo di così ampio respiro e di così intelligente e lungimirante valutazione qual è quello offerto da Fedele nel suo *Discorso generale sull'ordinamento canonico*.

Pio Fedele subì anche molte ingiustizie: penso che a Pio Fedele farebbe piacere che si ricordassero le ingiustizie da lui subite nella sua carriera universitaria: ingiustizie che d'altra parte erano note agli studiosi della disciplina di quegli anni.

Una prima ingiustizia per la quale Pio Fedele si lamentò, negli anni quaranta del secolo scorso, fu quella della preferenza riconosciuta al prof. Mario Petroncelli, in un concorso per la cattedra nella facoltà di giurisprudenza di Napoli: Fedele osserva, nella corrispondenza pubblicata nel suo volume del 1989, che alcuni dei commissari del concorso avevano ritenuto di dovere giudicare sulla base della rinuncia del professor Fedele a partecipare al concorso medesimo. Questo episodio è legato a un periodo di vita universitaria per il quale non ho alcuna possibilità di esprimere un mio giudizio.

Invece, degli episodi degli anni successivi ho un ricordo personale, e posso dire che un'ingiustizia fu effettivamente commessa, a mio avviso, quando Fedele presentò inutilmente la sua candidatura per la copertura della cattedra di *diritto ecclesiastico* a Firenze e a Pio Fedele fu preferito Pietro Gismondi (delibera della facoltà fiorentina del 6 novembre 1956: «osservato che l'indirizzo dogmatico di studi seguito

dal Prof. Gismondi appare più chiaramente rispondente alle esigenze didattiche della Facoltà» (?), con voti sette su undici componenti). Un'altra ingiustizia, sempre a mio avviso, si ebbe quando Pio Fedele aspirava a ricoprire la cattedra di *diritto canonico* all'Università di Roma nel 1965: ancora una volta la preferenza venne riconosciuta al professor Gismondi e non venne invece accolta la domanda del professor Fedele (delibera della facoltà romana del 28 dicembre 1965: Gismondi voti n. 15; Fedele voti n. 1; Scavo Lombardo voti n. 1; astenuti n. 4).

Il ricordo di questi due episodi della carriera accademica di Fedele mi consente di fare un brevissimo cenno a un aspetto che a mio avviso può essere significativo e cioè al rammarico espresso da Fedele, nei confronti di Arturo Carlo Jemolo, perché Jemolo non aveva sostenuto la sua candidatura alla cattedra romana dopo che gli aveva sempre assicurato che lui era il candidato più valido, come canonista, cioè con più significativa produzione scientifica per la cattedra di *diritto canonico*.

C'è una lettera, del 20 dicembre 1965, nella quale Fedele esprime a Jemolo la sua sorpresa per questo mutamento di opinione nei suoi confronti [«Ora inopinatamente sento dire da qualche collega che domani nella seduta di Facoltà ti unirai a d'Avack per sostenere la candidatura di Gismondi per il diritto canonico»]. Dopo l'esito negativo della domanda del prof. Fedele, Jemolo così gli risponde: «mi sembra giusto che quando ci sono candidati tutti degni non ci possa irrigidire all'infinito sulle proprie posizioni iniziali ma occorra, nell'interesse della disciplina e dei giovani che stanno alla porta, fare in modo che la cattedra si copra, diversamente non si nominerebbero nemmeno il Papa ed il Presidente della Repubblica. Credo non si possa disconoscere che la scelta è caduta su un candidato degno per laboriosità, per operosità per quanto aveva fatto per la disciplina dagli anni fiorentini. Ripeto che non c'è stato in me alcun pentimento sul giudizio iniziale, cioè non c'è stato alcun pentimento sul giudizio per il quale tu, Fedele, sei il candidato migliore, ma avrei veramente mancato a quello che mi pare essere il comportamento doveroso allorché si appartiene ad un Collegio ed a quello che ho visto sempre tenere dai maestri che ho avuto per guida, se avessi agito diversamente» (il corsivo è mio).

L'orientamento di Jemolo sarebbe stato dunque fortemente favorevole nei confronti della candidatura per la chiamata alla cattedra di

diritto canonico di Fedele e l'apprezzamento della sua produzione scientifica sarebbe stato superiore rispetto a quello riguardante il giudizio nei confronti dei risultati di ricerca di Pietro Gismondi; e tuttavia l'esigenza di convenire con la posizione sostenuta da Pietro Agostino d'Avack, il quale, a sua volta, aveva garantito a Fedele che lui era il miglior canonista della scuola italiana, aveva indotto Jemolo a cedere e a rinunciare ad esprimere il suo reale pensiero in proposito.

Naturalmente chi conosce il prestigio che aveva Jemolo come professore di *diritto ecclesiastico* nell'università italiana di quegli anni, può pensare che se Jemolo avesse assunto un diverso orientamento, probabilmente l'esito di quella dichiarazione di vacanza sarebbe stato diverso.

Quelle alle quali ho fatto qui riferimento sono state tre ingiustizie che Fedele ha ritenuto di avere subito nella sua carriera accademica e che lo hanno molto addolorato per un lungo periodo della sua vita: eppure era difficile dubitare che Fedele, per quanto riguarda gli studi di *diritto canonico*, fosse il professore con una produzione scientifica superiore a quella di chiunque altro in quegli anni.

Ricordo quel che Jemolo scrive a Fedele osservando: «Sì anch'io ho un temperamento angoscioso, io ti comprendo per quello che tu mi dici sul fatto che vivi isolato». E infatti Fedele nel 1955 aveva scritto a Jemolo: «Ormai da tanti anni rifugio per ragioni inerenti a un doloroso mutamento del mio modo di sentire, di pensare, di vivere di cui ti ho già in parte parlato». Ed è stato lungo il periodo nel quale Fedele ha mostrato un atteggiamento di disaffezione, di pessimismo, di critica nei confronti di un mondo del quale riteneva di non potere condividere le scelte, le impostazioni e i metodi di valutazione.

Fedele è stato un professore che ha studiato insieme il diritto ecclesiastico e il diritto canonico; innanzitutto si è occupato dell'insegnamento di queste materie, problema al quale ha dedicato scritti di notevole interesse. È stato il promotore di due riviste fondamentali per lo studio delle due discipline: l'*Archivio di diritto ecclesiastico* e le *Ephemerides iuris canonici*. È qui presente l'amico Pasquale Colella, che sa quanto io apprezzi chi dedica notevole parte del suo tempo ad iniziative di pubblicazione di riviste e periodici; far vivere una rivista è un impegno civile e culturale molto difficile da rispettare, ma meritevole di grande apprezzamento.

Per gli studi del diritto ecclesiastico, a parte un utilissimo libricino,

che ho già ricordato, di *Sinossi di diritto ecclesiastico* del 1946 (più tardi, nel 1976, Piero Bellini scriverà un altro piccolo ma altrettanto valido *manuale breve* per l'impostazione fondamentale degli istituti più importanti della materia), il ricordo di Fedele è legato a una serie di studi di diritto concordatario; nel periodo più recente si è occupato della revisione del concordato nel 1977 e di tutti i temi del *diritto ecclesiastico*. In modo particolare i suoi studi sono stati raccolti in un volume con il titolo *La libertà religiosa*, pubblicato da Giuffrè nel 1963, che è un libro che bisognerebbe consigliare a chiunque svolga attività scientifica.

Devo dire che io, al contrario di Piero, che nei suoi scritti, per lo meno in quelli degli ultimi decenni, preferisce non fare espresso riferimento agli altri studi su un determinato argomento, apprezzo molto il lavoro di chi si impegna nel rendere conto delle varie opinioni degli altri studiosi, proponendosi l'obiettivo di un aperto dialogo con i rappresentanti della comunità scientifica. Il metodo di Fedele è impareggiabile, io credo: è cioè il metodo di chi approfondisce i temi considerando tutti gli argomenti di tutti gli studiosi su tutti i temi considerati. Se, per esempio, si leggono i suoi contributi sul concetto di libertà religiosa o sul problema dell'ateismo, si ha la possibilità di constatare quale fosse lo stato della dottrina di diritto costituzionale e di diritto ecclesiastico negli anni in cui Fedele aveva studiato questi temi.

Fedele era favorevole a ritenere compresa nella garanzia costituzionale dell'articolo 19 cost. anche la libertà di non credere, sostenendo posizioni che, alla fine degli anni cinquanta e all'inizio degli anni sessanta, non erano molto diffuse. Subito dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, occorre ricordare, ebbe molta fortuna la tesi di chi riteneva che la garanzia costituzionale riguardasse soltanto il diritto di professare una religione e in modo particolare di professare la religione cattolica, tesi affermata sulla base della considerazione che, a seguito dell'approvazione del richiamo ai patti lateranensi contenuto nell'art. 7, comma due, della costituzione, la religione cattolica dovesse continuare ad essere anche nell'Italia repubblicana e democratica la sola religione dello stato. Agostino Origone, professore che insegnava *diritto ecclesiastico* a Trieste, sosteneva la tesi che la libertà religiosa era soltanto la libertà di professare la religione cattolica, considerando che nella disposizione costituzionale dell'art.

19 è previsto che «tutti hanno il diritto di professare», quindi non c'è scritto che ci sia anche il diritto di «non professare».

Ora, chi legge le pagine di Fedele sul problema dell'ateismo, scritte con riferimento a casi concreti e, in particolare, a una famosa polemica suscitata dagli scritti nei quali Walter Bigiavi criticò alcune sentenze dei tribunali di Ferrara e di Padova che sostenevano che l'affidamento della prole dovesse tenere conto della religiosità del genitore affidatario, noterà che le pagine di Fedele sono di una esemplare lucidità nel ritenere compresa anche la libertà di non credere nella libertà di credere, assumendo, come ripeto, in quel momento, una posizione che non era per nulla scontata. Con riferimento a questi temi sono espresse opinioni sulle quali, naturalmente, si può non convenire. Ricordo di non avere condiviso, per esempio, alcune tesi espresse in tema di obiezione di coscienza, a proposito della quale Fedele conveniva con le affermazioni di Giuseppe Capograssi, autore di un saggio sul quale ho espresso una mia opinione critica proprio qui allo Sturzo, in occasione del ricordo che abbiamo dedicato a questo importante studioso di filosofia del diritto.

In tema di riunioni a scopo di culto e della consapevolezza di quanto grave fosse la persecuzione dei culti diverso dal cattolico, sono stati pochi gli autori che in quegli anni valutassero in modo adeguato quella che sarebbe poi stata ritenuta giustamente una pagina nera della storia dell'Italia democratica e repubblicana: e cioè che, sussistendo i principi e le garanzie costituzionali contenute negli articoli 2, 3, 19, 20, 21, 33 della costituzione, vi fosse una persecuzione nei confronti di quei culti nei confronti dei quali si riteneva di applicare ancora la legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, non accettando l'idea che fossero principi, quelli di tale legislazione, superati dall'entrata in vigore della costituzione perché si riteneva che le norme della costituzione in materia fossero soltanto delle norme programmatiche e non precettive.

Con riferimento a tali temi Fedele riprende le conclusioni che in modo lucido e preciso aveva sostenuto Jemolo, sin dal 1952, con scritti molto importanti. Ricordo in particolare un'importante voce sull'*Enciclopedia del diritto* della Giuffrè (la voce *Culti* di Jemolo è dei primi anni sessanta); Fedele riprende gli spunti degli autori più aggiornati su queste materie ma lo fa secondo me in un modo estremamente efficace: affrontando i temi della cronaca, valutando, per esempio,

con la dovuta attenzione le conseguenze che dovette subire Pier Paolo Pasolini a seguito della programmazione del film *La ricotta* e del suo sequestro, il problema penale dei culti, la questione del vilipendio alla religione cattolica, gli episodi di cronaca sui quali richiamavano l'attenzione giornali come *L'Espresso* e *Il Mondo*. Fedele aveva la capacità di esaminare in modo estremamente approfondito tutti gli studi della dottrina, tutti i casi provenienti dalla cronaca e tutte le valutazioni che trovavano espressione in tesi dottrinarie, anche di autori giovani: considerava con attenzione gli scritti di Giorgio Peyrot, giurista scomparso da poco, che era un protestante, un valdese: anche lui ha avuto una *strada in salita* tra gli ecclesiastici.

Fedele considerava gli autori per le tesi sostenute, per le idee professate; le sue pagine sono spesso faticose da leggere; ci sono intere pagine senza un punto, è tutto un dialogare, una continua, faticosa, appassionata relazione fra le proprie tesi e quelle sostenute da altri studiosi, con una prosa, talora di difficile interpretazione, e che può anche rendere faticosa la comprensione di tutti gli aspetti considerati, ma alla conclusione di queste letture si ha l'impressione che il tema sia stato sviscerato in modo definitivo.

Quanta nostalgia per persone come Pio Fedele e per la sua passione di studio e di ricerca!

*Buon andamento ed economicità: nuovi criteri per definire la funzione del diritto e il mestiere del giurista?**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Principio di buon andamento e criterio di economicità dell'azione amministrativa. - 3. Il responsabile del procedimento amministrativo. Le responsabilità dirigenziali e le responsabilità di risultato (o di gestione). - 4. Criteri oggettivi e soggettivi per l'individuazione dell'illecito amministrativo. Il sindacato sulla discrezionalità amministrativa. - 5. Le quattro componenti dell'esperienza giuridica: il sistema normativo, i fatti da regolare, i fini da raggiungere, la valutazione dei risultati. - 6. Cultura delle regole e dimensione sociale del fenomeno giuridico. Vecchi e nuovi problemi in tema di applicazione del diritto e di definizione del mestiere del giurista.

La finanza è come il fato degli antichi, che i volenti conduce e i repugnanti trascina

[Discorso di Marco Minghetti, in occasione dell'esposizione finanziaria alla Camera dei deputati (14 febbraio 1862)]

1. *Premessa*

L'amico prof. Augusto Cerri mi ha gentilmente invitato a partecipare a questo seminario, a presentare un intervento sui problemi relativi all'attuazione del principio di buon andamento e a presiedere i lavori di questa tavola rotonda, nella quale io e i bravi colleghi che sono seduti a questo tavolo dovremmo affrontare le molte e complesse questioni collegate al tema che si esprime con le parole *Il "buon andamento" fra principi giuridici e dinamiche reali*.

* In Atti del convegno a cura di A. CERRI, *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, Roma, Aracne, 2008, pp. 119-43; il testo della relazione è stato parzialmente modificato e pubblicato con il titolo *Il bene comune dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, 4, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1853-74.

Non si tratta di un tema nuovo per me anche perché, tra i numerosi eventi della mia vita professionale, molti ricordi, esperienze e passioni sono legati proprio a questo argomento sul quale abbiamo ascoltato interessanti considerazioni durante la prima fase di questo seminario.

Parlavo di ricordi: bene, a distanza di oltre quarant'anni, in questi giorni nei quali preparavo questo intervento, mi sono ricordato di quando nel 1968, giovane magistrato della corte dei conti, assegnato agli uffici della procura generale e del controllo sul rendiconto generale dello stato, venni chiamato dal presidente della corte Ferdinando Carbone a partecipare ai lavori di un gruppo di studio per una riforma del sistema dei controlli affidati all'istituto. Del gruppo facevano anche parte i colleghi Vittorio Rossi, Giulio Chirico, Piero Bellini, Fausto Merolla e Carlo Costanza. Il gruppo di studio lavorò per alcune settimane e concluse i suoi lavori ponendo in rilievo l'inadeguatezza del controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo e l'esigenza di una riforma tendente ad accentuare l'importanza di un controllo finanziario successivo, diretto a riesaminare la complessiva gestione finanziaria dello stato e delle aziende autonome.

Come si deduce dalla relazione dei lavori del gruppo di studio, redatta in 17 pagine, tra le considerazioni critiche sulla legislazione allora vigente si osservava che il controllo preventivo della corte, come garanzia generale della legittimità obiettiva degli atti amministrativi, il quale coincideva in origine con l'avvenuta soppressione del contenzioso amministrativo, tendeva sempre più a trasformarsi, di fatto, in una funzione sostanzialmente consultiva, diretta alla guarentigia del potere esecutivo, il che finiva con lo snaturare i compiti istituzionali della corte, considerando che l'attività di controllo risultava un'azione svolta in funzione dell'interesse concreto dell'amministrazione e non di quello obiettivo della legge. Nel paragrafo relativo alle "Esigenze sostanziali alle quali avrebbe dovuto ispirarsi una ristrutturazione del controllo", nel documento si sottolineava tra l'altro l'opportunità di una "precisa individuazione degli atti da sottoporre a controllo preventivo", di una "delimitazione dell'ambito del controllo susseguente" e di un "contemperamento del controllo su singoli atti con l'esigenza di un controllo globale" e si auspicava uno "stretto collegamento tra controllo e procura generale della corte (tanto più necessario quanto maggiore fosse il numero di atti sottoposto a controllo susseguente).

Nelle conclusioni relative alla nuova configurazione di un'ade-

guata strutturazione del controllo erano poste in evidenza le seguenti osservazioni: il controllo susseguente, per forza di cose, e considerando la grande massa degli atti da controllare, non avrebbe potuto continuare ad essere esclusivamente un controllo su singoli atti; il controllo successivo avrebbe dovuto dunque articolarsi in una duplice forma: a) controllo analitico di legittimità su singole categorie di atti (da predeterminare periodicamente in base a criteri obiettivi); b) rilevazione statistica coordinata dell'insieme degli atti trasmessi, al fine di favorire l'acquisizione di elementi sufficienti per illustrare il comportamento complessivo delle amministrazioni nei riguardi della propria organizzazione e dei propri compiti istituzionali, anche in ragione delle specifiche esigenze della programmazione pubblica.

Non mi soffermo nel valutare le ragioni che resero necessario il trascorrere di un lungo periodo di tempo perché il legislatore prendesse finalmente atto della necessità di prevedere un profondo mutamento delle disposizioni normative in materia di controllo. Mi limito piuttosto a considerare che quella della fine degli anni sessanta era una fase storica, nella quale cominciava a diffondersi tra i giuristi la convinzione che occorreva reagire alla tendenza conservatrice favorevole a continuare ad applicare gli istituti giuridici del passato, pur nella consapevolezza che le esigenze della società erano profondamente mutate rispetto a quelle tenute presenti dal legislatore degli anni precedenti l'introduzione della carta costituzionale del 1948.

Proprio nel 1968 – ricordava pochi giorni fa, il 10 ottobre, Pietro Rescigno nella riunione che si è svolta in questa facoltà per onorare la consegna degli scritti in suo onore – un serio studioso del diritto civile, Nicola Lipari, presentava nella facoltà di giurisprudenza di Bari una importante prolusione su *Il diritto privato tra sociologia e dommatica*, nel quale sottolineava, tra l'altro, l'importanza di valutare l'impegno di una ricerca giuridica nella quale il diritto (Lipari si riferiva al diritto privato, ma l'auspicio riguardava ogni disciplina giuridica, a prescindere dalla distinzione fra le varie materie) fosse costantemente collegato alla tutela dei valori costituzionali, e si considerava urgente che il diritto venisse studiato nella prospettiva del perseguimento del risultato della giustizia.

Valutazione dei risultati delle disposizioni normative, verifica del rapporto tra costi e ricavati, analisi economica del diritto, sensibilità all'apporto delle scienze dell'amministrazione diverse da quella

giuridica (scienze economiche, statistiche, storiche, sociologiche, politologiche): sono alcuni dei temi che proprio da quegli anni cominceranno a divenire argomenti costantemente considerati nelle ricerche degli studiosi, nei dibattiti e nei convegni dei giuristi. Nel 1966 Sergio Cotta scrive il saggio *Il giurista e la società in trasformazione*¹; nel 1968 vengono pubblicati i due brevi ma importanti volumetti *Metodologia e scienze sociali* di Umberto Cerroni² e *Gli studi di storia e di diritto contemporaneo*, a cura di Alberto Aquarone, Paolo Ungari e Stefano Rodotà³.

In tema di controlli, proprio in quel periodo diveniva affermazione corrente da parte di giuristi e politologi che nell'amministrazione i controlli formali tradizionali erano divenuti pressochè inutili, considerando l'urgente necessità di valutare l'azione amministrativa ai fini di un suo miglioramento e di una sua razionalizzazione, nel senso della economicità e della speditezza dell'agire amministrativo e della sua aderenza ai fini perseguiti dalla legge.

Eppure dovranno trascorrere ancora vent'anni perché un giurista di acuta sensibilità sostanziale come Vittorio Ottaviano potesse affermare, nel 1988:

Circa l'adeguatezza dei concetti fondamentali del diritto amministrativo anteriormente elaborati, può dubitarsi che essi siano sempre in grado di corrispondere alle esigenze che le modifiche verificatesi nel corso di questi decenni hanno posto. Una dottrina che si fonda sui principi dello Stato liberale censitario, ispirato perciò alla concezione dell'interesse pubblico come cosa di esclusiva spettanza dello Stato, non sempre permette di soddisfare quanto richiede il principio secondo cui i poteri pubblici non sono per l'istituzione che li esercita, ma per i soggetti ai quali l'istituzione deve servire⁴.

¹ Il saggio è pubblicato in *Iustitia*, 1966, pp. 279 ss.

² Lecce, Milella, 1968.

³ Milano, Edizioni di Comunità, 1968. V. anche R. WIETHÖLTER, *Rechtswissenschaft*, Frankfurt, 1968.

⁴ V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, 2, Milano, Giuffrè, 1988, p. 403.

Con riferimento alla materia dei controlli, Massimo Severo Giannini, già nel 1964, aveva osservato che probabilmente la formula del controllo del futuro sarebbe stata quella del *controllo di gestione*, identificata, soprattutto dagli studiosi della scienza dell'amministrazione, come una delle forme di controllo autonomo, con la quale si dovrebbe tendere ad accertare la regolarità della funzione esercitata e a valutare i risultati conseguiti⁵. Per moltissimi anni si è tuttavia continuato a discutere, in dottrina e in giurisprudenza, sull'estensione di tale controllo di gestione e sullo stesso contenuto di questa nozione, con molte e varie concezioni relative al significato di una verifica sull'efficacia o sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla metodologia da seguire, nell'intento di favorire il più approfondito processo conoscitivo da parte dell'organo controllante.

A una forma di controllo di gestione faceva riferimento la l. 29 marzo 1983, n. 93 (*Legge quadro sul pubblico impiego*), il cui art. 27 affidava al neo dipartimento della funzione pubblica (presso la presidenza del consiglio dei ministri) il compito di effettuare

il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti.

L'anno precedente la l. 26 febbraio 1982, n. 51 aveva convertito il d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, introducendo tale tipo di controllo con la creazione dell'apposita sezione della corte dei conti per verificare i conti consuntivi di comuni e province.

2. *Principio di buon andamento e criterio di economicità dell'azione amministrativa*

In base al principio di buon andamento, per il quale occorre naturalmente riferirsi agli artt. 97 e 98 cost., l'azione amministrativa deve sempre operare in funzione dell'interesse pubblico e ispirarsi, per realizzarlo, a quelle regole (non giuridiche) di condotta che sug-

⁵ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 14, 1964, pp. 1263 ss., spec. p. 1282.

geriscono quale sia il modo migliore per tale realizzazione. Secondo una interpretazione del principio di buon andamento, il prescindere da tali regole costituisce vizio di legittimità dell'azione amministrativa (eccesso di potere), ma l'erronea applicazione di esse costituisce solo vizio di merito (in quanto erronea applicazione di norme non giuridiche).

Il buon andamento al quale esplicitamente si riferisce l'art. 97 cost. non è esaurito dai profili organizzativi, a torto ritenuti da taluni oggetto diretto ed esclusivo del dettato costituzionale: esso riguarda anche l'attività amministrativa. Solo se valorizzato come canone dell'azione amministrativa, il principio di buon andamento può infatti rappresentare quel penetrante strumento di controllo sull'azione degli organi amministrativi cui lo ha destinato il costituente. Ma il ruolo che in concreto può svolgere il principio costituzionale contenuto nella prima parte dell'art. 97 cost. dipende dalla precisione con la quale l'interprete cura, con rigorosa ricostruzione ermeneutica, la definizione dei valori espressi dalla norma costituzionale.

Durante i lavori dell'assemblea costituente, il presidente della commissione dei 75, on. Meuccio Ruini, osservò, nella sua relazione, che

brevi sono gli accenni, per la pubblica amministrazione, al buon andamento e alla sua imparzialità. Un testo costituzionale non poteva dire di più; ma si avverte da tutti il bisogno che il paese sia ben amministrato, che lo stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore, secondo convenienza e secondo giustizia.

È una posizione, che si ricollega al pensiero di Silvio Spaventa⁶ e

⁶ S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, discorso pronunciato a Bergamo il 6 maggio 1890, che si può leggere, insieme all'altro suo discorso *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra*, in S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, rispettivamente alle pp. 79 e 36. Cfr., tra gli altri, sul pensiero di Silvio Spaventa, M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 20, 1970, pp. 715-63; V. CAIANIELLO, *Il contributo di Silvio Spaventa alla lotta contro le associazioni criminose (1860-1864)*, in *Nuova Antologia*, 130, 1990, p. 55 ss.; S. RICCI (a cura di), *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1991; G. GUARINO, *È ancora attuale il pensiero di Silvio Spaventa?*, *ivi*.

di Antonio Salandra⁷ e all'affermazione che la politica, la cui presenza nell'amministrazione come direzione e guida è indispensabile, non deve annullarne però le esigenze, che restano fondamentali, sovrapponendo altre "crazie", quali la burocrazia, la tecnocrazia, a quella che guida lo stato moderno, la democrazia⁸.

E infatti, la democrazia,

per salvare se stessa ed equilibrare i suoi difetti inevitabili,

deve avvalersi

della buona amministrazione, della buona tecnica ecc. Al criterio della giustizia, che deve ispirare lo stato, va accompagnato l'altro della "convenienza" che è compito dell'amministrazione attiva e dei suoi organi di consulenza tecnica.

Le proposte di soppressione (da parte di Numeroso e Bettiol) o di sostituzione della norma contenuta nell'art. 91 del progetto, quello che poi divenne il vigente art. 97, c. 1 (da parte per esempio di Colitto, che proponeva un articolo contenente il principio secondo il quale «L'organizzazione dell'amministrazione centrale e di quella locale è regolata dalla legge») furono superate dopo le spiegazioni del relatore Egidio Tosato, che difese l'intero articolo, sostenendo che esso conteneva

disposizioni aventi grande importanza costituzionale⁹.

È qui da ricordare che, con riferimento a tale principio contenuto nella carta costituzionale, per un lungo periodo una notevole parte della dottrina ha negato che esso potesse esercitare una pratica influenza sull'operato delle pubbliche amministrazioni. Alcuni autori sottolinearono tuttavia, a proposito dell'art. 97, c. 1, cost., il carattere

⁷ A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi, con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, Utet, 1904.

⁸ M. RUINI, *Commissione per lo studio dei problemi inerenti alla misurazione della produttività nella pubblica amministrazione. Relazione finale*, pubblicata in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 31, 1982, pp. 635-67.

⁹ *Atti dell'assemblea costituente*, seduta del 24 ottobre 1947, pp. 1561-2.

di novità di «un'importante norma direttiva», osservando che nella disposizione trovava consacrazione costituzionale una norma fondamentale di politica legislativa, contenente

il già noto principio dell'obbligatorietà per gli organi amministrativi delle cosiddette regole di buona amministrazione¹⁰

già presenti negli scritti di Ugo Forti¹¹, e nel saggio di Resta del 1940 su *L'onere di buona amministrazione*¹². Falzone, il primo autore che al principio costituzionale di buon andamento abbia dedicato una specifica monografia, definiva l'esigenza di buona amministrazione

un dovere giuridico incombente sulla pubblica amministrazione

consistente nel

più idoneo, congruo ed opportuno soddisfacimento degli interessi pubblici

connessi alle funzioni affidatele¹³.

È tuttavia da ricordare che, secondo un primo significativo orientamento risalente ai primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, la dottrina prevalente affermava che il c. 1 dell'art. 97 cost. contemplava una norma solo programmatica [così, per es., G. Falzone¹⁴]: ed è giusta l'osservazione di chi ha ricordato che il destino di tale principio, come del resto di quello di imparzialità, contemplato nella stessa disposizione costituzionale, è stato simile a quello che ha caratterizzato molti altri principi costituzionali innovativi rispetto al precedente assetto istituzionale e politico e alla stessa cultura giuridica tradizionale¹⁵.

¹⁰ R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 246.

¹¹ U. FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1947.

¹² R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, 2, Padova, Cedam, 1940, pp. 103-40.

¹³ G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, 1, Milano, Giuffrè, 1953, p. 138.

¹⁴ *Ivi*, p. 121.

¹⁵ U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. IV, Discipline pubblicistiche*, 8, 1993, pp. 131-39, spec. p. 134.

Giorgio Balladore Palleri¹⁶ e Michele Cantucci¹⁷ sostennero, tra gli altri, la teoria della non giuridicità del principio di buon andamento. Emilio Crosa parlava di “vaghi principi sulla pubblica amministrazione”, previsti dalla costituzione al fine di

garantire l’amministrazione pubblica dalla influenza di ordine politico, di renderla indipendente e al servizio dello stato¹⁸.

Zanobini, nel suo *Corso di diritto amministrativo* del 1954¹⁹, a distanza di sei anni dall’entrata in vigore della costituzione, afferma espressamente che

la Costituzione ha un’importanza soltanto remota

per il diritto amministrativo e non menziona neppure i grandi principi dell’art. 97 cost.

Giannini, nelle sue *Lezioni di diritto amministrativo* del 1950²⁰ e nella voce *Atto amministrativo*, del 1959²¹, ignora l’art. 97 cost. (un riferimento all’art. 97 vi sarà soltanto a partire dal 1960); nelle *Lezioni* Giannini nega che il principio del buon andamento dia effettivamente vita a un vincolo giuridico specifico, diverso dal vincolo generico di funzionalizzazione di tutti i poteri amministrativi al perseguimento di un fine pubblico²². Successivamente, nel 1981, pur dubitando che il buon andamento costituisca una nozione giuridica e affermando che il principio, identificato con quello di efficienza,

non è ancora chiaro in quali comandi giuridici si concreti»²³,

¹⁶ G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 164.

¹⁷ M. CANTUCCI, *La pubblica amministrazione*, 1950.

¹⁸ E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1955, p. 410.

¹⁹ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1954.

²⁰ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950,

²¹ M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, 4, 1959, pp. 157-96.

²² M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 280.

²³ M.S. GIANNINI, *Organi (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, 31, 1981, pp. 37-60, spec. p. 43, nt. 9.

Giannini afferma esplicitamente la soggezione dell'amministrazione al vincolo direttivo proveniente dal principio,

perché vi sono state pronunce di giurisprudenza in tal senso²⁴.

Sandulli introdurrà una parte dedicata alle “regole costituzionali dell'azione amministrativa” soltanto nella terza edizione del suo *Manuale di diritto amministrativo*, pubblicata nel 1960²⁵.

È stato merito della dottrina più sensibile all'esigenza di attuazione dei principi costituzionali rilevare che anche le norme costituzionali c.d. programmatiche esplicano un'efficacia vincolante nei confronti degli organi amministrativi, in quanto la loro obbligatorietà consiste nella statuizione di un vincolo, di un obbligo per lo stato, e quindi per tutti i suoi organi, nell'esercizio di ogni funzione pubblica²⁶. L'art. 97, c. 1, cost. pone un esempio significativo in tal senso, in quanto esso rende inconcepibile lo svolgimento da parte dei poteri pubblici di un'attività amministrativa contrastante con i principi, sia pure programmatici, della costituzione, come se, fino al momento in cui il programma costituzionale non trovi attuazione da parte del legislatore, quei principi fossero destinati a restare inoperanti e privi di efficacia giuridica per le pubbliche amministrazioni²⁷.

La dottrina più recente ha precisato che, mentre le c.d. regole di buona amministrazione hanno un carattere limitato e “provvedimentale”, in quanto, per ciascun soggetto agente esse si risolvono

nella scelta dei provvedimenti più opportuni in ordine agli interessi primari individuati dall'organizzazione

e si riferiscono soggettivamente ai singoli soggetti come principio di condotta,

²⁴ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 263.

²⁵ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, Jovene, 1989.

²⁶ V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 104.

²⁷ *Ivi*, p. 21.

il buon andamento costituisce al tempo stesso un principio di organizzazione ed un obiettivo dell'attività al quale la organizzazione è preordinata²⁸.

Elio Casetta, a proposito del rapporto fra i tre concetti di buona amministrazione – buon andamento – controllo di merito, aveva ritenuto di escludere qualunque vincolo giuridico a criteri di opportunità, anche in presenza di una disposizione costituzionale, come quella dell'art. 97 che, secondo altri autori [ricordo soprattutto Vittorio Ottaviano²⁹], consentiva di riconoscere alle regole di buona amministrazione un rilievo giuridico nell'ordinamento generale dello stato e non soltanto all'interno dell'amministrazione.

Nuovi elementi di riflessione sono stati di recente introdotti a seguito delle novità legislative degli ultimi anni. Il peso crescente delle prestazioni di *welfare* sull'economia nazionale, la maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse disponibili e il problema del “cattivo” funzionamento della pubblica amministrazione hanno indotto a riflettere nuovamente sull'importanza del principio del buon andamento e sulla necessità di definire parametri specifici per la sua realizzazione. Ciò ha reso necessario il distacco dall'idea di un'amministrazione “non produttiva” per definizione e il passaggio a una più ampia prospettiva di analisi del rendimento degli operatori pubblici, in cui affiancare alle discipline giuridiche e politiche strumenti di valutazione di natura statistico-economica.

A partire da queste premesse si è avviato un profondo processo di riforma degli apparati burocratici, che ha portato ad affermare, accanto al tradizionale parametro di valutazione rappresentato dalla legittimità, nuovi principi operativi quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, più volte individuati come finalità prioritarie dell'organizzazione e dell'azione amministrativa in numerosi provvedimenti normativi emanati a partire dai primi anni novanta.

Per efficienza si intende il rapporto tra i risultati conseguiti e i fattori produttivi impiegati da un sistema organizzativo in un certo

²⁸ A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979, p. 21.

²⁹ V. OTTAVIANO, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp. e studi legisl.*, 22, 1948, p. 308 ss., spec. p. 331

lasso di tempo (per cui risulta essere efficiente quell'organizzazione che ottimizza l'utilizzo delle risorse disponibili, ossia raggiunge i suoi obiettivi minimizzando il consumo di utilità economiche); si definisce invece efficacia il rapporto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prestabili (considerando tra i risultati anche la soddisfazione degli utenti rispetto alla qualità dei servizi). È necessario osservare che queste due grandezze sono strettamente interdipendenti, visto che la quantità e la qualità dei risultati conseguiti, e cioè l'efficacia, dipendono per molti aspetti dalle modalità di impiego delle risorse disponibili, e cioè dall'efficienza. Ciò significa che ogni misura di miglioramento dell'efficienza, a parità di *input* di partenza, è in realtà allo stesso tempo anche una misura di miglioramento dell'efficacia. Solo nel caso in cui si fosse già raggiunta l'ottimizzazione della gestione delle risorse sarebbe infatti inevitabile ricorrere a un incremento dell'*input* per accrescere ulteriormente i risultati ottenibili.

Per quanto riguarda infine l'economicità dell'azione amministrativa, ha osservato Vincenzo Cerulli Irelli che il criterio della economicità che regge l'attività amministrativa

esprime l'esigenza che l'azione amministrativa raggiunga i suoi scopi, produca i risultati di cura degli interessi pubblici assegnati dalla legge, con il minore dispendio o impiego di mezzi: ciò che va inteso non solo e non tanto nel senso di mezzi economici (minore dispendio di pubblico denaro), che per altro è oggetto di apposita disciplina (c.d. contabilità pubblica), ma anche e soprattutto nel senso di mezzi procedurali³⁰.

Con riferimenti a tali criteri è possibile ricordare, innanzitutto, l'art. 1, c. 1, l. n. 241 del 1990, in cui viene stabilito che

L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge, ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità.

Nella stessa direzione si muovono:

- il d.lgs. n. 29 del 1993, che individua per la prima volta in forma

³⁰ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 442.

esplicita una precisa responsabilità dei dirigenti per la realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, oltre che per la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate;

– la l. 24 dicembre 1993, n. 537, che all’art. 2 prevede la c.d. semplificazione dei procedimenti;

– la direttiva della presidenza del consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 (intitolata “Principi sull’erogazione dei pubblici servizi”), in cui si dispone che:

Il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l’efficienza e l’efficacia (parte I, art. 6, c. 1).

[...] i soggetti erogatori determinano altresì gli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti, forniscono una base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti, descrivono gli strumenti da impiegarsi al fine di verificare e convalidare i valori misurati (parte II, art. 1, c. 3).

Ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità (oltre che ad altri principi dell’organizzazione e dei procedimenti dei pubblici poteri) faceva riferimento il testo di riforma della costituzione del 1948, approvato il 4 novembre 1997 dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Dopo avere previsto, nell’art. 106, c. 1, che

Le pubbliche amministrazioni operano nell’interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza,

nel terzo comma si stabiliva che

L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità.

Nell’art. 107, c. 2, si prevedeva che

I funzionari pubblici sono responsabili degli uffici cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell’attività amministrativa.

Tali principi hanno suscitato grande attenzione nel dibattito riguardante la revisione costituzionale discussa negli anni 1997 e 1998 e sono collegati a questioni di grande importanza per lo studio del diritto amministrativo³¹.

Questo radicale cambiamento di prospettiva ha determinato un'inevitabile trasformazione delle caratteristiche del controllo sull'azione amministrativa, che da mera verifica di legittimità si è pertanto trasformato in una più completa misurazione di *performance* da utilizzare validamente per evitare sprechi, indirizzare le decisioni di allocazione delle risorse, garantire una equa e soddisfacente erogazione delle prestazioni di servizio, individuare adeguate forme di incentivazione del personale, responsabilizzare la classe dirigente e migliorare il livello di comunicazione tra cittadini ed amministratori.

La realizzazione delle nuove forme di monitoraggio all'interno dell'amministrazione è stata affidata dal d.lgs. n. 286 del 1999:

- agli “uffici per il controllo interno”, posti alle dirette dipendenze del vertice politico e responsabili dello svolgimento del controllo strategico (verifica del conseguimento delle finalità proprie dell'organizzazione) e della valutazione degli alti dirigenti;
- ad apposite unità organizzative da costituire all'interno di ogni struttura di livello dirigenziale generale per l'attuazione del controllo di gestione (valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti conseguiti).

Il radicale cambiamento di prospettiva in tema di controlli ha inoltre comportato un'inevitabile trasformazione del sistema di verifica *ab externo* dell'attività amministrativa. In tal senso è intervenuta la l. n. 20 del 1994, che ha modificato le competenze precedentemente attribuite alla corte dei conti, stabilendo che essa:

Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi della legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (art. 3, c. 4)³².

³¹ Cfr. S.P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1999.

³² A sostegno delle nuove forme di controllo di gestione è intervenuta, oltre un decennio fa, anche la corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995, nella quale si

In questo modo sono state poste le premesse per la realizzazione, anche in ambito pubblico, di veri e propri sistemi di controllo direzionale³³.

Per controllo direzionale, o controllo di gestione, si intende comunemente quel processo orientato al monitoraggio costante delle attività svolte e dei risultati conseguiti da un qualsiasi operatore, in modo da individuare l'esistenza di possibili migliorie o di eventuali disfunzioni e intervenire conseguentemente per indirizzarne l'azione³⁴.

Esso si articola tradizionalmente in quattro fasi principali:

- a) pianificazione e programmazione;
- b) formulazione del budget;
- c) svolgimento e misurazione dell'attività;
- d) *reporting* e valutazione³⁵.

Nel tentativo di superare le molte e complesse difficoltà che sussistono per il raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore produttività, e di valorizzare al contempo i benefici che potrebbero derivare nell'ambito del processo di cambiamento dalla comparazione di esperienze differenti, si è proceduto a istituire presso la presidenza del consiglio dei ministri un'apposita banca dati in cui raccogliere e classificare informazioni riguardanti i risultati raggiunti all'interno delle diverse amministrazioni, rispetto ai quali è fatto obbligo al governo di relazionare annualmente di fronte al parlamento (art. 17, c. 1, l. n. 59 del 1997).

afferma che le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni non sono un sistema che delinea «esaustivamente tutte le forme di controllo possibili, e in questo senso, norme “tassative” che non permettono forme di controllo diverse o aggiuntive rispetto a quelle previste [...] che abbiano ad oggetto non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debbano essere eseguite, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati».

³³ Per una valutazione del rapporto tra diritto pubblico e diritto privato in tema di controllo di gestione, cfr. G. COGLIANDRO, *La diade pubblico-privato, nel controllo di gestione*, in *Riv. Corte conti*, 50, 1997, n. 1, pp. 266-72.

³⁴ G.A. CERTOMÀ, V. LO MORO, R. MALIZIA, *Misura e valutazione dei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1995.

³⁵ Per un'analitica considerazione delle forme di controllo esplicate nelle diverse fasi, cfr. S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 2006, p. 52 ss.

L'obiettivo della economicità dell'azione amministrativa pone questioni che riguardano, in modo specifico, i vari rami dell'amministrazione. Per richiamare l'attenzione su un problema che riguarda la nostra attività di professori di università, è opportuno considerare l'importanza, che da alcuni anni, e soprattutto in quest'ultimo periodo, assumono, nei procedimenti di chiamata e di trasferimento nelle facoltà universitarie, l'elemento economico-budgetario e le disposizioni ministeriali che prevedono le agevolazioni per la c.d. mobilità universitaria. Il requisito dell'economicità assume un'importanza talora superiore rispetto ai criteri di predeterminazione stabiliti dalle commissioni di valutazione delle domande dei candidati, in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e in conformità alla giurisprudenza amministrativa, l'attività amministrativa deve sempre essere retta da criteri di economicità: il principio contenuto nel citato art. 1 della legge n. 241 del 1990 esprime l'esigenza che ogni atto e provvedimento delle amministrazioni, e anche le delibere di chiamata per una cattedra universitaria, siano emessi con il minore dispendio o impiego dei mezzi, e dunque, innanzi tutto, con il minore dispendio di pubblico denaro.

L'applicazione delle disposizioni sulla mobilità universitaria, per i casi di chiamate di professori docenti in università di regioni diverse da quella nella quale si svolge il procedimento di chiamata, comporta un vantaggio economico per le facoltà che procedono a deliberare le chiamate e si sostanzia in un'attività conforme al criterio legislativo di economicità, che dovrebbe sempre essere rispettato, a prescindere dalla circostanza che una commissione di concorso lo abbia approvato o meno come criterio di predeterminazione del proprio operato.

3. Il responsabile del procedimento amministrativo. Le responsabilità dirigenziali e le responsabilità di risultato (o di gestione)

A partire dal 1990, accanto alle fattispecie tradizionali di responsabilità, è stata introdotta una nuova ipotesi di responsabilità disciplinata per il settore pubblico: si tratta della "responsabilità di risultato" o "di gestione". Di fatto, mentre nessuno dei tradizionali meccanismi di responsabilità intendeva porre in rapporto diretto la condotta dell'agente pubblico con il risultato – espresso in termini di

servizio – del suo operato, questa riforma dei criteri generali in tema di responsabilità si rivolge al personale pubblico nel suo complesso e in particolare modo è diretta a innovare modelli di comportamento della dirigenza pubblica.

La prima innovazione legislativa che affronta questa problematica è contenuta nella l. n. 241 del 1990, che dedica l'intero titolo II alla figura del responsabile del procedimento: questo è un dirigente o funzionario deputato a seguire e monitorare ogni fase del procedimento amministrativo; per ciascun procedimento amministrativo, pertanto, deve esistere un responsabile³⁶.

Una caratteristica essenziale di questo nuovo modello di responsabilità è senz'altro lo stretto legame tra gli aspetti dell'attività delle pubbliche amministrazioni e i profili organizzativi delle stesse: è questo un aspetto da tenere in considerazione anche per potere interpretare la maggior parte degli interventi di riforma degli anni '90. A proposito del responsabile del procedimento, la novità consiste nella circostanza che l'obbligo per l'amministrazione di indicare al cittadino utente una figura responsabile delle attività deve tradursi negli opportuni interventi organizzativi in seno all'apparato amministrativo stesso. Storicamente, al contrario, l'importanza del legame tra attività interna e organizzativa, e tra attività esterna e attività di servizio della pubblica amministrazione non è stato sempre focalizzato al meglio.

Dunque, nel caso del responsabile del procedimento si stabilisce all'art. 4, c. 1, della l. n. 241 del 1990 che

le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale

e, con conseguente ricaduta sul piano organizzativo, che

³⁶ G. CORSO, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, in *Il procedimento amministrativo, tra riforma legislativa e trasformazione dell'amministrazione*, a cura di F. TRIMARCHI, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 60-76; C. MIGNONE, *Note sul responsabile del procedimento amministrativo*, in *Quad. regionali*, 10, 1991, pp. 39-49; M.A. SANDULLI, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, a cura di V. ITALIA e M. BASSANI, Milano, Giuffrè, 1991, p. 220; M. RENNA, *Il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1994, pp. 14-69.

il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al singolo procedimento (art. 5, c. 1).

Con la l. n. 241 del 1990 si è aperto un percorso che ha visto altri interventi normativi introdurre fattispecie di responsabilità di risultato e di gestione nel modo di operare delle pubbliche amministrazioni: la l. n. 142 del 1990 per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali, il d.lgs. n. 29 del 1993 di c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, le norme di riforma della contabilità locale e nazionale, rispettivamente d.p.r. n. 77 del 1995 e l. n. 94 del 1997, il testo unico degli enti locali con riferimento alle funzioni e alle responsabilità dei dirigenti delle amministrazioni locali (artt. 107 ss.). Complessivamente può dirsi che uno è stato il modello assunto come riferimento di queste riforme: poiché l'interesse dei cittadini, come quello degli altri operatori privati – associazioni, aziende, ecc. – è sempre più rivolto al servizio offerto dall'amministrazione, a partire dagli anni '90 le amministrazioni devono conformarsi sempre più ad esempi organizzativi che favoriscano la realizzazione dei risultati.

L'orientamento prevalente è quello di promuovere degli schemi di attività che si sviluppino secondo il seguente asse:

determinazione degli obiettivi – autonomia nel gestire risorse per realizzarli – verifica e valutazione dei risultati.

A tal proposito va specificato che si possono individuare due sviluppi paralleli in questa direzione: uno concerne le nuove responsabilità emerse con la riforma dell'ordinamento degli enti locali e l'altro, invece, a livello statale, riguarda le responsabilità previste dalla legislazione, a cominciare dalla riforma del personale pubblico (d.lgs. n. 29 del 1993).

La definizione di nuove forme di responsabilità ha determinato l'esigenza di fissare meccanismi gestionali nuovi che permettessero di formalizzarla e porla in relazione con i percorsi di carriera o con la struttura retributiva della dirigenza: dal momento, infatti, che una quota della retribuzione del dirigente è collegata al risultato ottenuto dalla sua gestione, occorrono soggetti e processi per misurare questo risultato. Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (anch'esso, come quelli per

la riforma del governo, emanato sulla base della delega contenuta nella l. n. 59 del 1997) disciplina in maniera organica il sistema per la programmazione, il controllo strategico e di gestione, la valutazione della dirigenza.

Con questa normativa sono stati definiti in modo compiuto, almeno su un piano normativo, gli strumenti per il consolidamento di una forma di “responsabilità di risultato”; ovviamente ciò non basta ad assicurare un cambiamento altrettanto diffuso nei comportamenti professionali della dirigenza: per questo risultato occorrono decise e consapevoli azioni di formazione e di legittimazione da parte del vertice politico. Quest’ultimo punto, in particolare, richiama i principi in materia di distinzione tra politica e amministrazione: la responsabilità di risultato, l’orientamento alle *performance* dei dirigenti pubblici possono diventare cultura condivisa se la dirigenza, da un lato, è messa nelle condizioni di operare nel perseguimento dei propri obiettivi senza l’ingerenza della politica, dall’altro, se i dirigenti stessi non perseguono, invece che il risultato della propria gestione, la soddisfazione delle aspettative del politico di turno.

4. *Criteri oggettivi e soggettivi per l’individuazione dell’illecito amministrativo. Il sindacato sulla discrezionalità amministrativa*

Le riforme dell’ultimo decennio del secolo scorso hanno esercitato una forte influenza sui temi della disciplina sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa, della sua natura e della sua funzione, determinando importanti conseguenze che inducono a condividere l’opinione, espressa tra gli altri e tra i primi da Mario Ristuccia³⁷, che esse abbiano dato luogo a una nuova figura di responsabilità. Condivido l’opinione, espressa tra gli altri da Franco Scoca, secondo la quale la responsabilità amministrativa costituisce oggi un istituto giuridico a sé stante, del tutto autonomo rispetto a entrambe le figure della responsabilità civile, e cioè sia alla responsabilità di natura contrattuale, sia alla responsabilità di natura extracontrattuale. Oggi non

³⁷ Cfr. *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti nei confronti della pubblica amministrazione nell’esperienza della Corte dei conti*, in D. SORACE, *Le responsabilità pubbliche*, Padova, Cedam, 1998, p. 275.

si giustifica più alcun riferimento alle due figure civilistiche e occorre esclusivamente far capo alla disciplina espressamente riguardante la responsabilità amministrativa, che è contenuta nella l. n. 19 del 1994, come modificata dal d.l. n. 543 del 1996, convertito in l. n. 639 del 1996 (tenendo anche presenti peraltro l'art. 58 l. n. 142 del 1990 e 248 c. 5 d. lgs n. 267 del 2000). Giusto a mio avviso l'orientamento seguito dalla corte dei conti che nega la pregiudizialità del processo amministrativo con riferimento all'azione di responsabilità (la corte sottolinea che oggetto del giudizio contabile non è l'illiceità di atti ma l'illiceità di comportamenti)³⁸. Completamente superate appaiono le opinioni che consideravano presupposto per l'esercizio della responsabilità amministrativa, la sussistenza di un rapporto di impiego e successivamente un rapporto di servizio. Attualmente occorre valutare la qualità del danneggiante, nel senso che, se il danneggiante è un dipendente o un amministratore pubblico si applica l'istituto della responsabilità amministrativa, se no, no. Ora, dopo il mutamento di indirizzo della giurisprudenza della corte di cassazione, iniziata nel 2003, è stabilita la soggezione alla giurisdizione della corte dei conti dei soggetti responsabili della gestione privatistica svolta dagli enti pubblici economici.

In particolare, due sono i profili da tenere presenti dopo numerose e importanti pronunce della corte di cassazione³⁹: 1. la rilevanza dell'elemento pubblicistico nella determinazione della giurisdizione contabile e 2. l'ampiezza del sindacato della corte dei conti per le responsabilità dovute all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Primo aspetto: la rilevanza dell'elemento pubblicistico. Tradizionalmente la corte di cassazione aveva un orientamento consolidato nell'escludere la giurisdizione del giudice contabile su quelle questioni che non presentavano contestualmente due elementi, uno soggettivo e uno oggettivo, in virtù del fatto che questi erano gli elementi essenziali contenuti nella disciplina sulla contabilità pubblica richiamata anche

³⁸ Cfr. tra le altre decisioni, corte dei conti, sez. Lazio, n. 1255 del 2003; id., sez. III, n. 321 A del 1998.

³⁹ La decisione fondamentale, a cui tutte le altre si ricollegano tutte le altre, è l'ordinanza delle sezioni unite civili 22 dicembre 2003, n. 19667, nella quale si ripercorre con completezza tutto l'iter logico giuridico che ha portato il giudice di cassazione a un totale *revirement* rispetto al passato.

dall'art. 103, c. 2, cost. Il primo elemento, quello soggettivo, richiedeva che la responsabilità dell'agente era imputabile in quanto quest'ultimo era collegato con un soggetto di pubblica amministrazione (ente o amministrazione diretta) da un rapporto di impiego o di servizio; il secondo, quello oggettivo, richiedeva la qualificazione pubblica del bene oggetto della gestione intorno al quale si è verificato l'evento dannoso. Rispetto a questo quadro, il mutamento della nozione di pubblica amministrazione da ricollegare agli importanti interventi del legislatore rilevano una tendenza favorevole alla *dequotazione* del c.d. requisito pubblicistico. Può ritenersi infatti che oggi maggiore rilievo, rispetto al collegamento tra il soggetto responsabile e la pubblica amministrazione o al regime pubblicistico o privatistico in cui non sono compiute le azioni, assume la natura pubblica o meno del soggetto passivo del comportamento compiuto con dolo o colpa grave: se questo è pubblico, l'evento dannoso si produce sul patrimonio di amministrazioni ed enti pubblici e quindi è attratto nella sfera di giudizio della corte dei conti; se è privato, giudice competente è il giudice ordinario⁴⁰.

Ma il mutamento che più interessa in questa sede porre in rilievo è quello riferito al secondo aspetto: il sindacato della discrezionalità amministrativa. Tradizionalmente al giudice contabile si riteneva che fosse preclusa la verifica dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, se non nei termini di esorbitanza dai fini pubblici istituzionalmente attribuiti al soggetto di pubblica amministrazione: al giudice spettava verificare che non fossero valicati i limiti esterni della discrezionalità, ma gli era precluso un sindacato sull'esercizio della funzione pubblica.

Da questa interpretazione la corte di cassazione si era già allontanata con la sent. 29 settembre 2003, n. 14488, la quale aveva messo in rilievo come questa accezione del sindacato sulla discrezionalità divergeva da quella sviluppata dal giudice amministrativo grazie anche a un'interpretazione estensiva del vizio di eccesso di potere, cosicché

⁴⁰ «Non a caso, del resto, l'art. 1 l. n. 20 del 1994 fa riferimento al «comportamento» degli amministratori e dipendenti pubblici soggetti a giudizio di responsabilità, nonché al «fatto dannoso» ed al «danno»: è, dunque, l'evento verificatosi in danno di un'amministrazione pubblica il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile, e no, o non più, il quadro di riferimento (diritto pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stesso», Cass., sez. un., ord., 22 dicembre 2003, n. 19667.

all'interno dello stesso ordinamento si determinano due interpretazioni diverse dello stesso oggetto, la discrezionalità amministrativa. Ad avviso della corte di cassazione, non può più sfuggire neppure al giudice dei conti l'incidenza sulla legalità dei principi di efficienza ed economicità stabiliti dall'art. 1 l. n. 241 del 1990, né può essere dimenticato che l'allargamento delle forme di azione amministrativa col ricorso sempre maggiore a moduli privatistici, implica un'estensione del rispetto del principio di buon andamento la cui valenza precettiva non può più essere posta in dubbio. L'unico limite che deve essere rispettato dalla corte dei conti (così come da ogni altro giudice) è il merito amministrativo, il carattere sostanziale della scelta che resta un "affare amministrativo". L'interprete deve individuare una sottile distinzione fra il rispetto delle regole giuridiche conseguenti alle disposizioni contenute negli artt. 97 cost. e dall'art. 1 l. n. 241 del 1990 e il rispetto delle prerogative dell'amministrazione previste dalla costituzione con riferimento all'attribuzione delle funzioni.

Le novità della normativa contenuta nella l. n. 639 del 1996 hanno determinato un mutamento radicale del concetto di responsabilità amministrativa, che induce a ritenere ora sussistente una responsabilità a carattere sanzionatorio, per la quale si richiede, in applicazione dell'art. 25, c. 2 cost. una predeterminazione legislativa dei presupposti della sanzione. Al riguardo penso tuttavia che si possa condividere il giudizio espresso da Fabio Merusi, in un convegno a Varenna del 2006, il quale ha sostenuto che la disciplina della responsabilità amministrativa riformata, svincolata dalle forme di responsabilità previste dal codice civile e configurata come una sanzione pecuniaria personale, alternativa e sostitutiva rispetto alla responsabilità patrimoniale di diritto comune, è costituzionalmente illegittima perché la legge non definisce i suoi presupposti né i criteri per identificare la sanzione.

5. Le quattro componenti dell'esperienza giuridica: il sistema normativo, i fatti da regolare, i fini da raggiungere, la valutazione dei risultati

L'esperienza giuridica non può ridursi alla considerazione delle proposizioni normative, giacché, oltre al sistema normativo, assumono rilievo, come componenti di tale esperienza, anche i fatti

da regolare, i fini da raggiungere, la valutazioni dei risultati. Una ragione che induce ad attribuire importanza sempre maggiore alle componenti dell'esperienza giuridica diverse dal sistema normativo può individuarsi nei caratteri della più recente legislazione, composta da indicazioni di principio più che da prescrizioni puntuali e particolareggiate. Soprattutto le disposizioni costituzionali del 1948 hanno consentito di porre in evidenza i limiti di una cultura giuridica abituata a operare sulla base di concetti astratti avendo come criterio di riferimento una legislazione di tipo regolamentare. Se consideriamo per esempio una delle norme più significative fra quelle costituzionali del 1948 riguardanti l'attività della pubblica amministrazione, quella contenuta nell'art. 97, c. 1, è possibile rilevare l'attenzione che il legislatore italiano, soprattutto negli ultimi due decenni, ha dedicato alla valutazione dei risultati dell'operare amministrativo, a quella che si definisce l'efficienza dell'azione dei pubblici poteri.

Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione non è dunque quella vuota formula o quella generica aspirazione che la dottrina tradizionale aveva configurato nei primi decenni dopo l'entrata in vigore della costituzione: esso esprime invece precisi valori, dotati di rilievo giuridico e destinati a incidere nel quotidiano dispiegarsi dell'azione amministrativa.

6. *Cultura delle regole e dimensione sociale del fenomeno giuridico. Vecchi e nuovi problemi in tema di applicazione del diritto e di definizione del mestiere del giurista*

Ma è giunto il momento di valutare le problematiche riguardanti l'osservanza e il rispetto di tutte le *regole* previste per l'azione di tutte le amministrazioni che perseguono il pubblico interesse. Qui voglio essere chiaro: intendo riferirmi al rispetto di tutte le regole e da parte di tutti, amministratori e dipendenti, giudici ordinari e giudici amministrativi.

L'affermazione, in quest'ultimo decennio, di principi significativamente innovativi per lo svolgimento dell'azione amministrativa, riscontrabili nei principi di economicità, efficacia ed efficienza, e la constatazione che ci troviamo di fronte a un nuovo sistema giuridico nel quale esiste una pluralità di soggetti: pubblici (stato, regioni,

province, città metropolitane, comuni, comunità montane) ma anche privati (singoli individui, associazioni, società, gruppi, imprese), tutti chiamati, su di un sostanziale piano di parità, a operare nell'interesse pubblico, ha indotto a concludere, talora in modo un po' affrettato, che l'attività amministrativa non deve più perseguire i fini (astratti) della legge, bensì i bisogni (concreti) della collettività.

Dieci anni fa l'amico Pino Cogliandro ha sostenuto, in un importante convegno svoltosi su questi temi, che

le Amministrazioni non nascono per osservare regole, ma per perseguire politiche, ossia per raggiungere finalità, soddisfare bisogni collettivi, risolvere problemi della collettività, dare risposte alle domande sociali⁴¹.

Non ero presente al convegno e, avendo soltanto letto la citazione di questo brano tratto dalla relazione di Cogliandro, non posso dire quali conseguenze venissero dedotte dalla recisa affermazione che «le amministrazioni non nascono per osservare regole, ma per perseguire politiche».

Posso dire però che questa conclusione pone delicati interrogativi, sui quali è opportuno soffermarsi.

Si è teorizzato il tramonto del principio di supremazia della legge sull'attività amministrativa, anche, e soprattutto, alla luce delle più recenti innovazioni introdotte, nel nostro ordinamento costituzionale, con la modifica del Titolo V della costituzione. Esse hanno disposto, in particolare, che la repubblica italiana è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo stato; che gli enti locali sono enti autonomi che operano con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla costituzione (art. 114), e, inoltre, che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, (art. 118).

La riforma costituzionale ha indotto molti a ritenere che oggi, nel processo di federalizzazione attualmente in atto e con l'affermarsi dei principi delle autonomie e della sussidiarietà, la legge, fonte normativa dello stato, non ha più alcuna funzione sovraordinata da

⁴¹ G. COGLIANDRO, Relazione al convegno su *La Corte dei Conti verso il terzo millennio* (Maratea 23-24 aprile 1999).

svolgere rispetto a comuni, province, città metropolitane e regioni. In proposito occorrerà valutare quali saranno le conseguenze che il parlamento accoglierà in attuazione dei nuovi principi ai quali si è fatto qui riferimento.

Il problema degli obiettivi delle politiche pubbliche delle amministrazioni e della valutazione dei risultati della loro attività, da effettuare anche in relazione ai criteri dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'agire amministrativo, induce a domandarsi quali siano le ricadute deducibili da queste premesse circa la funzione che si deve (continuare ad) attribuire al diritto⁴² e riguardo allo stesso mestiere del giurista.

Il diritto può, anzi deve, essere utilizzato come apporto specifico alla conoscenza di fenomeni sociali, ma, contrariamente alle altre scienze sociali, il suo oggetto non sono i fenomeni sociali in sé ma le norme, la disciplina giuridica della società, delle istituzioni, dell'economia, della politica⁴³.

Come scriveva nel 1940 Piero Calamandrei, la gioia e la fede del giurista consiste nel portare

In mezzo agli uomini, e specialmente in mezzo alla povera gente, la sensazione che l'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge non è una beffa a cui i giudici volgono le spalle, ma è una realtà che vive e si afferma, più forte di ogni prepotenza e di ogni supercheria [...] ⁴⁴.

La costituzione dell'Italia democratica considera come regole fondamentali dell'azione amministrativa due principi: quello di buona amministrazione (o di buon andamento) e quello di imparzialità,

⁴² Cfr. in proposito P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, a cura di SILVIA CALAMANDREI, Roma-Bari, Laterza, 2008.

⁴³ F. MERLONI, *Il diritto (il peso relativo, la ricerca, l'insegnamento, i giuristi) nelle Facoltà di Scienze politiche*, in *Per una riflessione sulla didattica del diritto (con particolare riferimento al diritto pubblico)*, a cura di V. CERULLI IRELLI e O. ROSELLI, Milano, F. Angeli, 2000, pp. 375-82, spec. p. 377.

⁴⁴ P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, cit., p. 104.

principi che possono ritenersi strumentali rispetto al fondamentale principio di legalità.

Il rispetto del principio di legalità, che esprime il riconoscimento della uguale dignità morale di tutti gli uomini, richiede l'osservanza delle regole prescritte dal sistema normativo. Dal punto di vista normativo, la disposizione che, nell'ordinamento italiano attuale, meglio esprime l'esigenza rappresentata dal c.d. principio di legalità è quella contenuta nell'art. 1, c. 1, l. 241 del 1990, nel quale si precisa che

L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge [...],

un principio quest'ultimo considerato pacifico nella moderna dottrina del diritto amministrativo italiano⁴⁵. È questo infatti il significato che la più autorevole dottrina attribuisce al principio di legalità, che esprime la soggezione dell'attività amministrativa alla legge o, come ben precisato da Vezio Crisafulli sin dal 1962, la "raffrontabilità" dell'atto amministrativo con la previa normativa⁴⁶. In questa prospettiva, quando si parla di legge ci si intende riferire anche agli atti normativi secondari e ai principi generali del diritto scritti e non scritti (in questo senso è significativa la formula usata nell'art. 103, c. 1, della costituzione spagnola, che parla di "legge" e di "diritto")⁴⁷.

Il criterio della efficienza delle pubbliche amministrazioni deve essere osservato tenendo comunque presente che si tratta di un criterio

⁴⁵ Cfr. per tutti G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in G. Z., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 205.

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, in *Giur. cost.*, 7 1962, p. 264 ss.

⁴⁷ A proposito del principio di legalità, si suole distinguere una legalità "formale" e una legalità "sostanziale" (tale distinzione assume grande importanza a proposito del rapporto tra legge e regolamento). La legalità sostanziale opera nelle ipotesi in cui l'amministrazione deve operare secondo la legge, e cioè con un'osservanza della legge più "stretta", rispetto a quella prevista per le ipotesi della c.d. legalità formale; mentre la legalità formale esprime l'obbligo di operare nei limiti della legge o sulla base di mere autorizzazioni formali di natura legislativa. Si precisa al riguardo che la legalità sostanziale attiene al provvedimento (inteso nel senso di atto dell'amministrazione costituente manifestazione di volontà, che consiste in statuizioni destinate a provocare modificazioni nei confronti delle situazioni giuridiche soggettive degli interessati); la legalità formale riguarda invece le c.d. attività non autoritative.

funzionale per il rispetto del principio di legalità, per il quale l'attività autoritativa dei pubblici poteri è vincolata all'osservanza di norme che *regolano* il contenuto e gli effetti giuridici dei suoi atti (in questo senso è giusto parlare di rispetto di regole): negli stati di diritto sono validi soltanto gli atti esplicitamente previsti dalle norme e soltanto gli atti che non siano in contrasto con le norme stesse. Il principio di legalità è un criterio organizzativo, insieme politico e giuridico, in forza del quale l'ordinamento giuridico deve essere costituito da norme generali e astratte che vincolano ogni attività giuridica: l'attività giurisdizionale, in quanto applicazione delle norme al caso concreto, e l'attività amministrativa, in quanto attività regolata dalla legge per la cura dell'interesse pubblico.

Aveva ragione Calamandrei quando, nel 1942, affermava che al giurista è assegnato il compito, fondamentale in ogni società, di

dare agli uomini la tormentosa, ma stimolante consapevolezza che il diritto è perpetuamente in pericolo, e che solo dalla loro volontà di prenderlo sul serio e di difenderlo a tutti i costi dipende la loro sorte terrena, ed anche la sorte della civiltà⁴⁸.

⁴⁸ P. CALAMANDREI, Recensione al libro di F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, Roma, Gismondi, 1939, in *Riv. dir. comm.*, 1, 1942, p. 341.

*Vecchi e nuovi problemi dell'insegnamento universitario**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La partecipazione alla commissione presieduta da Guido Martinotti per la riforma degli ordinamenti didattici nell'università. - 3. Priorità dell'apprendimento sull'insegnamento. - 4. Il principio di generalità dell'intervento per le varie facoltà. - 5. Il principio di centralità del sistema della valutazione.

1. Sono quarantaquattro anni che svolgo le funzioni di docente nell'università: per la precisione, dopo essermi laureato nel 1957 nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", ho insegnato per ventidue anni in facoltà di giurisprudenza, a Modena, Cagliari, Urbino e Perugia, e, nei successivi ventidue anni, dal 1984 ad oggi, nella facoltà di scienze politiche della "Sapienza".

2. Ho partecipato, nel ... secolo scorso, ai lavori della Commissione presieduta da Guido Martinotti: ero l'unico giurista in quella commissione e provo un sentimento di soddisfazione per il lavoro svolto e per il contributo che ho potuto avere, nel periodo di circa sei mesi, nell'incontro di esperienze con colleghi docenti di discipline molto diverse rispetto alla mia, tutti impegnati con passione e dedizione nel tentativo di contribuire al miglioramento delle istituzioni universitarie e alla modifica di un sistema normativo e amministrativo che tutti allora, in quella commissione, ritenevamo, a mio avviso giustamente, indifendibile. L'età media dei laureati era quella di 28.1 anni e più di un terzo degli iscritti all'università abbandonavano gli studi; e non sono d'accordo con chi afferma che il problema dell'abbandono universitario sia un problema che non meriti attenzione da parte del legislatore, del governo e del personale insegnante nelle università.

La Commissione Martinotti ha impostato il suo lavoro partendo dal presupposto che il sistema dell'autonomia dovesse essere considerato e disciplinato proponendosi di diffondere la convinzione che i professori non possono, per esempio, richiamarsi alla loro libertà di insegnamento, per stabilire i loro programmi in modo del tutto

* In "Est si omnes...", *Scritti in onore di Francesco Mercadante*, a cura di F. LANCASTER e T. SERRA, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 537-42.

svincolato dalle esigenze che si pongono per un equilibrato rapporto con i programmi stabiliti dagli altri colleghi.

Ricordo con esattezza un incontro che, quando già i nostri lavori erano a buon punto, i componenti della commissione ebbero con il prof. Luciano Guerzoni, sottosegretario del ministero dell'università, e con il ministro dell'università Luigi Berlinguer, che ci aveva informato del suo desiderio di farci alcune comunicazioni; in quell'incontro il ministro ci informò che la settimana precedente aveva avuto luogo, alla Sorbona, a Parigi, una riunione alla quale avevano partecipato i ministri dell'istruzione universitaria di Inghilterra, Francia, Germania e Italia e nella quale si era concordato un programma inteso a perseguire l'obiettivo di ottenere un minimo di uniformità del sistema universitario in Europa, con la previsione di un duplice ciclo di studi universitari: un primo ciclo, che si doveva concludere con la Laurea, seguito da un secondo (eventuale) ciclo di insegnamento specialistico. Ricordo che prendemmo la parola io e la collega Bianca Tedeschini Lalli, che allora svolgeva le funzioni di rettore dell'università di Roma Tre ed esprimemmo il nostro dissenso sulla decisione di prevedere una separazione dello studio universitario in due cicli successivi e distinti: ci fecero notare che l'esigenza di inserimento dei laureati nel mondo del lavoro del mercato europeo richiedeva alcune condizioni capaci di evitare la situazione per la quale gli studenti delle università inglesi, francesi e tedesche si laureavano mediamente all'età di ventidue, ventitre e ventiquattro anni, mentre per gli studenti italiani l'età media di laurea era, come già detto, di 28,1 anni. In particolare la mia obiezione nasceva dalla convinzione, poi confermata da quanto è realmente avvenuto, che i presidi delle facoltà di giurisprudenza non avrebbero mai accettato una distinzione in due cicli universitari distinti e che la posizione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza ha sempre un peso notevole negli orientamenti dei vari senati accademici. È noto che le facoltà di giurisprudenza si sono poi ... sfilate dalla previsione generale del c.d. 3+2: per lo meno questa è la situazione che sembra essersi ormai definitivamente consolidata.

Ritengo opportuna ogni iniziativa intesa ad affrontare i molti problemi che pone l'organizzazione degli studi delle nostre università sulla base del sistema di due cicli, il sistema del 3+2, anche se è necessario domandarsi se in molti casi non si tratti di iniziative tardive, considerando che si tratta di un sistema universitario che è stato impostato quasi dieci anni fa: un sistema, giusto o ingiusto, sul quale hanno fatto comunque affidamento molte centinaia di migliaia di giovani che hanno conseguito le lauree triennali e si sono iscritti alle lauree magistrali,

un sistema dunque che è stato approvato dal legislatore molti anni fa ed ha ricevuto ormai per molti anni un'estesa applicazione.

Vorrei comunque ricordare che la commissione presieduta da Guido Martinotti aveva concluso i suoi lavori stabilendo alcuni punti fondamentali, tra i quali ricordo i seguenti: 1. il principio di *priorità dell'apprendimento sull'insegnamento*; 2. il principio di *generalità dell'intervento per le varie facoltà*; 3. il principio di *centralità del sistema della valutazione*.

3. Il primo principio si fondava sulla convinzione che troppo spesso, in nome di una inaccettabile concezione della libertà di insegnamento, i professori italiani non sono riusciti a comprendere e a soddisfare le fondamentali esigenze di studio dei loro studenti, per i quali sono stati assai spesso stabiliti programmi di studio, per il superamento degli esami, che rendevano inevitabile un forte ritardo nella conclusione dei loro studi e rendevano vano ogni loro tentativo di laurearsi in un periodo di tempo corrispondente a quello formalmente previsto per la durata del corso di studi (per esempio, quattro anni per la laurea in giurisprudenza); questa tendenza si è andata aggravando con il passare del tempo, se si considera quanto è avvenuto dopo la previsione dei due cicli di studio, quando, in quasi tutte le facoltà, per la laurea triennale è stato previsto un numero di esami molto superiore rispetto a quello stabilito in precedenza per il conseguimento della laurea ... quadriennale.

La libertà di insegnamento, garantita nella costituzione con la formula contenuta nel primo comma dell'art. 33 cost.: – *L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento* – non riguarda soltanto le università, è una libertà che, con riferimento a tutta la vita scolastica ed accademica, riguarda le scuole di ogni ordine e grado. Sulla libertà di insegnamento, come sanno tutti coloro che hanno esperienza di insegnamento, c'è una produzione scientifica vastissima; nella quale si sono distinti, nell'intento di approfondire i temi della libertà di insegnamento e dei limiti a tale libertà, gli studiosi del diritto costituzionale e del diritto amministrativo. A distanza di quarantacinque anni da quando è stato pubblicato, ricordo ancora il saggio su *Insegnamento, istruzione, scuola* di Umberto Pototschnig, pubblicato sulla rivista *Giurisprudenza costituzionale* del 1961 e poi edito lo stesso anno come libro autonomo dalla casa editrice Giuffrè; si tratta di un libretto, piccolo per dimensioni, ma di grande rilievo culturale, di un maestro del diritto amministrativo al quale va la gratitudine degli studiosi della mia generazione, per l'approfondimento di temi di grande valore cul-

turale. Umberto Pototschnig ha poi scritto due voci fondamentali in questa materia, nei volumi XXI e XXIII dell'*Enciclopedia del diritto: Insegnamento (libertà di)* e *Istruzione (diritto alla)*.

Uno degli aspetti fondamentali della libertà di insegnamento è quello consistente nel precisare i limiti alla libertà di insegnamento. Nella costituzione italiana non è previsto alcun limite espresso, in quanto non è stata adottata la soluzione, accolta per esempio in Germania con la costituzione tedesca del 1949, di prevedere espressamente l'esigenza di rispetto dei principi fondanti della costituzione, dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale. E tuttavia sussistono limiti alla libertà di insegnamento in quanto questa deve ritenersi una libertà "funzionale": la libertà di insegnamento non costituisce una libertà "personalissima", non è dunque una libertà garantita ad un soggetto per soddisfare l'interesse del suo titolare; siamo in presenza di una libertà diversa rispetto ad altre libertà costituzionali, per esempio, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione, la libertà di religione; la libertà di insegnamento è una libertà garantita a chi ne è titolare per soddisfare gli interessi dei destinatari dell'attività di insegnamento: è cioè una libertà garantita ai professori per soddisfare gli interessi degli allievi, degli studenti, dei partecipanti ai corsi di insegnamento nei quali il professore svolge la sua funzione di docente. Ora, è abbastanza noto a chi ha avuto un'esperienza di cariche accademiche, così come del resto a chi conosce la vita della scuola, e naturalmente a chi lavora nelle associazioni dei docenti universitari, che, nella prassi quotidiana, nella vita di ogni giorno delle scuole e delle università, la libertà di insegnamento viene intesa dai professori universitari in senso *autoreferenziale*: essa assume assai spesso un significato che impedisce di cogliere il senso reale di una libertà che viene assicurata ai professori non per soddisfare le loro esigenze personali ma gli interessi degli allievi, che hanno il diritto di trovarsi in un rapporto di insegnamento/apprendimento con docenti titolari della libertà di insegnamento, con docenti liberi di insegnare per potere meglio soddisfare gli interessi dei loro studenti.

Occorre riconoscere, io credo, che ai temi della didattica i professori non si appassionano molto, come è dimostrato dallo scarso numero di persone che rivelano un reale interesse per i temi della didattica universitaria. A mio avviso, molte delle ragioni del fallimento dell'idea di università negli ultimi cinquant'anni, sono dovute alla concezione che i professori continuano ad avere della libertà di insegnamento, nell'esercizio dei compiti che essi svolgono nella vita quotidiana delle università: in proposito le indicazioni della commissione Martinotti

sono tuttora di particolare attualità e richiedono un forte impegno per la loro attuazione.

4. A proposito del secondo punto, relativo alla generalità dell'intervento, esteso a tutte le facoltà universitarie, con le due uniche eccezioni di medicina e di architettura, ho già ricordato il tentativo dei presidi delle facoltà di giurisprudenza di ottenere per loro, e soltanto per loro, una previsione differenziata: credo che si tratti di un errore di strategia, ma è certo che qui siamo in presenza di una politica universitaria collegata a molti problemi di particolare difficoltà e complessità, quali sono quelli riguardanti la formazione dei professionisti della giustizia.

5. Per quanto infine attiene al tema della valutazione, credo si possa tutti convenire che assuma oggi una grande importanza il problema dell'individuazione dei migliori metodi di valutazione dell'attività didattica e scientifica dei professori universitari e che sia necessario contrastare le tendenze che assai spesso portano a un rifiuto della valutazione; se si giudica negativamente la posizione di *autoreferenzialità* che caratterizza il comportamento della parte maggiore del mondo accademico in Italia penso sia necessario impostare il problema della valutazione delle attività universitarie affidando i relativi compiti a soggetti terzi ed imparziali.

Ricordo infine che la riforma universitaria è contenuta in una legge: ora le leggi, fino a quando non vengono modificate, vanno rispettate ed attuate. Certo c'è un diritto di resistenza nei confronti delle leggi ingiuste, ma nella maggior parte dei casi si pone un'esigenza di impegnativa applicazione delle leggi, e dunque anche delle leggi che prevedono riforme del sistema normativo precedentemente vigente. È probabilmente troppo tardi per modificare in modo approfondito il sistema impostato sulla base della previsione di un duplice ciclo universitario e, non essendo state avviate tempestivamente le iniziative intese a contestare quel sistema, ci si deve ora proporre di lavorare nelle nostre facoltà per la migliore applicazione di una riforma che da molti anni è stata approvata ed è entrata in vigore.

*Conclusioni in una giornata di studi in mio onore**

Voglio dirvi innanzi tutto che mi sono sentito fortunato, nelle molte ore di questa lunga giornata che avete organizzato per ricordare il mio lavoro e le tante occasioni di collaborazione e di impegni comuni. Ho avvertito pienamente la ricchezza che per me rappresentano le esperienze della vostra amicizia e le tante occasioni di incontro che abbiamo avuto in questi anni.

Rivolgo uno sguardo al passato e ricordo che, se è vero che l'iniziativa di questo convegno è cominciata il 27 aprile scorso, quando, in un pranzetto nel ristorante *Dar Moschino* alla Garbatella, con Riccardo e Fabio abbiamo per la prima volta impostato il convegno, che si è svolto oggi, su *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni. Sessant'anni di esperienza costituzionale*, devo dire che il mio rapporto con l'università è cominciato il 2 dicembre 1962, quando è iniziata la mia attività didattica, in collaborazione con il prof. Lorenzo Spinelli, nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Modena, dopo che, il 27 ottobre 1957, mi ero laureato in *Diritto civile* nella facoltà di giurisprudenza della Sapienza, discutendo una tesi, relatore il professor Francesco Santoro Passarelli, su *Frode alla legge, al fisco e ai creditori*.

Alcuni anni dopo la laurea i miei interessi erano stati attratti da temi diversi rispetto a quelli del diritto privato e il mio entusiasmo e la mia attenzione hanno ben presto riguardato, nella ricerca scientifica, gli studi dedicati alla politica ecclesiastica in Italia e alla disciplina dei rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose, anche per l'influsso esercitato sulla mia formazione culturale dalla partecipazione alle lezioni di *Diritto ecclesiastico*, tenute, nell'anno accademico 1954-1955, dal prof. Arturo Carlo Jemolo. Ricordo in particolare con

* In *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni. Giornata di studi in onore di Sergio Lariccia* (Roma, 7 novembre 2007), a cura di R. ACCIAI e F. GIGLIONI, Roma, Aracne, 2008, pp. 247-58.

quanto passione e con quale interesse partecipai, nel teatro, gremito di gente, dell'Eliseo di Roma, durante i due giorni del 6 e del 7 aprile 1957, alcuni mesi prima del conseguimento della mia laurea, all'incontro organizzato dall'associazione degli *Amici del Mondo* sul tema *Stato e Chiesa in Italia*. E non posso dimenticare l'emozione provata nell'ascoltare il messaggio che Gaetano Salvemini aveva inviato, da Capo di Sorrento, ai partecipanti all'incontro nel teatro Eliseo. Compresi allora, ascoltando le relazioni e gli interventi di quel convegno, quale importanza abbia sempre avuto nel nostro paese il problema dei rapporti tra stato e fenomeno religioso, tra stato e chiese, un problema che, in applicazione delle disposizioni costituzionali in tale materia, nel regime democratico non riguarda soltanto le relazioni tra stato e chiesa cattolica e rende necessario valutare il tema fondamentale della eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge.

Dignità di ogni persona, indipendentemente dal culto professato, libertà di religione e verso la religione, uguaglianza di tutti i cittadini e di tutti i culti davanti alla legge, conoscenza delle conseguenze derivanti dalla stipulazione del concordato lateranense fra stato e chiesa cattolica, valutazione del fattore religioso nelle società democratiche, principio di indipendenza dei giudici: sono temi sui quali ho molto studiato nei tanti anni di questo così lungo periodo (più di cinquant'anni!). E proprio in questi giorni sono particolarmente impegnato nella preparazione di una relazione che dovrò presentare fra un mese, l'11 dicembre prossimo, su *Stato e chiese nel pensiero e nell'azione di Gaetano Salvemini*.

Così come è avvenuto per la maggior parte dei professori universitari della mia generazione, il rapporto con il mondo accademico per me non è consistito nel rapporto con una sola università. Io insegno alla Sapienza di Roma dal primo novembre del 1984, ma prima di essere chiamato in questa gloriosa università, ho svolto la mia attività di professore per il periodo di vent'anni, e non è un periodo breve, nelle università di Modena, Cagliari, Urbino e Perugia.

Insegnare all'università: un mestiere diverso: è questo il titolo del saggio di Umberto Pototschnig pubblicato nel 1982 negli studi in onore di un grande giurista di Modena: Antonio Amorth. Nella giornata di oggi ho ascoltato con grande partecipazione, anzi, sono sincero, con un'intensa emozione i ricordi e le osservazioni di molti colleghi ed amici, che hanno fatto riferimento a esperienze, atmosfere e cir-

costanze collegate allo svolgimento della nostra attività e ad episodi della nostra collaborazione nelle numerose università delle bellissime città nelle quali ho insegnato prima di lavorare stabilmente a Roma: come prima ricordavo, Modena, Cagliari, Urbino e Perugia. Ricordo in particolare le parole affettuose pronunciate qui dai carissimi amici Luciano Guerzoni e Marco Ventura, con riferimento al periodo – complessivamente 15 anni (otto a Modena e sette a Perugia) – nel quale ho svolto con grande passione e altrettanta soddisfazione l'attività didattica e la ricerca scientifica.

Io qui non farò riferimento ai contenuti delle densissime relazioni e degli interessanti interventi di circa venti persone che hanno parlato nella giornata: non potrei farlo, se si considera il numero e la complessità dei tanti interventi che abbiamo tutti ascoltato. Mi limiterò dunque a fare alcuni riferimenti all'impegno che ha caratterizzato il mio lavoro nei compiti istituzionali di un professore universitario, compiti che non si esauriscono nelle funzioni di docenza ma riguardano anche l'organizzazione del lavoro all'interno delle università e le responsabilità per la gestione della vita accademica.

Certo devo dire che i compiti didattici sono stati al centro della mia esperienza di professore universitario: tanto che, se con la memoria ritorno al tempo in cui nel 1975, insieme agli amici Angelo Lener e Alberto Barettoni Arleri, affrontammo il problema di decidere se lasciare le magistrature nelle quali lavoravamo (io e Angelo Lener alla corte dei conti e Alberto Barettoni Arleri presso il tribunale amministrativo regionale di Roma), ricordo che il motivo principale della nostra decisione di interrompere il rapporto di lavoro con gli importanti istituti giurisdizionali, nei quali in passato avevamo avuto tante soddisfazioni e, per il futuro, potevamo riporre giustificata fiducia di carriere garantite dal successo, consisteva nella nostra ferma determinazione di poterci dedicare con maggiore impegno allo svolgimento della attività didattica, che già esercitavamo come professori incaricati.

Come è noto, al contrario di quanto avviene per i magistrati amministrativi, i professori universitari non vengono ritenuti destinatari di trattamenti retributivi adeguati all'importanza della funzione che essi svolgono: e questo rappresenta talora motivo di giustificata delusione per i professori che non ritengano di svolgere un'attività professionale oltre a quella di professore. Spesso nel mio lavoro di

insegnante ho avuto occasione di richiamare, a chi ascoltava le mie parole in tema di insegnamento, istruzione e scuola, la pagina di Piero Calamandrei, del 2 giugno 1956 (Calamandrei morirà il 28 settembre di quell'anno), scritta come prefazione a un libro di Giovanni Ferretti del 1956 su *Scuola e costituzione*, nella quale viene sostenuta la tesi, un po' singolare nella dottrina degli studiosi di diritto costituzionale, che la scuola è un organo costituzionale fondamentale, al contrario di quanto si afferma quando si indicano come soli organi costituzionali in Italia il parlamento, il presidente della repubblica, il governo, la corte costituzionale e il consiglio superiore della magistratura. In questo scritto, giustamente famoso, Calamandrei richiama l'attenzione sul fatto che la classe politica che domani detterà le leggi e amministrerà la giustizia esce dalla scuola; tale sarà quale la scuola sarà riuscita a formarla. Che la classe dirigente sia veramente formata, come è ideale democratico, dai migliori di tutte le classi, in modo che da tutti gli strati sociali, anche dai più umili, i giovani più idonei e più meritevoli possano salire ai posti di responsabilità, dipende dalla scuola (anche universitaria), che è il vaglio dei cittadini di domani.

Io, con l'eccezione del breve periodo nel quale, subito dopo la vittoria del concorso a cattedra (1975), ho svolto anche l'attività di avvocato, sono stato sempre professore a tempo pieno e ho un vivo ricordo delle mie esperienze riguardanti i rapporti con i colleghi e con gli studenti di università molto diverse tra loro, come sono, ed erano anche nel passato, quelle che prima ho ricordato.

A Modena incontrai tanti bravi e simpatici colleghi con i quali sono rimasto amico fino ad oggi; lasciai mal volentieri la facoltà giuridica di Modena, dopo otto anni di insegnamento, quando nel 1970 andai ad insegnare a Cagliari, dove sono stato professore di *diritto ecclesiastico* per quattro anni nella facoltà di giurisprudenza; dopo l'iniziale delusione per avere dovuto interrompere il mio lavoro in una università dove mi trovavo molto bene, mi ambientai benissimo anche a Cagliari, dove insegnavano ottimi colleghi (come dimenticare il grande preside Prof. Lino Salis?) e studiavano giovani di eccezionale intelligenza. Sono stato soltanto per un anno nell'università della bellissima città di Urbino e successivamente, fino al 1984, ho insegnato nella facoltà di giurisprudenza di Perugia con un breve intervallo di tre anni (dal 1981 al 1984) di insegnamento come professore stabile nella scuola superiore della pubblica amministrazione di Roma.

A proposito di Perugia, voglio dire che ho sofferto molto, in questi giorni, nell'apprendere le brutte notizie di cronaca che riguardano quanto è avvenuto di recente in quella splendida città. Per un lungo periodo ho vissuto la metà di ogni settimana con i colleghi della facoltà perugina: ricordo in particolare il preside Agostino Curti Gialdino, il caro Sergio Panunzio, i colleghi Baldassarre, Barberini, Cipiccia, Coppi, Corsaro, Crifò, Dean, Ferrua, Giuliani, Lener, Migliorini, Nobili, Pillitu, Sandulli, Satta, Scoca, Tarantini e tanti altri; con loro, e spesso anche con gli studenti, si percorreva corso Vannucci, con le sue trattorie, il suo cinema, la sua famosa e sempre affollata pasticceria (da Sandri). La facoltà di giurisprudenza in quegli anni era una facoltà nella quale vi erano tante occasioni di impegni comuni fra professori e studenti: si giocava insieme a pallone, si andava insieme nelle pizzerie e nelle piccole trattorie nei dintorni di Perugia e di Assisi, qualche sera si andava anche a ballare: qui c'è mia moglie però e devo stare attento a non dire qualcosa di inopportuno; a parte gli scherzi, in quegli anni si viveva in comune una vita universitaria ed *extra*-universitaria molto intensa, nella quale si formavano consuetudini di rapporti con i giovani che non escludevano il formarsi di vere relazioni di amicizia: e poi, quando si facevano le prove di esame, i professori erano capaci di esercitare i loro compiti con rigorosa imparzialità.

Nei primi anni ottanta, dopo un periodo di servizio fuori ruolo nella scuola superiore della pubblica amministrazione, come professore di *Organizzazione e procedimenti dei pubblici poteri*, nel 1984 sono stato chiamato a Roma, nella facoltà di scienze politiche della Sapienza, dove non ho certo trovato una situazione soddisfacente dal punto di vista degli spazi disponibili.

La stanza che mi era stata assegnata e nella quale per molti anni ho ricevuto gli studenti, prima del 1° novembre 1990, quando è cominciato il periodo triennale della mia direzione del dipartimento di teoria dello stato, era la stanza n. 2: in quella stanza, insieme a me, svolgevano la loro attività didattica e di ricerca i professori delle due discipline delle *istituzioni di diritto e procedura penale* e di *filosofia del diritto*.

Nella stessa stanza del dipartimento ho ricevuto i tantissimi studenti che hanno preparato la tesi in diritto ecclesiastico: Riccardo Acciai e Paolo Sassi si sono laureati con me alla fine degli anni ottanta, poi Enrico Saletnich e molti altri ancora.

Dal 1993, dopo la mia chiamata nell'anno precedente alla cattedra

di *Diritto amministrativo*, mi è stata assegnata la stanza n. 3, dove avevano lavorato, oltre a Costantino Mortati, tutti i professori di diritto amministrativo che si erano succeduti nell'insegnamento di tale disciplina (tra gli ultimi, Bachelet, Franchini e Ledda); in questa stanza è tuttora collocata la mia scrivania e in essa condivido il lavoro con molti altri colleghi e giovani ricercatori: tra gli altri, in primo luogo il molto bravo e caro collaboratore e ricercatore prof. Fabio Gigliani.

In questa stanza ho avuto la fortuna di incontrare un grande professore, il mio amico Mario Galizia, che per moltissimi anni ha insegnato il *diritto costituzionale italiano e comparato*; il prof. Galizia è stato per me un maestro che mi ha insegnato moltissimo: con la sua passione per la storia costituzionale, con il suo amore per la costituzione, che è stata anche per me riferimento essenziale nella mia ricerca e nel mio impegno civile, con la sua forte sensibilità per le esigenze dei giovani e per l'evoluzione della loro formazione umana e culturale.

Per molti anni, nonostante le difficoltà di studiare in un ambiente nel quale è difficile ottenere il raccoglimento necessario per chi è impegnato nello studio, ho avuto intensi e frequenti rapporti con i miei studenti, ottenendo risultati dei quali non esito a dichiararmi molto soddisfatto.

I miei rapporti con i libri, dimostrato dalla mia fissazione del riferimento costante a bibliografie, monografie, articoli, note a sentenza, rassegne di giurisprudenza, sono sinteticamente spiegabili con la preziosa frase che molti anni fa ho letto in una lettera di Cesare Pavese ad Augusto Monti, l'autore del bellissimo libro *I miei conti con la scuola* (Einaudi), nella quale Pavese dichiarava: «non vivo poi soltanto dei libri e per i libri, ma alla fin fine se lo debbo dire a dischiudermi le porte della vita sono stati in gran parte i libri».

Questo, credo, sia stato vero per molti tra i presenti perché, diciamo, un costante e appassionato rapporto con la ricerca svolta da altri studiosi ha certamente caratterizzato l'esistenza di tante persone che sono qui presenti – mi limito a ricordare i libri e le ricerche di Pietro Rescigno, Piero Bellini, Stefano Rodotà, Franco Pizzetti e Augusto Cerri, per ricordare soltanto alcuni dei più anziani tra coloro che hanno partecipato a questo incontro di oggi – ma è presente nell'esperienza di vita di molti altri, e anche dei tanti giovani che vedo qui seduti tra noi.

Un cenno voglio farlo all'esigenza di studiare il fenomeno giuridico

attraverso la conoscenza dei fatti che entrano a comporlo e di svolgere l'attività di ricerca con accentuata sensibilità per i fatti della vita sociale e per le ragioni umane del diritto positivo dietro le architetture simmetriche del sistema. In proposito Marco Ventura ha ricordato un passo di un mio saggio, pubblicato sui *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, diretti da Paolo Grossi, nel quale, circa vent'anni fa, esprimevo la convinzione che fosse necessario insistere sull'idea che *ex facto oritur ius* e cioè che il diritto nasce dall'attenta valutazione dei fatti.

Questo lo ho anche imparato da Gaetano Salvemini e dalla sua tendenza ad insistere sulla priorità dei fatti su ogni disputa di carattere ideologico. Un tratto caratteristico del metodo di lavoro di Salvemini infatti fu sempre rappresentato dalla sua appassionata partecipazione ai fatti del giorno. Salvemini, che Norberto Bobbio definì il «maestro del concretismo», detestava i sistemi, diceva che i sistemi erigono altri sistemi; odiava le parole astratte e cercava di evitarle sempre nei suoi scritti: alle teorie generali e ai «sistemi» preferiva sempre lo studio dei problemi concreti, definiti in modo da poterli bene afferrare in tutti i particolari.

L'intento di prestare costantemente attenzione ai fatti della vita quotidiana mi ha sempre indotto a seguire con rigore l'informazione proveniente dai giornali (quotidiani, settimanali, mensili ecc.). Nicola Colaianni ricordava questa mattina il mio commento a una sentenza del 1963 sul «caso Durando». Leggendo il quotidiano *La Stampa* avevo appreso la vicenda del giudice Durando, che aveva pronunciato a Genova delle frasi che a me apparivano offensive nei confronti degli ebrei e mi impegnai nel reperire la sentenza del giudice penale che aveva esaminato tale fattispecie. Mi ricordo ancora le difficoltà incontrate per riuscire ad avere la sentenza ricordata nell'articolo del quotidiano torinese: per poterla commentare mi rivolsi a Giovanni Conso, che allora era responsabile della redazione della rivista *Giurisprudenza italiana* edita dalla UTET, e riuscii a pubblicare una nota di commento che parve convincente a Costantino Mortati tanto da indurlo a inserire un suo commento adesivo in una nota delle sue *Istituzioni di diritto pubblico*.

I miei collaboratori e anche i miei studenti ben conoscono la mia fissazione per la consultazione delle riviste presso le emeroteche, la mia passione per l'acquisto e la raccolta di un numero sconfinato di

riviste che tuttora, sia pure in modo molto confuso e disordinato, sono contenute nella mia biblioteca; ad esempio *il Ponte*, dalla cui raccolta è mancante un unico fascicolo del 1948, *Belfagor*, *l'Astrolabio*, *il Mulino*, *l'Archivio giuridico Filippo Serafini*, *Il Foro italiano*, *Democrazia e diritto*, *Diritto e società*, *Politica del diritto*, *Il foro amministrativo*, *la Rivista trimestrale di diritto pubblico*, *La Giurisprudenza costituzionale* e tante altre riviste delle quali ho una raccolta completa.

Un dato costante della mia attività di studio penso sia collegato all'obiettivo di allargare gli ambiti della ricerca al di là della ricerca esclusivamente giuridica. Vera Pegna ha giustamente ricordato che l'insegnamento del suo maestro Lelio Basso è stato quello che «il diritto non è fatto soltanto per i giuristi, perché il diritto è uno strumento anche per la lotta di classe».

In effetti sono stato sempre convinto che dallo studio del diritto nasca la consapevolezza che, per ricordare il titolo di un famosissimo libro di Rudolf von Jhering, il diritto sia e debba essere *Lotta per il diritto*, proprio perché l'applicazione del diritto non nasce in modo spontaneo, ma deriva quasi sempre da persone che si impegnano per lottare in battaglie capaci di realizzare i fini di giustizia e gli obiettivi di promozione dei diritti contenuti in molte norme degli ordinamenti giuridici.

In proposito va anche ricordato il rapporto con le idee e con gli interessi. Ho avuto di recente occasione di premettere a uno studio in ricordo di Sergio Panunzio una frase che avevo letto in un articolo di Federico Caffè: *la fiducia che le idee, a lungo andare, finiscano per prevalere sugli interessi costituiti non può facilmente essere abbandonata da chi ne abbia fatto il fondamento della propria visione del mondo*. In tanti anni di ricerca scientifica ho avvertito la fiducia in idee che hanno costituito un costante riferimento del mio lavoro: la passione per la laicità, l'esaltazione della democrazia, che è poi la stessa cosa rispetto alla laicità, se si considera che un ordinamento è laico o non è democratico; un autentico innamoramento per la carta costituzionale. E non è casuale che nel titolo dell'odierno convegno si parli di sessant'anni di *esperienza* costituzionale, perché questa parola "esperienza", si riferisce a tutto ciò che avviene nelle aule del parlamento, della corte costituzionale, dei consigli regionali, provinciali e comunali e dei tribunali di ogni ordine e grado, alle sentenze dei giudici, agli scritti della dottrina e a tutti gli altri momenti nei

quali si pone il rapporto tra il fenomeno giuridico e le multiformi esperienze della vita umana.

In molti miei libri e in molte mie lezioni, ho insistito nel ricordare la famosa frase di Tertulliano: «*causa hominum omne ius constitutum est*», che spesso ripetevo per far capire che dietro le norme giuridiche ci sono gli uomini con i loro limiti e i loro aspetti positivi e negativi; come diceva Piero Calamandrei, tutte le simmetrie sistematiche e le *elegantiae iuris* dei giuristi diventano schemi illusori se non ci si avvede che al di sotto di essi di vero e di vivo non ci sono che gli uomini, colle loro luci e le loro ombre, colle loro virtù e le loro aberrazioni.

Ricordo che in uno degli ultimi incontri pubblici di Lelio Basso, mi colpì una frase da lui pronunciata: «anche le idee hanno le gambe, così come gli uomini». È questa una frase che ricorre spesso nel dibattito politico, e la ricordo qui per esprimere la mia gratitudine nei confronti di tante persone che hanno diffuso idee nelle quali anch'io ho creduto e che hanno rappresentato una parte importante nella mia attività di ricerca e nella mia costante attenzione al mondo della cultura. Com'è evidente non si è trattato soltanto di giuristi. Voglio qui ricordare un filosofo, Guido Calogero (questa mattina era qui presente sua figlia, la cara amica e collega Laura Calogero), esponente significativo della filosofia del dialogo, al cui pensiero e ai cui scritti mi capita spesso di collegarmi nel riflettere sull'importanza del dialogo per la valutazione dei problemi della società pluralista nell'età contemporanea: ogni tanto vado a consultare il suo libro pubblicato nel 1967 dalla casa editrice Einaudi, *Quaderno laico*, dalla cui lettura traggio ispirazione per l'interpretazione dei fatti dell'Italia di oggi.

Ho già ricordato Lelio Basso, uno dei protagonisti dell'assemblea costituente, che, oltre a svolgere le funzioni politiche e ad essere una delle figure più rappresentative della vita intellettuale italiana, era un avvocato impegnato nel far valere nelle aule di giustizia l'applicazione dei principi enunciati nella carta costituzionale.

Con Piero Bellini ho avuto, per più di quarant'anni, una intensa relazione di studio, di continuo confronto e di comune partecipazione a tante battaglie culturali, con esperienze di vita che costituiscono per me motivo di forte soddisfazione. Su alcuni punti, come per esempio con riferimento all'interpretazione dell'art. 2 della costituzione, ci sono stati anche dissensi tra noi, come è inevitabile che avvenga nel

mondo della ricerca e della cultura. Io credo che, poiché l'articolo 2 della nostra Costituzione stabilisce che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» non è vero che con tale disposizione non si preveda un impegno attivo ma soltanto un impegno negativo; così come non è vero neanche che non ci sia un impegno attivo nell'articolo 3, comma 2, nel quale si stabilisce che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Il costituente prevede un compito particolarmente attivo, quando attribuisce ai poteri pubblici il compito di rimuovere gli ostacoli che di fatto (ecco la necessità dell'attenzione ai fatti della quale parlavo poco fa), impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

L'articolo 2 della costituzione, nel momento in cui afferma l'esigenza di riconoscere e garantire i diritti là dove si svolge l'attività degli individui, prevede che, ove ricorra uno svolgimento della personalità degli uomini o delle donne, sussiste un impegno della repubblica per il riconoscimento e per la garanzia dei loro diritti. E come negare che sussista una forma di espressione della personalità degli uomini e delle donne all'interno delle chiese, delle confessioni religiose, dei movimenti religiosi?

Il 1962, lo ha ricordato qualcuno questa mattina, è il primo anno dello svolgimento dei lavori del Concilio Vaticano II e quindi la mia attività di professore universitario è cominciata proprio nel periodo nel quale iniziava la discussione dei padri conciliari riuniti nella grande assise del concilio Vaticano II.

Certo, rammentare il periodo degli anni sessanta, significa richiamare l'attenzione su momenti della storia politica e sociale che hanno avuto grande importanza anche nella storia del nostro paese: come avviene spesso, le storie di vita personale si collegano alla storia politica e sociale. Gli anni del triennio 1962-1965, il periodo del 1968: in questa circostanza, permettetemi di ribadire con convinzione ed orgoglio quel che spesso ho ricordato, che cioè nel 1968 e negli anni seguenti ho avuto molte importanti occasioni per comprendere e con-

dividere le aspirazioni di una generazione che perseguiva l'obiettivo di svolgere esperienze personali coerenti con le aspettative di una società alla ricerca di nuove prospettive di crescita e di evoluzione della vita democratica.

Lo ricordava questa mattina Luciano Guerzoni, quando accennava al periodo nel quale si aveva avuto modo di partecipare insieme ai movimenti di contestazione che hanno impegnato la maggior parte dei ricercatori universitari in una università come quella di Modena.

Poi il 1969, la legge sul divorzio n. 898 del 1970, il lungo periodo del dibattito che precedette la consultazione popolare del 12 e 13 maggio 1974, la riforma del diritto di famiglia del 1975 e tutto il faticoso processo per l'affermazione dei diritti costituzionali nelle varie città e nelle varie sedi nelle quali ho partecipato a dibattiti e a iniziative culturali del più vario genere.

Non dimentico neppure, nel periodo nel quale insegnavo a Perugia, nel 1978, la pronta reazione della cittadinanza ai drammatici avvenimenti del rapimento di Aldo Moro e del suo assassinio; e nel 1979 la reazione per l'uccisione di Vittorio Bachelet nell'atrio della facoltà di scienze politiche dell'università di Roma La Sapienza. Questa mattina era presente in quest'aula il figlio di Vittorio Bachelet, Giovanni; io non potrò mai dimenticare le parole di grande dignità di Giovanni Bachelet, durante il funerale in chiesa del suo papà.

Mi rendo conto che se c'è qualcuno in sala che riteneva che il mio compito sarebbe stato quello di valutare nei loro aspetti più significativi le varie relazioni e i vari interventi che si sono susseguiti nella giornata, sarà rimasto deluso dalle mie parole e tuttavia ho già spiegato le ragioni che mi hanno indotto a privilegiare altri argomenti in queste mie conclusioni.

I ricordi sono tanti ed è giunto il momento di concludere.

Oltre ai riferimenti al passato occorre prestare attenzione anche al nostro, al vostro, futuro: e vedere qui presenti, con lo sguardo attento e con gli occhi intelligenti, tanti allievi e tanti giovani che hanno avuto motivo di partecipare a questo incontro accentua il livello della mia responsabilità e il sentimento di gratitudine nei vostri confronti.

Non posso ricordarvi tutti per nome, considerando quanto numerosi sono stati i miei allievi in questi anni. I nomi dei giovani che hanno maggiormente collaborato con me, soprattutto in quest'ultimo periodo, li ho indicati tutti nella prefazione del mio manuale di *Diritto ammi-*

nistrativo, la cui seconda edizione è stata pubblicata l'anno scorso dalla casa editrice CEDAM.

L'augurio, naturalmente, è che, per il futuro, si possano realizzare almeno alcuni degli obiettivi che hanno rappresentato una parte importante del mio impegno in questi anni; che possano sempre più diffondersi alcune delle idee nelle quali ho creduto e che sono state ricordate nella giornata di oggi attraverso i riferimenti culturali che hanno fatto tutti in modo estremamente preciso e puntuale; che l'impegno per la realizzazione di valori e di principi essenziali per la costruzione di una società democratica possa continuare a vivere nel pensiero e nell'azione di coloro che continuano a ricordare i miei insegnamenti.

Ed infine un augurio particolare. C'è in questa sala una mia allieva che mi è molto cara, Francesca Gagliarducci, che oggi non doveva venire perché per la giornata odierna era prevista la nascita della sua bambina che si chiamerà Alice: la nascita di Alice è stata poi rinviata a domani. In questo caso il mio augurio va dunque a una persona che non è ancora nata ma che nascerà fra poche ore. A questo augurio particolare voglio collegare il sentimento di speranza di un futuro felice per tutti voi.

Ancora un grazie e un affettuoso augurio a voi tutti!

*La scuola laica nella costituzione**

Vi ringrazio per questa occasione di partecipazione ad un incontro che già per quello che si è ascoltato sinora, in questa prima parte della mattinata, è un incontro di grande interesse. Mi capita spesso di partecipare ad incontri con i presidi, i professori, gli studenti, e dunque con i protagonisti della vita scolastica, e posso dire che quasi sempre queste esperienze di lavoro si concludono per me con l'orgoglio e la soddisfazione di avere collaborato al lavoro di persone impegnate nello svolgimento di un compito fondamentale per la vita di ogni cittadino: quello di sperimentare i modi di attuazione dei principi della costituzione, di perseguire gli obiettivi della democrazia, di aiutare i bambini, i ragazzi, i giovani a sviluppare la loro personalità. In particolare mi fa piacere di parlare in questa sede intitolata a Giuseppe Kirner: di recente ho fatto una ricerca dedicata al pensiero e all'azione di Gaetano Salvemini e, con riferimento alle questioni scolastiche, ho avuto occasione di rileggere le bellissime pagine contenute nella corrispondenza tra Kirner e Salvemini.

Marcello Vigli mi ha detto che avrei potuto parlare venti minuti, neanche un secondo di più: si tratta di un tempo certamente insufficiente per esprimere il mio pensiero a proposito di problemi ai quali mi sono dedicato negli ultimi... cinquant'anni. Ma non devo perdere altro tempo in considerazioni di carattere generale.

Mentre la relazione di Clotilde Pontecorvo faceva riferimento al tema della democrazia, nella mia relazione ci sono sostanzialmente tre riferimenti: la costituzione, la scuola, la laicità della scuola.

La Costituzione è un riferimento fondamentale. Io sono un giurista e so che dalla interpretazione e dalla applicazione delle norme giuridiche, in particolare delle norme costituzionali, possono derivare importanti elementi di trasformazione della società. È questa una convinzione, che mi accompagna da tantissimi anni, che ho potuto for-

* In *L'eco della scuola nuova*, 41 (2008), n. 3, pp. 8-11.

marmi anche per l'insegnamento di tanti miei maestri e compagni, per ricordare il titolo di un famoso e bellissimo libro di Norberto Bobbio.

Passando questa mattina nelle strade vicino a questo istituto, ho letto il manifesto diffuso dalla presidenza del consiglio dei ministri: «La Costituzione ha sessant'anni: leggerla è il modo migliore per festeggiare». Si tratta di una pubblicità che vediamo in questi giorni alla televisione e sui manifesti affissi a cura della presidenza del consiglio dei ministri e ascoltiamo alla radio, un messaggio pubblicitario che ci ricorda che sono trascorsi sessant'anni dall'approvazione della carta costituzionale e che il modo migliore per celebrare questo anniversario è leggere la costituzione: in proposito occorre dire che la nostra costituzione è una bella carta costituzionale, una delle migliori del mondo e che la lettura delle sue disposizioni è una piacevole lettura; e tuttavia leggere la costituzione non basta, e non è sufficiente la sua semplice lettura per comprendere i molti e complessi problemi che la costituzione si propone di affrontare e risolvere; la costituzione bisogna studiarla e per studiarla bisogna amarla. E non deve pensarsi che la costituzione sia composta di disposizioni approvate una volta per tutte, nel biennio 1946-1947, periodo nel quale l'assemblea costituente svolse i suoi lavori di elaborazione della costituzione: occorre convincersi che la costituzione ha avuto un lungo periodo di applicazione – sessant'anni sono il periodo di vita di un anziano – e che non basta riferirsi al momento dell'approvazione della carta costituzionale, ma occorre tenere anche presente il periodo degli anni che precedettero l'approvazione della costituzione e valutare costantemente la forte connessione tra i fatti del passato e del presente e le prospettive per il futuro della società italiana.

Secondo riferimento: la scuola. Spesso ho occasione di richiamare, a chi ascolta le mie parole in tema di insegnamento, istruzione e scuola, la pagina di Piero Calamandrei, del 2 giugno 1956 (Calamandrei morirà il 28 settembre di quell'anno), scritta come prefazione a un libro di Giovanni Ferretti del 1956 su *Scuola e costituzione*, nella quale viene sostenuta la tesi, un po' singolare nella dottrina degli studiosi di diritto costituzionale, che la scuola è un organo costituzionale fondamentale, al contrario di quanto si afferma quando si indicano come soli organi costituzionali in Italia il parlamento, il presidente della repubblica, il governo, la corte costituzionale e il consiglio superiore della magistratura. Dichiara Calamandrei: «Non si troverà costituzionalista che

passando in rassegna gli organi supremi che danno alla nostra costituzione la sua fisionomia caratteristica, senta il bisogno di menzionare tra essi la scuola: la scuola resta in secondo piano nell'ordinamento amministrativo (nell'ordinaria amministrazione, si direbbe), non sale ai vertici dell'ordinamento costituzionale. E tuttavia non c'è dubbio che in una democrazia, se si vuole che la democrazia prima si faccia e poi si mantenga e si perfezioni, si può dire che a lungo andare la scuola è più importante del parlamento e della magistratura e della corte costituzionale. Il parlamento consacra in formule legali i diritti del cittadino, la magistratura e la corte costituzionale difendono e garantiscono questi diritti, ma la coscienza dei cittadini è creata dalla scuola; dalla scuola dipende come sarà domani il parlamento, come funzionerà la magistratura, cioè come sarà la coscienza e la competenza di quegli uomini che saranno domani i legislatori, i governanti e i giudici del nostro paese. La classe politica che domani detterà le leggi ed amministrerà la giustizia, esce dalla scuola; tale sarà quale la scuola sarà riuscita a formarla. Che la classe dirigente sia veramente formata, come è ideale democratico, dai migliori di tutte le classi, in modo che da tutti gli strati sociali, anche dai più umili, i giovani più idonei e più meritevoli possano salire ai posti di responsabilità, dipende dalla scuola, che è il vaglio dei cittadini di domani. A voler immaginare l'organismo costituzionale come un organismo vivo, si direbbe che il sistema scolastico equivalga al sistema emato-poietico: il sangue vitale che rigenera ogni giorno la democrazia parte dalla scuola, *seminarium rei publicae*. Proprio per questo – conclude Calamandrei –, fra tutti i rami dell'amministrazione quello scolastico propone i problemi più delicati e più alti, per risolvere i quali non basta essere esperti di problemi tecnici, attinenti alla didattica, alla contabilità o all'edilizia, ma occorre soprattutto avere la consapevolezza dei valori morali e pedagogici che si elaborano nella scuola dove si creano non cose, ma coscienze; e quel che è più, coscienze di maestri, capaci a loro volta di creare coscienze di cittadini».

Questo compito, tra l'altro, è alla base del forte collegamento che sussiste fra i problemi della scuola e l'influenza delle confessioni religiose (nel nostro paese in particolare la chiesa cattolica), ben consapevoli che la scuola ha un'importanza centrale perché è nella scuola che si formano le coscienze dei cittadini. Questo è uno dei problemi più delicati e complessi della legislazione scolastica, considerando

che si è tuttora in attesa di una disciplina legislativa capace di garantire l'imparzialità dei poteri pubblici e la libertà degli insegnanti nei confronti delle influenze confessionali.

Si tratta di problemi essenziali per la costruzione della democrazia. Di recente ho avuto occasione di leggere alcune lettere di Pier Paolo Pasolini, che si riferiscono al periodo del suo insegnamento, nell'anno scolastico 1947-48, di professore di lettere nella prima media di Valvasone, sezione staccata della scuola media di Pordenone; ci sono molte testimonianze che ricordano la sua passione didattica, la sua puntigliosa e ardente volontà di applicare i metodi attivi; come scrive Andrea Zanzotto, in quegli anni collega di Pasolini: «Tristezza al pensiero degli entusiasmi di quei tempi, col motto "educazione e democrazia", che tanti giovani insegnanti (bicicletta, un solo pasto al giorno, stanza non riscaldata) condividevano. Erano insegnanti che la pensavano in tanti modi ma che, quasi meravigliati di ricevere dal governo soldi con cui comperarsi pane e formaggio e storditi di letizia nel sentirsi vivi in un Paese libero, ce la mettevano tutta per ripagare lo stato democratico nato dalla Resistenza, per distribuire "educazione attiva e democratica"».

Lo stato democratico nato dalla Resistenza: ora che si è appreso che la Resistenza era stata in un primo momento dimenticata da chi di recente si è proposto, con la definizione dei valori del nascente partito democratico, di prevedere i valori fondanti del vivere civile, è opportuno ricordare quanta importanza abbia per molti anni assunto il richiamo all'obiettivo della costruzione della democrazia nel lavoro quotidiano degli insegnanti. Poco fa Clotilde Pontecorvo faceva riferimento alla sua esperienza di insegnamento a Mentana; io ho insegnato in una scuoletta di Tivoli, agli inizi degli anni sessanta, e mi ricordo quanto era per me importante tenere presente l'art. 3, comma 2 della Costituzione: *è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto i diritti di libertà e di eguaglianza e impediscono il pieno rispetto della persona umana*. Mi ricordo, come se fosse oggi, che in quel periodo un mio giovanissimo allievo, un allievo della scuola media, arrivava a scuola partendo da casa alle cinque e un quarto, prendeva una corriera dalla quale scendeva circa due ore prima dell'inizio delle lezioni, alle quali partecipava con grande difficoltà; poi, alla fine della scuola, doveva aspettare altre due ore per potere riprendere la corriera che lo riportava a casa.

Non so quanti tra i presenti hanno letto il libro *Padre padrone*, del 1970, di Gavino Ledda (pastore analfabeta fino all'età di vent'anni, come si legge nella terza pagina di copertina), dal quale è stato tratto un film di grande successo che nel 1977 ha ottenuto la Palma d'oro a Cannes. Nelle prime pagine di questo libretto Gavino Ledda racconta le esperienze del protagonista, che è lui stesso, il quale nel 1944 aveva avuto la possibilità di avvicinarsi alla scuola ma la realtà lo indusse a tener presente che la scuola non la poteva frequentare. A proposito del film, ricorderete forse quella drammatica scena nella quale il padre si presenta in classe a prenderlo, e dice: «Il ragazzo è mio, me lo riprendo. ... Il ragazzo è mio: cosa vuole questo governo, che per mandare lui a scuola gli altri miei figli muoiano di fame? Il ragazzo me lo prendo e lo uso perché non ne posso fare a meno e voglio vedere la barba di questa legge vigliacca che cosa sarà in grado di farmi. Mi sento tranquillo! È la legge che non è tranquilla. Vuole rendere la scuola obbligatoria. La povertà! Quella è obbligatoria». La maestrina del bambino, in quella scena del film, sente l'impegno e l'importanza del proprio compito (è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli...) ma si limita a dire: abbi coraggio, non ti preoccupare: «Diventerai un grande pastore, tuo padre ti insegnerà a mungere le pecore e le mucche, sono molto belle, lo sai? In campagna poi ci sono tanti fiori, molta erba e tanti alberi pieni di uccelli che pigolano e cantano. Fanno i nidi nei cespugli per terra, sugli alberi e tu ne potrai prendere quanti vorrai. Qui a Siligo non c'è nulla». Queste erano le parole pronunciate dalla maestra nel 1944; passano gli anni, la nostra Costituzione tiene presente questo problema del passato del nostro paese e scrive che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di lingua, di razza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. In questa disposizione della costituzione c'è il riferimento ai cittadini, ma ben presto, nel 1967, un collega giurista molto bravo, Livio Paladin, scrisse, in un libro giustamente famoso (*Il principio costituzionale di eguaglianza*): attenzione, questo non significa che siano esclusi dalla tutela della costituzione gli stranieri, coloro che cittadini non sono, perché questa è una norma che va applicata anche nei confronti degli stranieri.

E nella costituzione, il comma 2 dell'art. 3, afferma che è compito della repubblica impegnarsi per la rimozione degli ostacoli che

impediscono il pieno sviluppo della persona umana; in tale disposizione vi è una polemica non soltanto nei confronti della società del passato, ma anche nei confronti della società del presente, fondata sulla consapevolezza che non esistono le condizioni per l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza, che nella costituzione vengono formalmente stabilite: da qui deriva il compito dei poteri pubblici, e dunque anche degli insegnanti delle scuole pubbliche, di rimuovere quegli ostacoli.

Ha perfettamente ragione Clotilde Pontecorvo quando richiama l'attenzione sulla cautela con la quale noi dobbiamo valutare l'esigenza delle famiglie nel corso del processo di apprendimento degli allievi; leggere le pagine del libro di Gavino Ledda ci aiuta a comprendere che le famiglie spesso pongono esigenze che non corrispondono a quelle che costituiscono le esigenze di una società democratica.

Il problema della laicità: in un famoso convegno del 1950, in un discorso intitolato *Difendiamo la scuola democratica*, Piero Calamandrei afferma: «Che cosa dobbiamo fare? Difendere la scuola laica». Ma Calamandrei pone una domanda drammatica, una domanda ancora oggi d'attualità a distanza di tanti decenni: «questa nostra riunione non si deve immiserire in una polemica tra clericali e anticlericali, senza dire poi che si difende quello che abbiamo. Voi siete proprio sicuri che in Italia abbiamo una scuola laica? Che si possa difendere la scuola laica, come se ci fosse, dopo l'articolo 7?».

Nel 1950 era ben presente a tutti gli insegnanti, e agli intellettuali, quello che era avvenuto nella notte tra il 24 e il 25 marzo del 1947, quando il partito comunista italiano aveva deciso di votare a favore del richiamo nella carta costituzionale dei patti lateranensi del 1929 («I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi»). Quell'articolo sta ancora lì, costituisce tuttora il secondo comma della vigente costituzione, anche se sono mutate alcune delle sue conseguenze negative. Nei giorni scorsi, riflettendo sulle considerazioni che avrei dovuto svolgere nell'intervento di oggi, ho pensato che avrei dovuto far comprendere qual è la differenza tra due periodi storici: quello che va dal 1948 al 1985, un periodo nel quale la scuola ha vissuto sotto una pesantissima ipoteca (Marcello Vigli, come molte altre persone della mia generazione, ricorderà, il libro intitolato *L'ipoteca del concordato nell'istruzione pubblica*), perché nel concordato c'era una norma famosissima, l'art. 36, nella quale si stabiliva che l'inse-

gnamento della religione cattolica doveva costituire il fondamento e il coronamento di tutta l'istruzione pubblica. Ora, mi potreste dire «perché parli del passato? Ora è cambiato tutto, il 18 febbraio 1984 è stato approvato un concordato, il patto di Villa Madama, nel quale è stato modificato il principio della religione cattolica come sola religione dello stato, è stato modificato l'art. 36 del concordato». E tuttavia, come sanno molti, anche coloro che sono seduti a questo tavolo, i problemi non sono certo risolti, perché in quel concordato del 1984, che è stato definito dal presidente Bettino Craxi un "concordato di libertà", sono contenute pesanti limitazioni delle libertà di religione e verso la religione e sussistono tuttora gravi discriminazioni derivanti dall'applicazione delle norme del 1984, in particolare dall'art. 9 del concordato stesso.

Vedo che il tempo che mi è stato assegnato si è ormai concluso e vorrei dunque concludere dicendo che, vivendo nella scuola, occorre conoscere tutto sulle garanzie di laicità delle istituzioni, ma occorre sapere essere laici anche vivendo in realtà con forti elementi di confessionalità; bisogna essere consapevoli degli elementi di novità conseguenti all'avvento delle società multiculturali e interculturali; è necessario ritenere prevalente la difesa degli individui sulla difesa delle identità e quindi ritenere inaccettabili le pretese di riconoscere l'importanza di alcune radici a scapito di altre, meritevoli di uguale considerazione; ci si deve abituare a conoscere e diffondere la cultura dello stato di diritto e le garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto delle esigenze di laicità.

Come ho detto all'inizio di questa mia conversazione, è dunque necessario non soltanto conoscere, ma studiare e amare la nostra costituzione.

*Riflessioni sulla storia costituzionale italiana**

Innanzitutto un grazie a Mario Caravale che, con la sua interessante introduzione ai lavori di questa mattina, con particolare riferimento al tema de *Lo Statuto albertino*, ci ha invitato a riflettere su tanti importanti argomenti collegati alla questione dell'ordinamento costituzionale dell'Italia liberale. Colgo anche l'occasione per ringraziare l'amico Augusto Cerri, che mi ha informato di questa iniziativa, invitandomi a partecipare a questo incontro.

Insegno *diritto amministrativo* nella facoltà di scienze politiche e sono dunque un professore di diritto positivo, convinto che bisogna sempre mantenere costantemente il collegamento con le norme del diritto scritto e che sia necessario connettere ai fondamentali contributi forniti dagli storici, e in particolare degli storici del diritto, l'attività di interpretazione dei testi normativi e la valutazione dei risultati che il legislatore si prefigge di raggiungere con la sua opera di produzione normativa.

Ho avuto occasione di lavorare per un lungo periodo nel mondo della scuola, giacché per circa otto anni, prima di insegnare nell'università, ho insegnato *Diritto ed economia politica* negli istituti tecnici; e di problemi scolastici ho avuto occasione di occuparmi assai spesso nella mia attività di insegnante e di studioso di diritto pubblico. In proposito vorrei ricordare quella bellissima pagina, scritta da Piero Calamandrei nel 1956, nella prefazione a un volume di Giovanni Ferretti su *Scuola e Costituzione*, nella quale Calamandrei osservava che la scuola deve essere ritenuta un organo costituzionale, anzi un organo costituzionale più importante degli altri organi costituzionali, perché è nella scuola che si formano le coscienze dei cittadini e che quindi assume un'importanza essenziale, per chi abbia a cuore le sorti di un Paese, lavorare in contatto con coloro che costituiranno le

* In *Nova Juris interpretatio in hodierna gentium comunione*, Quad. n. 1, 2008, pp. 73-82.

future classi dirigenti dei vari Paesi [prefazione a G. FERRETTI, *Scuola e democrazia*, Torino, Einaudi, 1956, pp. I-XX].

A proposito dell'argomento sviluppato nell'intervento di Mario Caravale, mi limito a fare qualche osservazione di carattere marginale. In queste tre sessioni dell'incontro-seminario dedicato alla considerazione de *L'ordinamento costituzione dall'Italia liberale alla Repubblica* si avrà occasione di riflettere su quanto è avvenuto in Italia quando, dopo l'avvento del regime fascista, ha continuato a rimanere formalmente in vigore la costituzione del 1848, nonostante che, a partire dal 1922, fosse mutato completamente il regime politico e l'Italia fosse divenuta un ordinamento, da liberale qual era, fascista, e fosse stato instaurato un regime totalitario. Ciò è potuto avvenire perché, com'è noto, lo statuto albertino era una costituzione breve e flessibile: una costituzione *breve* nel senso che lo statuto del 1848 non era una costituzione *lunga*, come quella vigente, che prevede principi e norme con riferimento a ciascuno dei problemi fondamentali esaminati nei due anni di lavoro dell'assemblea costituente; una costituzione *flessibile* perché, al contrario di quanto avviene in applicazione di una costituzione *rigida*, qual è quella approvata in Italia il 1° gennaio 1948 [sul significato e il valore di *rigidità* di una costituzione è di grande utilità la lettura del recente saggio di A. CERRI, *Modi d'intendere la rigidità e la giustizia costituzionale*, in *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, VIII (2007), pp. 80-84], era sufficiente l'entrata in vigore di una legge ordinaria che prevedesse norme e disposizioni contrastanti con i principi contenuti nella carta costituzionale perché la disposizione costituzionale, sostanzialmente, *si addormentasse* e invece iniziasse a entrare in vigore la disposizione della legge ordinaria successivamente approvata.

Oggi, avvalendosi di internet, è facilissimo avere a disposizione il testo di ogni costituzione, che in pochi minuti si può trovare, consultare e stampare: queste nuove possibilità di ricerca dei testi normativi costituiscono un progresso molto importante rispetto al passato e indubbiamente favoriscono l'esigenza di conoscenza e di valorizzazione dei testi costituzionali. Fino a poco tempo fa, l'eventuale omissione di pubblicazione di un testo costituzionale, nei codici costituzionali e nelle raccolte legislative, determinava la conseguenza che di quel testo non si conoscessero il contenuto e l'importanza. Lo *Statuto albertino* viene pubblicato in pochi codici costituzionali; questa mattina ho

portato con me questo voluminoso *Codice di diritto pubblico*, pubblicato nel 1993 a cura di Achille Meloncelli, e mi limito a leggere solo alcuni articoli più significativi per la valutazione di alcune sue importanti disposizioni.

Nell'articolo 1 si legge che «La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato». Questa disposizione, coerente con il principio *cuius Princeps eius et Religio*, che prevedeva l'instaurazione nel nostro paese del regime di confessionalità, è rimasto formalmente in vigore fino al 1985 quando, a seguito della stipulazione del patto di villa Madama del 18 febbraio 1984, è stato anche approvato il protocollo addizionale, il cui articolo 1 dispose la *formale* abrogazione del principio della religione cattolica come sola religione dello stato. In applicazione del carattere di flessibilità dello statuto del 1848, il principio contenuto nell'articolo 1 di tale statuto venne *sostanzialmente* abrogato a seguito dell'approvazione della legge Sineo, che nel giugno 1848 prevedeva *La differenza di culto non forma eccezione per il godimento dei diritti civili e politici e per l'ammissibilità alla cariche civili e militari*. Questa legge, nella logica della costituzione flessibile, fece venire meno quella disparità di trattamento che sarebbe dovuta conseguire all'applicazione dell'articolo 1 dello statuto di Carlo Alberto.

Vorrei anche ricordare l'articolo 24 della statuto albertino nel quale si legge che «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge». Se consideriamo il contenuto letterale di tale disposizione e lo paragoniamo alla formula dell'articolo 3, comma 1, della costituzione del 1948, possiamo notare che, com'è noto, quest'ultima disposizione, dopo l'enunciazione dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, prevede che tale uguaglianza è garantita «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», sul fondamento della convinzione, chiaramente espressa nell'assemblea costituente, che occorresse evitare quanto di negativo, in materia di uguaglianza dei cittadini, era avvenuto nella storia del nostro Paese.

Ricordo anche l'articolo 26 dello statuto, nel quale è previsto il principio che «La libertà individuale è guarentita»: una norma che, in coerenza con i principi derivanti dalla rivoluzione francese e dalla diffusione in Italia del codice napoleonico del 1804, si proponeva di garantire esclusivamente la libertà individuale. La vigente costituzione

ritiene del tutto insufficiente la protezione della libertà individuale e si propone di ottenere una piena valorizzazione dei gruppi sociali nei quali i singoli individui hanno ritenuto di collegarsi per sviluppare meglio la loro personalità. In proposito deve ricordarsi la grande importanza dell'ordine del giorno proposto in assemblea costituente, il 9 settembre 1946, dall'onorevole Giuseppe Dossetti, che poi non venne approvato, con il quale venivano precisate le ragioni che inducevano a ritenere insufficiente la protezione delle libertà individuali e a prevedere al contrario una piena protezione del pluralismo sociale, attualmente contemplato nell'articolo 2 della costituzione.

L'ultima disposizione che ora ricordo è l'articolo 73 dello statuto, nel quale si legge: «L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo». Oggi l'interpretazione delle leggi spetta a tutti i cittadini, che hanno il diritto-dovere di conoscere e interpretare le leggi; nella vigente costituzione, nell'articolo 101, si prevede un principio di grande importanza per le garanzie di un ordinamento democratico, che cioè i giudici, ai quali spetta, come in ogni ordinamento democratico, il potere di interpretazione delle leggi, «sono soggetti soltanto alla legge». Il principio contenuto nell'articolo 73, che attribuiva al solo potere legislativo la facoltà di interpretare le leggi, appare del tutto inaccettabile per la nostra sensibilità di giuristi democratici, anche se va ricordato che esso rappresentava un superamento del principio, contenuto nell'articolo 16 del titolo preliminare al codice civile sardo del 1837, che attribuiva soltanto al *sovrano* il potere di interpretare le leggi dello stato. In un sistema nel quale il potere legislativo spettava al re e alle camere, lo statuto riservava al potere legislativo l'interpretazione *autentica* del diritto, mediante un precetto la cui portata consisteva essenzialmente nell'escludere il riconoscimento di qualunque forma di *diritto giurisprudenziale* e rispondeva all'esigenza di affermare il ruolo centrale della camera elettiva nel processo di formazione e modificazione del *diritto legislativo*.

L'assegnazione ai giudici del potere di interpretare le leggi, prevista nella vigente costituzione, costituisce un principio da custodire gelosamente, considerando che, come osservava poco fa Giuliano Crifò, noi giuristi abbiamo bisogno di tenere costantemente presenti i problemi del rapporto tra diritto e politica e che non è passato molto tempo da quando venne proposta una riforma del sistema giudiziario che sta-

biliva la responsabilità del giudice per l'interpretazione del sistema normativo. Quella proposta non è mai stata approvata e temerei molto se essa dovesse essere nuovamente formulata, giacché tra i cardini del nostro sistema attuale non soltanto vi è il principio dell'interpretazione normativa spettante ai giudici ma anche quello della indipendenza dei giudici, principio fondamentale dell'ordinamento attuale che il potere politico potrebbe proporsi di ridimensionare in concreto.

Il giovane Carlo Cerutti ha fatto una domanda che assume a mio avviso molto interesse, a proposito della norma contenuta nell'articolo 67 della costituzione. Tale disposizione, che prevede che ogni membro del parlamento rappresenta la nazione ed esercita la sua funzione senza vincolo di mandato, è una norma che merita di essere condivisa e conservata, in quanto occorre proporsi di evitare una eccessiva valutazione degli interessi particolari. Certo la vita parlamentare è molto complessa e nel suo svolgimento ricorrono frequentemente le occasioni di dovere valutare l'opportunità di vari compromessi; e tuttavia il parlamentare ha come compito essenziale quello di tutelare l'interesse generale e, prima ancora di tutelarlo, quello di interpretare l'interesse generale, di individuare qual è l'interesse della collettività. Pertanto, quando si ascoltano dichiarazioni di parlamentari che affermano «io sono qui per rappresentare gli interessi dei miei elettori», quando, leggendo i giornali, si conoscono iniziative legislative dalle quali si può dedurre l'intenzione di favorire gli interessi di un gruppo ben specificato, è giustificato il timore che possa subire eccessivo pregiudizio la concezione che, entro certi limiti (giacché è comprensibile che al parlamentare stia a cuore il pensiero di una successiva rielezione), al parlamentare assegna il compito essenziale di interpretazione e di tutela dell'interesse della collettività.

Sono contento che vi siano attualmente al governo ministri molto giovani, perché è dai giovani che può derivare un modo diverso di concepire il bene del nostro paese. L'altro giorno ho incontrato un amico che mi ha detto: «Per una questione che interessa la mia università vado a parlare con il nuovo ministro della pubblica istruzione; Mariastella Gelmini ha 34 anni, riuscirà a valutare adeguatamente i complicati problemi dell'istruzione universitaria?». Un ministro di 38 anni al ministero della giustizia: quando l'ho saputo, devo dire che ho pensato subito alla preziosa opera svolta come ministro di giustizia dal professore Giuliano Vassalli, protagonista di tante battaglie

di libertà, con tante esperienze di vita, di studio, di insegnamento, di attività professionale. Il giovane ministro Angelino Alfano, per potere svolgere adeguatamente il suo compito, dovrà rapidamente conoscere e approfondire molte importanti questioni della politica in materia giudiziaria e svolgerà un'azione politica nella quale avranno certamente un posto importante le aspettative espresse dalla propria parte politica. Il parlamentare è giusto che continui ad operare senza vincolo di mandato: non condividerei una soluzione che proponga di superare il principio previsto nell'articolo 67 della costituzione, principio che io ritengo basilare.

Mi sono sentito chiamare in causa dalla relazione di Paolo Alvazzi Del Frate perché per trent'anni, in cinque università (Modena, Cagliari, Urbino, Perugia e Roma), ho insegnato *diritto ecclesiastico* e m'ha colpito quella sua osservazione su "la chiesa". Paolo è un amico, ed è un giovane professore, e quindi mi posso permettere di fare una critica di natura lessicale: «come si comportò la chiesa?», si è interrogato Paolo. «La chiesa» costituisce un'espressione che, considerata dal punto di vista di ogni ordinamento giuridico statale, non esiterei a definire datata, collegata com'è ad un periodo storico in cui, per lo meno in Italia, si riteneva che l'unica chiesa fosse la chiesa cattolica; per fortuna la carta costituzionale del 1948, nell'articolo 7, comma 1, prevede che «lo stato e la chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», con una formula che fa chiaramente comprendere che, nell'ordinamento italiano repubblicano e democratico la chiesa cattolica è soltanto una delle chiese, una delle confessioni religiose operanti nella società: ma è questa una concezione che tarda ad affermarsi nella società civile, sebbene si parli con insistenza di pluralismo confessionale e di società multiconfessionale e multietnica; una concezione che trova difficoltà ad essere accolta anche tra gli studiosi di diritto pubblico, come anche dimostra il *lapsus* del mio amico Paolo Alvazzi Del Frate. Il problema assume a mio avviso una notevole importanza perché chi ha studiato questi argomenti conosce bene quali gravi conseguenze abbia determinato in Italia il persistere di una concezione secondo la quale la religione cattolica veniva ritenuta la sola religione dello stato italiano.

Questa concezione si era pienamente affermata nel ventennio del regime fascista. Conosco naturalmente la complessità del tema relativo alla natura totalitaria dello stato fascista, anche per avere letto molti

saggi storici e volumi di Renzo De Felice e non pochi articoli e libri del mio amico Emilio Gentile, che in proposito ha offerto un contributo di studi e di ricerche di notevole importanza. Il fascismo è riuscito a realizzare il programma che Benito Mussolini usava esprimere nei suoi discorsi con le parole «Tutto nello stato, nulla fuori dallo stato, nulla contro lo stato». In tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica, dopo la riforma della scuola di Giovanni Gentile del 1923 e la stipulazione dei patti lateranensi del 1929, nel periodo che De Felice ha definito, nel titolo di uno dei volumi sulla storia del fascismo, *Gli anni del consenso*, venne instaurato in Italia un regime di piena confessionalità che determinò, tra le sue più gravi conseguenze, la fine delle libertà di religione e verso la religione (occorre ricordare in proposito la legislazione sui culti ammessi del 1929-'30), l'ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica, a seguito dell'approvazione dell'articolo 36 del concordato lateranense, la sostanziale scomparsa del matrimonio civile, sostituito dal c.d. matrimonio concordatario, la soppressione della giurisdizione civile in materia matrimoniale, l'eliminazione della libertà di insegnamento (cfr. articolo 5 del concordato, a proposito della soppressione della cattedra di Ernesto Buonaiuti).

Tutto questo si è realizzato nel momento in cui si pretendeva che esistesse una sola chiesa, la chiesa cattolica, e l'unica forma di libertà religiosa consistesse nel professare la religione cattolica, apostolica e romana.

A proposito degli orientamenti della dottrina giuridica dell'epoca, mi limito qui a ricordare, con sofferenza, le cinque righe scritte da Silvio Trentin, che questa mattina è stato ricordato come uno dei testimoni di quegli anni terribili, il quale, nel 1929, esule a Parigi, affermò: «Antonio Salandra, Giovanni Bacchelli, Federico Cammeo, Santi Romano e molti altri, dopo essere stati i costruttori del diritto pubblico italiano, gli illustratori della carta costituzionale del 1848, gli artigiani della coscienza civica degli italiani si rassegnarono placidamente a rinnegare senza arrossire le dottrine che avevano essi stessi costruito e a cancellare con la loro voce i principi che fino a quel momento avevano ispirato tutte le loro opere» [*Dallo statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. PIZZORUSSO, Venezia, Marsilio, 1983, p. 332]. Santi Romano, divenuto presidente del consiglio di stato, per un lungo periodo svolse le funzioni di presidente dell'organo di consulenza del governo fascista. Particolarmente drammatica la vicenda

di Federico Cammeo che, grandissimo amministrativista, sia come avvocato che come studioso e professore, venne privato della cattedra perché ebreo, a seguito dell'applicazione delle leggi razziali del 1938: c'è un bellissimo scritto di Piero Calamandrei, che racconta di essere andato a trovare, poco prima che morisse di crepacuore, Federico Cammeo, suo collega nella facoltà di giurisprudenza di Firenze, e di averlo trovato distrutto da questa vicenda [*Ricordando Federico Cammeo*, in *Il Ponte*, XXXIV (1978) (numero dedicato a *La difesa della razza*), pp. 1319-20]: Cammeo passava per la strada e i colleghi fingevano di non riconoscerlo, la gente cambiava strada. Dopo la sua morte, a pochissima distanza di tempo dalla sua destituzione come professore di diritto amministrativo, venne fatto il funerale: a questo funerale non partecipò nessuno o quasi nessuno dei suoi colleghi di Firenze. Aveva ragione Trentin nel constatare la gravità del comportamento di studiosi che si erano impegnati per l'affermazione dei principi di libertà durante gli anni dell'Italia liberale e che, a seguito del consolidarsi del regime fascista, vennero completamente annullati, e contribuirono personalmente al proprio stesso annullamento.

Intendiamoci, è difficile esprimere dei giudizi obiettivi in proposito; io stesso non so come agirei in una situazione come quella che si verificò durante gli anni del fascismo. Sono stato allievo di Arturo Carlo Jemolo, del quale ricordo il bellissimo libro, edito dalla casa editrice Neri Pozzi di Vicenza, *Anni di Prova*, in cui Jemolo racconta quello che avvenne ai professori dell'università che come lui avevano fiducia nei valori di libertà e di eguaglianza e dovettero assistere impotenti alla distruzione di ogni loro ideale, in conseguenza dell'approvazione della legge n. 100 del 1926 e del codice penale Rocco del 1930, della totale eliminazione di tutte le libertà e di tutti i principi sui quali è costruita una società libera e democratica, del riconoscimento *costitutivo* delle persone giuridiche e della soppressione di ogni fenomeno associativo, degli abusi del potere esecutivo, del configurarsi di un'amministrazione completamente asservita alla politica del potere governativo. Sia se si valuta la società civile sia se si considerano le istituzioni, durante il ventennio fascista si è assistito ad un processo di integrale fascistizzazione: per non avere dubbi in proposito, con riferimento ai temi della politica ecclesiastica mi limito a richiamare alla memoria dei presenti i provvedimenti normativi contenuti nelle circolari del 1935 a carico dei Testimoni di Geova, in applicazione del

ricordato principio della religione cattolica come sola religione dello stato. Tutte le confessioni religiose diverse da quella cattolica, a cominciare naturalmente dalle comunità ebraiche, sono state perseguitate in attuazione di una politica tendente a garantire esclusivamente gli interessi della chiesa cattolica e della sua religione [può consultarsi in proposito il mio libro *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967].

Bisogna avere molta attenzione per quanto avviene nel mondo della politica. Anche oggi, per esempio quando si auspicano e si approvano provvedimenti normativi nei confronti dei rom, in violazione di norme e principi del diritto europeo e in contrasto con esigenze fondamentali degli ordinamenti giuridici più civili, si dimentica il principio della *personalità della responsabilità penale*. Non sono soltanto memorie del passato ma problemi di grande importanza delle nostre società contemporanee: c'è il rischio che quanto è avvenuto nel passato in tema di disuguaglianza, discriminazione e persecuzione dei diversi e dei più deboli possa ripetersi anche nei nostri giorni. È giusto dunque ed opportuno, soprattutto quando si parla ai giovani, richiamare l'attenzione sulla grande rilevanza che assumono in ogni tempo le scelte politiche in tema di diritti civili e politici.

*Università, fede e ragione**

L'occasione che di recente ha indotto l'opinione pubblica ad affrontare il tema del rapporto tra università, fede e ragione è stata la discussione suscitata dalla pubblicazione, sul quotidiano il *manifesto* del 14 novembre 2007, di una lettera aperta nella quale il prof. Marcello Cini criticava l'iniziativa del rettore dell'università di Roma "La Sapienza", assunta senza consultare il senato accademico, di invitare il pontefice a svolgere una *Lectio magistralis* in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2007-2008. Nel periodo successivo alla pubblicazione di tale lettera il problema sollevato dal prof. Cini è stato valutato in numerosissimi commenti dedicati alla vicenda da tutta la stampa italiana.

L'art. 21 della costituzione stabilisce che «*Tutti* hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»: con tale disposizione, nella quale non a caso si parla di un diritto di tutti e non dei soli cittadini italiani, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero è garantito a tutti, e dunque anche al papa, oltre che, naturalmente, ai rettori, ai presidi componenti del senato accademico, agli studenti, ai professori e al personale dell'amministrazione di ogni ateneo.

L'inaugurazione dell'anno accademico nelle università, così come l'inaugurazione degli anni giudiziari nelle aule di giustizia, sono tuttavia cerimonie che hanno un valore simbolico che deve essere tenuto presente innanzi tutto da chi ha il compito di organizzarle: in occasione di tali cerimonie le varie istituzioni (le università, la corte di cassazione, le corti di appello, il consiglio di stato, la corte dei conti, i tribunali ecclesiastici, il tribunale della sacra romana rota ecc.) presentano la loro attività svolta nel passato e prevista per il futuro e di solito affidano a uno dei loro componenti il compito di discutere, con

* Intervento nell'incontro organizzato nella Facoltà di Scienze politiche della Sapienza Università di Roma, in www.statoechiese.it, a cura di G. CASUSCELLI.

una *lectio magistralis* o una prolusione, un tema di particolare rilievo.

Appare dunque giustificata l'opinione di chi ha espresso dubbi in merito all'opportunità dell'invito rivolto al pontefice di parlare nell'occasione della inaugurazione dell'anno accademico di un'università nella quale convivono persone di vari orientamenti religiosi e ideologici; mentre è certamente auspicabile che si promuovano iniziative con l'intento di dibattere nell'università le tesi sostenute dal pontefice con riferimento a molti problemi della società italiana.

I ricordi della mia lunga attività di professore mi consentono di rammentare le tante occasioni nelle quali ho avuto modo di valutare il problema del rapporto tra fede, ragione e impegno di ricerca scientifica nelle università e di considerare i diversi punti di vista espressi da parte di molti colleghi con atteggiamenti e convinzioni molto differenti tra loro. Con riferimento ai professori dell'università nella quale insegno da venticinque anni, ricordo le opinioni, gli ideali e i comportamenti di grande diversità che hanno caratterizzato l'attività di ricerca e di insegnamento di Arturo Carlo Jemolo e Pietro Agostino d'Avack. Con alcuni professori universitari come Pietro Scoppola e Giuseppe Alberigo, che sono stati miei carissimi amici, ho avuto occasioni di lavoro comune; di altri, come Sergio Cotta e Rocco Bottiglione, ho potuto valutare ed apprezzare gli scritti: e posso dire che il loro modo di conciliare l'impegno di fedeli della chiesa cattolica con l'esercizio dei compiti svolti nell'esercizio del mestiere di professore di università sia stato molto diverso nei singoli casi.

A mio avviso è discutibile la tendenza che hanno molti tra coloro che si occupano dei problemi del rapporto tra fede e ragione a qualificare alcuni sostantivi con l'uso del singolare, anziché del plurale: *la* università, *la* libertà, *la* verità, *la* fede, *la* chiesa; in una società pluralista qual è la società italiana democratica, sussiste infatti una forte differenziazione con riferimento a ciascuno degli aspetti qui sinteticamente ricordati.

La università. In Italia, ed anche a Roma, vi sono molte università confessionali, università ideologicamente caratterizzate, che costituiscono centri di insegnamento e di ricerca (non sempre!) nei quali non è garantito l'esercizio del diritto di manifestare il pensiero e della libertà di insegnamento, diritti e libertà che sono invece garantiti nelle università pubbliche, ai sensi degli artt. 21 e 33 della costituzione. È noto il caso di professori come Franco Cordero e Luigi Lombardi

Vallauri, professori dell'università cattolica di Milano, che sono stati allontanati dall'insegnamento, in applicazione, rispettivamente, degli articoli 38 del concordato lateranense e 10 del patto di villa Madama. In proposito, è dunque necessario distinguere il ruolo e lo statuto delle università pubbliche e delle sempre più numerose università ideologicamente caratterizzate. E non appare fuori luogo ricordare quali conseguenze negative derivino dall'applicazione della sentenza della corte costituzionale n. 195 del 1972, emessa a proposito del c.d. caso Cordero.

La chiesa. In Italia esistono tante chiese, ognuna meritevole di riconoscimento e garanzia. La costituzione ha superato il principio, contenuto nell'art. 1 dello statuto albertino, della religione cattolica come sola religione dello stato, che era collegato al noto principio *cuius princeps eius et religio*, ed è molto precisa in proposito. L'articolo 7, comma 1, stabilisce che lo stato e la chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani; nell'articolo 8, primo comma, si prevede che "tutte le confessioni religiose" sono egualmente libere davanti alla legge. Quindi non si può continuare a parlare e a scrivere usando l'espressione "chiesa" e occorre invece prendere atto che, in un ordinamento laico e pluralista, esistono tante confessioni religiose con punti di vista diversificati, ciascuna delle quali trova nella costituzione la garanzia della propria indipendenza nel rispettivo ordine religioso.

La fede. È noto che tra i cittadini vi sono credenti e non credenti in una religione e che molti italiani contestano che si parli della fede con esclusiva relazione alla fede religiosa.

La radice. Com'è noto, quando le conferenze episcopali dell'Italia e della Germania hanno proposto di prevedere in una norma della costituzione europea il riferimento alla radice cristiano-ebraica, la proposta ha determinato una forte reazione negativa, ed è poi prevalsa la soluzione consistente nell'evitare il riferimento a una sola radice religiosa.

La verità. Dopo che è stato reso noto il testo del discorso del pontefice, si è potuto riflettere avendo come riferimento un testo, estremamente preciso, che contiene affermazioni ed esprime convinzioni che il papa aveva già espresso in precedenti occasioni. Nell'ultima pagina del discorso è contenuta la frase nella quale si dichiara: «se la ragione diventa sorda al grande messaggio che gli viene dalla fede

cristiana e dalla sua sapienza inaridisce come un albero le cui radici non raggiungono più le acque che gli danno vita. Perde il coraggio per la verità e così non diventa più grande ma più piccola»; e, in risposta alla domanda «cosa può fare il Papa parlando in un'università?», si precisa: «sicuramente non deve cercare di imporre ad altri in modo autoritario la fede che può essere solo donata in libertà. È suo compito tuttavia mantenere desta la sensibilità della verità, invitare sempre di nuovo la ragione a mettersi alla ricerca del vero, del bene, di Dio».

Con riferimento a tali affermazioni si possono comprendere le ragioni di coloro che hanno espresso le loro perplessità e hanno dichiarato la difficoltà di accettare una prospettiva nella quale i professori di una università pubblica dovrebbero proporsi di orientare la loro attività scientifica nella ricerca di un'unica verità, di un unico bene, di un unico Dio.

*Il mio ricordo di Franco Tritto**

Ho conosciuto Franco Tritto nel novembre 1984, quando ho iniziato il mio insegnamento di professore di *Diritto ecclesiastico italiano e comparato* nella facoltà di scienze politiche dell'università di Roma "La Sapienza".

La stanza che mi era stata assegnata e nella quale per molti anni ho ricevuto gli studenti, prima del 1° novembre 1990, quando è cominciato il periodo della mia direzione del dipartimento di teoria dello stato, era la stanza n. 2: in quella stanza, insieme a me, svolgevano la loro attività didattica e di ricerca i professori delle due discipline delle *istituzioni di diritto e procedura penale* e di *filosofia del diritto*.

In quella stanza, nella quale l'insegnamento di Aldo Moro era testimoniato dall'enorme numero di tesi che figuravano negli scaffali degli armadi, è cominciata allora la mia amicizia con Franco Tritto, che ho subito apprezzato per la signorilità del suo comportamento e per il garbo che caratterizzava ogni suo rapporto personale. Due anni prima, nel 1982, era stato pubblicato, negli *Studi in onore di Antonio Amorth*, il saggio di Umberto Pototschnig, «Insegnare all'Università un mestiere diverso», la cui lettura aveva rafforzato le mie convinzioni su quali siano i comportamenti che dovrebbero caratterizzare l'insegnamento di un professore universitario: e devo dire che rimasi molto colpito dalla capacità di Franco di interpretare le esigenze degli studenti di trovare nei loro professori una comprensione delle loro difficoltà di vivere la difficile esperienza di apprendimento durante gli anni della loro iscrizione all'università.

Non sono mancate in quegli anni le discussioni tra me e Franco sui limiti che io, studioso della politica e della legislazione in materia ecclesiastica, con particolare riferimento al periodo iniziato in Italia dopo il 1945, ponevo in evidenza a proposito di alcuni orientamenti

* In D. BARBARA, R. MARINO (a cura di), *La lezione. Aula XI*, Roma, Armando Curcio Editore, 2008, pp. 134-35.

politici del suo maestro, Aldo Moro; Franco ascoltava con attenzione le mie valutazioni e tuttavia sempre sottolineava la fortuna di avere potuto collaborare con un professore che gli aveva insegnato come «il rapporto d'insegnamento deve essere rapporto di amicizia: essenziale é che il giovane senta chi insegna nell'università come persona che gli vuole bene, lo comprende, è pronto ad aiutarlo; come un uomo che apprezza la sua giovinezza e ripone in essa la sua fiducia; che si senta umano e sia preso sul serio».

Naturalmente parlare dei rapporti che legavano Franco Tritto ad Aldo Moro significa anche ricordare la drammatica esperienza che coinvolse Franco nelle terribili giornate che trent'anni fa precedettero la comunicazione dell'assassinio di Moro da parte delle brigate rosse: fu una prova durissima per Franco, che lasciò sulla sua personalità una traccia indelebile che durò per tutta la sua breve vita.

Ho potuto sperimentare personalmente quanto Franco abbia seguito gli insegnamenti del suo maestro poiché gli studenti dei suoi corsi erano anche gli studenti che seguivano le mie lezioni e che con particolare frequenza avevano occasione di riferirmi quanto per loro fosse stato importante avere un docente come lui.

A Franco voglio qui esprimere la mia gratitudine per l'insegnamento che mi ha lasciato e per i cari ricordi che mi suscita la memoria della sua affettuosa amicizia.

*Fede, religione, anticlericalismo e laicità nel pensiero di Gaetano Salvemini**

1. Piero Pellegrino è stato uno dei promotori della facoltà di giurisprudenza dell'università del Salento e in essa ha esercitato per un lungo periodo il suo impegno scientifico e accademico.

Nello scegliere un tema da presentare come mio contributo di affettuoso omaggio nei confronti di un collega ed amico che conosco e stimo da molti decenni, ho pensato alle origini pugliesi che accomunano l'esperienza di vita di chi scrive queste pagine a quelle di Piero e di un grande italiano qual è stato Gaetano Salvemini, del quale nel 2007 si è celebrato l'anniversario di cinquant'anni dalla data della sua morte.

Gaetano Salvemini moriva a Capo di Sorrento il 6 settembre 1957: l'impegno di ricordare, a 50 anni dalla sua scomparsa, il grande storico, antifascista, maestro di generazioni di antifascisti come i fratelli Rosselli ed Ernesto Rossi, parlamentare, memorialista, scrittore e polemista di razza, «lo specchio limpido e umano della nostra coscienza», come lo definì Piero Calamandrei¹, assume una particolare importanza per chi, come me, non lo ha conosciuto personalmente ma al suo pensiero e alla sua azione si è ispirato fin da quando, il 7 aprile del 1957, al teatro Eliseo di Roma, ha ascoltato con commozione il suo messaggio, rivolto ai partecipanti al convegno degli “Amici del Mondo”².

* In *Studi in onore di Piero Pellegrino*, 2, *Scritti di diritto canonico ed ecclesiastico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 65-74.

¹ Cfr. G. ARFÈ, *Salvemini nella concentrazione antifascista*, in *Il Ponte*, 13 (1957), II, pp. 1168-71, spec. p. 1171.

² In proposito può vedersi la relazione da me presentata, con il titolo *Stato e chiese: il pensiero e l'azione di Gaetano Salvemini*, nel convegno *Gaetano Salvemini: ancora un riferimento*, svoltosi in Roma, a Palazzo Giustiniani, nei giorni 11 e 12 dicembre 2007, organizzato dall'ANIMI (Associazione nazionale per gli interessi del mezzogiorno d'Italia): cfr. *Gaetano Salvemini (1873-1954). Ancora un riferimento*, a

«Cari *Amici del Mondo* – scriveva Salvemini da Capo di Sorrento nel marzo 1957 – l’età avanzata e la malferma salute mi vietano di venire a Roma a partecipare alla vostra opera di studio sulle relazioni fra Stato e Chiesa. Ma l’argomento è così importante che mi credo in obbligo di esprimere su di esso alcune mie opinioni, per quanto possano valere.

[...] ogni tentativo di trasformare l’attuale regime democratico in un permanente regime clericale totalitario troverà resistenza accanita. Io auguro che la parola d’ordine di questa resistenza, “abolizione immediata del concordato”, venga fuori dal vostro convegno.

Se il vostro gruppo di studio si trasformerà in gruppo di azione permanente, se questo gruppo, il quale si specializzerà nell’esame di tutte le relazioni fra Stato e Chiesa, denuncerà i vecchi e nuovi attentati alle nostre libertà, il presente convegno potrà essere il principio di nuovi sviluppi nella politica interna italiana.

La nostra salvezza è nelle nostre mani»³.

2. Molti biografi di Salvemini si sono soffermati nell’indagare quali fossero i tratti caratteristici del suo pensiero con riferimento ai temi della fede, della religione, dell’anticlericalismo, della laicità.

Salvemini non rinnegò mai il suo senso religioso della vita e più volte ebbe occasione di ribadire il suo profondo rispetto per qualsiasi religione sinceramente professata.

La lettura del Vangelo, fatta nell’adolescenza, aveva lasciato nel suo pensiero «un grande graffio che rimase» (sono parole dello stesso Salvemini)⁴.

«Chi ha una volta scoperto nel suo spirito la sorgente da cui le

cura di G. PESCOSSOLIDO, Collezione di studi meridionali, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita, 2010, pp. 93-153.

³ G. SALVEMINI, *Abolire il Concordato*, pubblicato in *Stato e Chiesa*, Atti del VI convegno degli “Amici del Mondo”, tenutosi a Roma nel teatro Eliseo il 6-7 aprile 1957, a cura di V. GORRESIO, Bari, Laterza, 1957, pp. 163-66 e riprodotto in G. SALVEMINI, *Italia scombinata*, Torino, Einaudi, 1959, pp. 379-81 e in *Opere di Gaetano Salvemini*, II, *Scritti di storia moderna e contemporanea*, III, *Stato e Chiesa in Italia*, a cura di E. CONTI, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 495-98, spec. p. 497.

⁴ G. SALVEMINI, *Una pagina di storia antica*, in *Il Ponte*, 6 (1950), pp. 116-131, ripubblicato in *Che cosa è la cultura*, Parma, Guanda, 1954, p. 34 ss.

religioni rampollano, non vede più inaridirsi quella fonte, dogmi o non dogmi, sagrestani o non sagrestani. Non tradirà mai gli ideali della sua gioventù, anche quando dovrà ricordarsene con un po' di indulgente ironia»⁵.

Nel 1904-5, scrivendo il *Mazzini*, si commuoveva ancora al ricordo della preghiera evangelica: «Nessuno di noi, diceva Salvemini, può riandare a quella preghiera infantile senza sentir palpitare in sé un fervido desiderio di giustizia, di amore, di pace»⁶.

Nel 1919, appoggiando pubblicamente la candidatura a deputato di un amico democratico-cristiano, Giuseppe Donati, dichiarava «il cristianesimo della libertà per tutti, della giustizia per i deboli, della carità per gli uomini compagni di dolore nella vita. Io appartengo a quella religione stoica, che non ha nessun dogma e nessuna speranza di vita futura, ma ha comune col cristianesimo il rispetto della libertà, il bisogno della giustizia, l'istinto della carità umana»⁷.

Nel già ricordato articolo del 1943, su *La politica ecclesiastica in Italia*, Salvemini affermava:

«[...] Cattolici e democratici prenderebbero posizioni nette. O con la democrazia o contro. Niente metà e metà. [...] sul problema delle relazioni fra Stato e Chiesa, l'Assemblea costituente, se la maggioranza di essa appartenesse ai gruppi democratici, non avrebbe da dire che una sola parola: "separazione". In conseguenza, il concordato del 1929 sarebbe annullato dalla prima all'ultima parola, senza negoziati di nessun genere. [...] nessun compromesso è possibile fra democratici anticoncordatari e cattolici concordatari. O di qua o di là».

Tali affermazioni, che esprimono una previsione, o meglio, un auspicio che verranno poi smentiti dalla realtà della politica cattolica dei primi anni del secondo dopoguerra, confermano la tendenza che ha sempre contraddistinto l'esperienza di vita di Salvemini, quella verso posizioni nette e senza incertezza, verso idee e opinioni chiare

⁵ *Ibidem*, p. 59.

⁶ Cit. da E. GARIN, *Gaetano Salvemini nella società italiana del tempo suo*, in AA.VV., *Gaetano Salvemini*, Bari, Laterza, 1959, p. 153.

⁷ G. SALVEMINI, *Per la candidatura Donati*, in *La nuova libertà* (organo della Lega democratica cristiana), Bologna, 9 novembre 1919 e in *Id.*, *Stato e chiesa in Italia*, pp. 368-9, spec. p. 368.

e senza tentennamenti, una tendenza coerente con gli insegnamenti che da giovane aveva ricevuto dai suoi maestri.

Come ebbe occasione di dichiarare una volta Bertrand Russel, «Quando parlano gli italiani colti mi capita spesso di non capire. Salvemini non deve essere colto perché quello che dice lui lo capisco, e quello che pensa, lo penserei anch'io»⁸.

Nella prolusione tenuta all'Università di Firenze il 16 novembre 1949, allorquando, dopo l'esilio, riprese l'insegnamento di *storia moderna* interrotto nel 1925, Salvemini ricorda il contributo che i maestri dell'università fiorentina ebbero sulla sua formazione di uomo e di studioso⁹:

«Il primo giorno che andai a scuola a cinque anni – disse in quell'occasione – il maestro ci domandò: «Che cosa venite a fare a scuola?» e ci insegnò a rispondere in coro: «A leggere, scrivere, far di conto, e procedere da galantuomo». A leggere, scrivere, far di conto, bene o male avevo imparato laggiù [a Molfetta]. A procedere da galantuomo imparai quassù [a Firenze]. Non sempre questa scienza riesce comoda nella vita, ma dà un senso di sicurezza di fronte a se stessi che compensa di molte difficoltà. Il metodo di quei maestri era di essere galantuomini nella vita prima di essere galantuomini negli studi. Avere imparato quel metodo è il massimo dei benefici per cui vado debitore a questa scuola.

Quei vecchi maestri appartenevano quasi tutti a quella corrente di pensiero, che oggi è disprezzata come “positivista”, “illuminista”, “intellettualista”. La loro e la nostra coltura era anzichè angusta, arida, terra terra, inetta a levarsi verso i cieli dell'intuizionismo e dell'idealismo. Ai tempi di quella coltura terra terra, noi ci classificavamo nettamente in credenti o non credenti, clericali o anticlericali, conservatori o rivoluzionari, monarchici o repubblicani, individualisti o socialisti. Il bianco era bianco e il nero era nero. Il bene era bene, e il

⁸ Traggio questa citazione dalla prima pagina dell'antologia degli scritti di G. SALVEMINI a cura di G. PECORA, *Democrazia laicità giustizia*, Atripalda (Av), Mephite, 2007.

⁹ La citazione qui riportata è tratta dal discorso, che venne pubblicato sulla rivista fiorentina *Il Ponte*, 1950, febbraio, pp. 116-31, con il titolo *Una pagina di storia antica*, ed è stata nuovamente pubblicata nell'articolo, in memoria di Paolo Sylos Labini, di M. SALVATI, *Salvemini e machiavellici. Bene o male, vero o falso, di qua o di là*, in *Il Mulino*, 2006, n. 6, pp. 1005-1014, spec. pp. 1005-6.

male era male. O di qua o di là. Quando noi poveri passerotti empirici fummo divorati dalle aquile idealiste, il bianco diventò mezzo nero e il nero mezzo bianco, il bene mezzo male e il male mezzo bene, il briccone non poteva non essere mezzo galantuomo e il galantuomo era condannato ad essere mezzo briccone. Oggi in Italia i clericali sono mezzo comunisti ed i comunisti mezzo clericali. Le stesse lampade che illuminano le celebrazioni comuniste servono alle madonne pellegrine. È la torre di Babele. Per conto mio, sono rimasto sempre ancorato, o se preferite dire così, insabbiato, dove i maestri di allora mi condussero: il masso erratico abbandonato nel piano del ghiacciaio ritiratosi sulle alte montagne»¹⁰.

Nel volume di Arturo Carlo Jemolo¹¹ *Chiesa e stato in Italia negli ultimi cento anni*¹² c'è una sola citazione di Salvemini: due righe, soltanto due righe, nelle quali Jemolo osserva che le incomprensioni di quanto è religione da parte di Guido Podrecca, direttore del giornale satirico *L'Asino*, provocarono la reazione perfino di un «acre anticlericale» come era Salvemini¹³.

In proposito si deve tenere presente che il rapporto di Salvemini

¹⁰ G. SALVEMINI, *Una pagina di storia antica*, cit., in *loc. cit.*

¹¹ Arturo Carlo Jemolo (Roma 1891-1981), giurista e storico, importante esponente del cattolicesimo liberale, professore di diritto ecclesiastico; autore di numerosissime pubblicazioni di diritto pubblico e privato e di storia, per la cui indicazione rinvio a S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1971*, Milano, Giuffè, 1974; ID., *Diritto ecclesiastico italiano e comparato. Bibliografia 1973-1979*, Perugia-Firenze, Università di Perugia-Licosa, 1981; ID., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986; ID., *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 2006, spec. pp. 11, 12, 18, 30, 31.

¹² Nel suo libro *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* (1949), Torino, Einaudi, 1955, Jemolo cita una sola volta Salvemini, alla p. 546, nella quale osserva che le demoralizzanti incomprensioni di quanto è religione da parte di Guido Podrecca, direttore dell'*Asino*, avevano «eccitato il disgusto pur di un acre anticlericale come era Gaetano Salvemini»; nell'edizione del 1971 la frase di Jemolo era di poco diversa: «[...] avevano eccitato il disgusto pur di un acre anticlericale come Gaetano Salvemini» (p. 410).

¹³ Lo stesso Jemolo ricorderà, in un articolo pubblicato su *La Stampa* del 18 settembre 1957, che, al sopravvenire del nuovo ordine instaurato dal regime fascista, «moralisti ed idealisti come Salvemini, che nel vecchio sistema restavano politicamente troppo inferiori a Giolitti», avevano mostrato «un senso ben più realistico, una visuale ben più nitida dell'avvenire e di ciò che occorre fare, allorché il fascismo conquista il potere: A. C. JEMOLO, *L'ultimo Giolitti*, in *La Stampa*, 18 settembre 1957 e in ID., *Società civile e società religiosa*, cit., pp. 69-72, spec. p. 71.

con l'anticlericalismo fu molto complesso, ricco di sottili sfumature e sensibile alla diversità delle prospettive che si ponevano nei vari periodi in cui parlava e scriveva¹⁴.

Il solo anticlericalismo serio – aveva scritto Salvemini nel 1910 – è quello che organizza economicamente e politicamente la classe lavoratrice¹⁵.

Per intendere quale significato assumessero nella concezione di Salvemini le espressioni di “cattolico” e di “clericale”, è necessario comprendere la sua prospettiva di religiosità priva di qualunque preoccupazione di carattere dogmatico¹⁶.

Nel 1946, già vecchio e sempre più polemico verso la chiesa cattolica, esprimeva la propria gioia di essere classificato, da un “cattolico sincero”, come “cristiano”:

«Io stesso – ricordava Salvemini – , quando debbo spiegare quali sono le basi della mia fede morale, rispondo senza esitazione che sono “cristiano”. E se la gente mi domanda che mi spieghi meglio, dichiaro che sono cristiano perché accetto incondizionatamente gli

¹⁴ «Chi è convinto di possedere il segreto infallibile per rendere felici gli uomini – aveva scritto in un altro lavoro – è sempre pronto ad ammazzarli. La intolleranza dittatoriale rampolla nella fede nell'infalibilità, mentre la tolleranza e la libertà rampollano dall'umiltà democratica».

¹⁵ Nello stesso anno, in una lettera all'amico Giuseppe Lombardo Radice del 28 maggio 1910, confessava di non avere ancora idee chiare sul problema delle relazioni fra stato e chiesa: «L'anticlericalismo massonico, no. Ma occorre fare dell'anticlericalismo serio, in vista dell'avanzarsi dei clericali. Ma come? Su che basi? Confesso di non avere ancora idee chiare. E chi non ha idee chiare, non ha il diritto di atteggiarsi a capo. E anche se altri lo vuole duce, deve rifiutarsi. Bisogna, dunque, aspettare qualche anno. [...] Intanto studierò il problema dei rapporti fra Stato e Chiesa»: *Salvemini a Giuseppe Lombardo Radice*, in *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, cit., pp. 441-2, spec. p. 442.

¹⁶ Cfr. QUAGLIARELLO, *Gaetano Salvemini*, Bologna, il Mulino, 2007, il quale nota che, nel suo discorso all'università di Firenze quando riprese l'insegnamento di storia moderna, Salvemini diede conto della sua originaria formazione religiosa; di ciò che di essa restò intatto e di ciò che, invece, fu smarrito quando, nell'autunno del 1890, lasciò Moffetta per trasferirsi a Firenze. «Gli anni della sua adolescenza, sotto il profilo intellettuale, furono dominati da due figure di ecclesiastici: un prete liberale che nel periodo del liceo gli insegnò a legare gli avvenimenti secondo il nesso tra causa ed effetto, e uno zio prete fonte di letture, per lo più religiose, alle quali Salvemini si abbeverò avidamente. Tra queste, sei volumi della Bibbia in latino e circa trentadue dissertazioni sulla Sacra Bibbia. Salvemini giudicò con condiscendenza il bagaglio morale fornitogli da queste prime esplorazioni intellettuali».

insegnamenti morali di Gesù Cristo, e cerco di praticarli per quanto la debolezza della natura umana me lo consente; quanto ai dogmi, che sono andati sovrapponendosi agli insegnamenti morali di Cristo, non me ne importa proprio nulla [...]. Io mi sono arrestato all'anno della crocifissione [...]: i catafalchi dogmatici dei secoli successivi non mi riguardano¹⁷.

E alla vigilia della morte ripeteva che, come per la “vecchierella di Pascal”¹⁸, la “guida” della sua vita era stato Gesù Cristo, che ha lasciato – dichiarava Salvemini – il più perfetto codice morale, che l'umanità abbia mai conosciuto¹⁹.

A proposito di Pascal, va ricordato che nel numero di gennaio 1955 del *Ponte*, alle pagine 31-37, era stato pubblicato un articolo col titolo *Empirici e teologi*, nel quale Salvemini esponeva, in un conciso riepilogo, quello che egli considerava la sua concezione della ricerca storica: l'articolo si concludeva con un ennesimo attacco alla filosofia di Benedetto Croce.

Tra le carte che Salvemini aveva presso di sé al momento della morte si è ritrovata una copia di questo scritto, che ne costituisce un vero e proprio rifacimento²⁰: le pagine 31-36 risultano ampiamente modificate e corrette; al posto delle due pagine finali [pp. 36 e 37] Salvemini aggiunse cinque paginette manoscritte, redatte con un ordine e con una chiarezza di scrittura in lui piuttosto insoliti, il cui contenuto suona per buona parte come una confessione ai posteri – sono le parole di Roberto Vivarelli – sulle regole che hanno improntato la propria vita, suona cioè come un testamento spirituale²¹.

Chi legga queste pagine, inserite nella seconda e ultima versione del suo articolo del 1955, può notare una vera e propria dichiarazione

¹⁷ G. SALVEMINI, *Discussioni con un cattolico sincero*, in ID., *Stato e chiesa in Italia*, pp. 418-27, spec. pp. 418-19.

¹⁸ G. SALVEMINI, *Empirici e teologi*, cit., in *loc. cit.*

¹⁹ R. VIVARELLI, *Il testamento di uno “storico empirico”. Una pagina inedita di Gaetano Salvemini*, in *Il Ponte*, 24 (1968), pp. 40-43; allo scritto di Vivarelli segue lo scritto di Gaetano Salvemini, *Empirici e teologi* (1955), aggiornato con l'aggiunta delle cinque pagine delle quali si scrive nel testo.

²⁰ Cfr. R. VIVARELLI, *Il testamento di uno “storico empirico”. Una pagina inedita di Gaetano Salvemini*, in *Il Ponte*, 1968, I, n. 1, gennaio, pp. 40-50.

²¹ R. VIVARELLI, *Il testamento*, cit., p. 40.

di sconfitta dell'intelletto umano, nella quale Salvemini confessa che, applicatosi «con la migliore volontà» a risolvere quegli interrogativi filosofici fondamentali che lo lasciavano «senza fiato» – Dio, l'anima, il bene e il male, il dovere, la vita futura – non seppe trovare alcuna risposta in termini di raziocinio e dovette prendere coscienza del limite della ragione umana di fronte ai massimi problemi dell'uomo, che lo aveva indotto ad assumere la posizione di “storico empirico”, fondata sul rifiuto di ogni finalismo storico e sulla difesa di un'assoluta libertà di coscienza, nel pieno rispetto del mistero rappresentato dall'uomo e dal suo destino²².

«Dopo essermi a lungo sperduto in quel labirinto – ricordava Salvemini – dovetti dire a me stesso che il filo d'Arianna per uscirne non arrivavo a trovarlo. I più grandi spiriti dell'umanità avevano discusso quei problemi per secoli, e non erano mai riusciti a trovare una soluzione, su cui potessero accordarsi. Potevo io, con la mia intelligenza d'uomo medio risolvere problemi più grandi di me, che tanti uomini più grandi di me avevano assalito invano?

Arrivai alla conclusione che io non solo non ci capivo nulla, ma dovevo rinunciare alla speranza di capirci mai nulla.

Mi trovai allora sperduto nel buio. E fu un'impressione disperata.

Per fortuna trovai in una pagina di Biagio Pascal la via d'uscita da quella disperazione.

Pascal ci presenta una vecchierella, la quale sa di non poter risolvere i grandi problemi, di cui anch'essa sente il fascino, e dice: “Io non so dimostrar a me stessa che c'è un Dio, e c'è un altro mondo. Ma mi regolo come se ci fosse. Perché, se quell'altro mondo c'è, e

²² «Di qui la sua intemerata fede nella tolleranza – ha scritto Roberto Vivarelli –, posta da Salvemini come regola fondamentale di ogni convivenza umana, e la sua ferma difesa di quel sistema politico – la democrazia di stampo anglosassone – che a tale regola direttamente si ispira». A proposito dell'espressione “tolleranza”, usata da Vivarelli, occorre tuttavia ricordare un'importante precisazione dello stesso Salvemini in un articolo – *Libertà ideologica* – pubblicato nell'ottobre 1948 sulla rivista di Boston *La controcorrente*. Dopo avere affermato che «la polizia deve prestare eguale rispetto a tutte le confessioni religiose, e costringere tutte a rispettarci a vicenda, e niente più», Salvemini precisa: «(tra parentesi “rispettarci” e non “tollerarsi”. La parola “tollerare” implica in chi tollera una superiorità su chi è tollerato)». È questo uno dei tanti esempi dello stile di splendida pignoleria di Salvemini, sempre attento all'uso del linguaggio che può nascondere rischi di conseguenze negative e inaccettabili.

Dio salva i buoni e condanna i cattivi, io alla mia morte mi troverò bene per aver fatto quanto potevo per meritarmi la salvezza. E se proprio non c'è niente di niente, non ci avrò perduto niente a cercare di meritarmi la salvezza; comunque morirò in pace con me stessa”.

Quella vecchierella mi insegnò la via da seguire, e mi sono trovato bene a seguirla quella via.

[...] Questa mia confessione di fede – concludeva Salvemini – non vi darà un'altra opinione di me. Ma io non sono uno storico teologo, sono uno storico empirico; non sono un'aquila, sono un passerotto. Do quel che posso dare e quel poco cerco di darlo meglio che posso».

Nel suo testamento olografo del 4 marzo 1957, pubblicato nell'VIII volume delle sue opere, si legge:

«Questo è il mio testamento. Mi dorrebbe se, negli ultimi momenti della mia vita, un oscuramento del mio pensiero permettesse a qualcuno di farmi passare come ritornato a una fede religiosa qualsiasi. Se ammirare e cercare di seguire gli insegnamenti morali di Gesù Cristo, senza curarsi se Gesù sia stato figlio di Dio o no, o abbia designato dei suoi successori, è essere cristiano, intendo morire da cristiano, come cercai di vivere, senza purtroppo esserci riuscito. Ma cessai di essere cattolico quando avevo diciotto anni, e intendo morire fuori dalla chiesa cattolica, senza equivoci di sorta»²³.

²³ Dal testamento olografo di Gaetano Salvemini, 4 marzo 1957, in G. SALVEMINI, *Scritti vari (1900-1957)*, a cura di G. AGOSTI e A. GALANTE GARRONE, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 960.

*Poco coraggio e molte cautele in una sentenza della corte di cassazione sul tema della presenza dei simboli religiosi nelle aule di giustizia**

(NOTA A CORTE DI CASSAZIONE 10 LUGLIO 2009, N. 28482)

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 28482 del 2009 della Corte di cassazione. - 2. I commenti alla sentenza nei primi giorni dopo la notizia della sua emanazione. - 3. Toni esasperati dei ricorrenti, lotta per i diritti di libertà di religione e verso la religione, dignità della tesi che si propone di ottenere la scomparsa dei simboli religiosi nei luoghi pubblici. - 4. Simboli religiosi, laicità delle istituzioni e diritti di libertà: silenzio del legislatore democratico, divisioni della dottrina, incertezze della giurisprudenza.

1. Con la sentenza annotata, numero 28482 del 2009, la sesta sezione penale della Corte di cassazione ha accolto il ricorso del giudice di Camerino Luigi Tosti e lo ha assolto definitivamente dall'accusa di omissione di atti d'ufficio, per essersi rifiutato di tenere udienza nelle aule in cui era esposto il crocifisso. La Corte spiega che la questione relativa alla presenza di un simbolo religioso in un'aula di giustizia o in qualsiasi altro luogo pubblico andrebbe adeguatamente approfondita, perché occorrerebbe verificare se sia in contraddizione o meno con il principio della laicità dello Stato. I giudici della Cassazione osservano che la battaglia del giudice Tosti è stata portata avanti con toni esasperati e con espressioni talvolta paradossali che ne rivelano una chiara strumentalità, ma riconoscono al magistrato il merito di avere intrapreso una lunga e difficile battaglia e affermano espressamente che la sua tesi «ha una sostanziale dignità e meriterebbe un adeguato approfondimento, per verificarne la fondatezza o meno, considerato che, allo stato, non risultano essere state congruamente affrontate e risolte alcune tematiche di primario rilievo per la corretta soluzione del problema».

* In *Giurisprudenza costituzionale*, 54, 2009, pp. 2133-45.

Ma a chi spetta affrontare tali tematiche per la corretta soluzione del problema? Certamente alla dottrina, che, come vedremo, non ha mancato di esaminare tale questione in un numero molto elevato di scritti e commenti; ma il contributo dei giudici con riferimento a tale questione, giudici ordinari e amministrativi, giudici civili e giudici penali, con qualche limitata eccezione, è stato in passato e continua ad essere molto deludente; e sentimenti di delusione suscita anche la lettura di questa sentenza, che tuttavia è stata accolta con grande soddisfazione ed entusiastici consensi da tutti coloro che, pur non avendo letto la sentenza, si sono limitati a prendere atto della notizia, certamente positiva, della assoluzione del giudice Tosti, e non hanno però valutato (o potuto valutare) che assai scarso è il contributo che la sentenza può fornire per coloro che giustamente criticano la presenza di simboli religiosi nei luoghi pubblici della Repubblica italiana.

La Corte pone in particolare evidenza che la circolare del Ministro di Grazia e Giustizia del 29 maggio 1926, che imponeva l'ostensione del crocifisso nelle aule d'udienza, è un atto che «appare privo di fondamento normativo e quindi in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa» e soprattutto «non più in linea con il principio costituzionale di laicità dello Stato e con la garanzia della libertà di coscienza e di religione». Si osserva nella sentenza che «occorre individuare l'eventuale sussistenza di una effettiva interazione tra il significato, inteso come valore identitario, della presenza del crocifisso nelle aule di giustizia e la libertà di coscienza e di religione, intesa non solo in senso positivo, come tutela della fede professata dal credente, ma anche in senso negativo, come tutela del credente di diversa fede che rifiuta di avere una fede».

La sesta sezione penale della Corte di cassazione rileva tuttavia di non ritenere «di dover affrontare in questa sede tale problematica»; il reato non sussiste, afferma la Corte, *non essendo ravvisabili in tale situazione gli estremi materiali del rifiuto di atti d'ufficio*; ed è questo il motivo che ha indotto i giudici della Cassazione ad annullare senza rinvio la sentenza della corte d'appello de L'Aquila che nel 2007 aveva condannato il magistrato Luigi Tosti a 7 mesi di reclusione e a un anno di interdizione dai pubblici uffici, per rifiuto di atti di ufficio: il giudice di Camerino era stato ritenuto colpevole di essersi rifiutato di tenere udienza in aule dove era esposto il Cristo in croce. I giudici della Cassazione hanno annullato la sentenza di condanna

emessa dalla Corte d'Appello de L'Aquila, avendo ritenuto che dalla ricostruzione dei fatti non risulta essersi verificata una «omissione di atti di ufficio», in quanto il giudice, nel rifiutarsi di operare, aveva segnalato la sua protesta al presidente del Tribunale di Camerino, che «aveva tempestivamente provveduto a sostituirlo con altri magistrati, sicché l'attività giudiziaria si era egualmente svolta». Non c'era stato reato, quindi, ma si erano verificati, al massimo, «problemi di organizzazione interna dell'ufficio».

Su un punto la Cassazione si sofferma in particolare: la tesi del giudice Tosti, esposta nel corso dell'udienza di febbraio 2009 che, ricordano i giudici, «si è svolta in aula priva del simbolo confessionale», introduce «certamente una problematica di estrema delicatezza, quella cioè dell'esposizione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici, vivacemente dibattuta non solo in Italia, ma anche in altri paesi dell'Unione Europea con soluzioni diverse a livello giurisprudenziale e normativo».

2. È noto a chiunque faccia ricerche in internet che spesso le sentenze che riguardano problemi per i quali, da parte dei cittadini più interessati alle soluzioni giurisprudenziali dei problemi della vita quotidiana, si è creata una giustificata attesa delle soluzioni via via accolte dai giudici, provocano molte e talora vivaci reazioni che si esprimono in numerosi e spesso interessanti commenti, che vengono immessi nei vari siti e *blogs* specializzati nei vari settori e dedicati a temi ed argomenti specifici: la lettura di tali commenti assume importanza per chi ritiene doveroso interpretare i molti e divergenti punti di vista della c.d. opinione pubblica². Provo a riportare qui alcuni degli innumerevoli commenti suscitati dalla conoscenza, sia pure approssimativa, della decisione assunta dai giudici della Cassazione a proposito

² Sempre di grande attualità risultano le considerazioni di Costantino Mortati sull'importanza che, in uno stato democratico, assumono, o dovrebbero assumere, i «“movimenti di opinione pubblica” che rimangono in uno stato fluido perché non concretantisi in organismi associativi, ed emergono attraverso l'esercizio dei vari mezzi di manifestazione della libertà del pensiero, venendo ad assumere, allorché raggiungano una certa consistenza, una funzione non sostitutiva ma solo di influenza sulle decisioni dei poteri costituzionali»: *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed. a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, Padova 1991, p. 156.

della sentenza sul ricorso proposto dal giudice Tosti, con il sostegno dell'UAAR (unione degli atei e degli agnostici razionalisti), con riferimento al tema della presenza dei simboli religiosi nei locali pubblici, limitandomi a considerare solo i commenti diffusi *a caldo*, nei quattro giorni successivi alla pubblicazione della notizia riguardante l'esito della vicenda giudiziaria ed evitando, per motivi di spazio (con due sole eccezioni), di riportare i nomi delle persone che hanno ritenuto opportuno intervenire al dibattito suscitato dalla sentenza.

«Queste sono *news* che ti riconciliano con la vita. Bravo Tosti!»; «Questa sentenza farà storia!»; «Giusto rallegrarsi per questa sentenza ma ricordo che siamo solo all'inizio di un lungo e tortuoso percorso ... Un plauso al giudice Tosti!»; «Nei luoghi pubblici dovrebbero stare la bandiera e lo stemma della repubblica; e questi simboli dovrebbero essere rispettati da tutti, italiani e stranieri»; «Ogni tanto una buona notizia. È un piccolo passo, la strada è ancora lunga»; «Complimenti vivissimi al giudice Tosti e alla corte di cassazione. Ragazzi, questa è storica! Data la linea la cassazione, a meno che non ci cambino la carta in pochi mesi, nessun giudice mi pare potrebbe tornare indietro ... ma non sono un giurista!»; «Ottimo! Finalmente abbiamo trovato qualcuno che sa fare il suo mestiere con onestà»; «Certo come sempre hanno fatto un po' i teologi, ma penso che il passo è buono e pesante»; «Fortunatamente abbiamo ancora dei giudici seri»; «Stappiamo stappiamo!!!! Lunga vita al giudice Tosti!»; «Non posso che inchinarmi al coraggio e alla saggezza del giudice Tosti. Mi auguro che si cominci a cambiare in Italia»; «Splendida notizia, complimenti al giudice Tosti per il suo coraggio e determinazione»; «Gloria a Dio nell'alto dei cieli!! Bentornata laicità!»; «Tosti vince anche per quei suoi "toni esasperati e paradossali", come considerato anche da tanti altri!»; «Ottimo! Sono d'accordo [...]: la battaglia si è potuta condurre anche grazie a quei toni esasperati e paradossali. C'è anche il fatto che Tosti, essendo un giudice, non ha sbagliato i passaggi del rito legale. La battaglia è culturalmente pesante: io per aver gentilmente chiesto di togliere un crocifisso da un seggio elettorale, sono stato, da difensori del crocifisso, due volte pubblicamente insultato ed un'altra implicitamente paragonato a vandali estirpatori di teste di madonnine»; «Mi pare chiaro che i confessionalisti hanno fiducia nei tempi lunghi, costosi e defatiganti della giustizia, nonché nei dubbiosi risultati in precedenti sentenze e quindi che smorzano l'entusiasmo.

Credo sia giocoforza accettare la condizione e dovremo continuare sulla strada intrapresa con tutta la volontà e l'energia e la volontà che ognuno di noi può permettersi. Mi ricollego anche ad un altro discorso che ho già fatto: i politici mai hanno parole chiare e precise sul loro impegno per la laicità dello Stato e delle sue istituzioni»; «Più chiaro di così! Altro che Franceschetti!»; «Scusate volevo scrivere Franceschini! Una lacrima sull'occhio mi tradì». «Meno male che esiste ancora qualche persona con del buon senso...!»; «Questa sì che è una buona notizia»; «Queste sentenze mi fanno riflettere sul fatto che quando reputo una sentenza plagiata e prostrata alla chiesa forse è solo un mio pregiudizio, perché queste notizie ne sarebbero la controprova»; «È stata vinta una battaglia (peraltro solo all'ultimo grado di giudizio), ma la guerra è ancora decisamente persa dato che ci sono ancora migliaia di crocifissi affissi in luoghi pubblici e nonostante la sentenza nessuno di certo li schioderà. Chissà quando si vincerà su tutto il fronte. Se si vincerà... Non ci voleva certo una pronuncia della Cassazione per avere quella che sembra la scoperta dell'acqua calda, e cioè che la libertà di coscienza e di religione presuppone dei diritti sociali di autonomia e delle libertà negative. È già di per sé aberrante che il cittadino debba ricorrere al giudice per vedersi riconosciuti dei diritti incondizionati, dato che si dovrebbe avere la garanzia assoluta di non intrusione dello Stato in queste libertà, che dovrebbe invece impegnarsi per eliminare quelle situazioni di fatto discriminatorie senza attendere le denunce dei cittadini. Quello che dovrebbe essere fatto valere *ipso iure*, viene sempre fatto valere *ope exceptionis*, e di questo la Cassazione non ne ha parlato minimamente»; «Comincio a credere nei miracoli...»; «Grande gioia, ma il percorso è ancora lungo e irto di ostacoli. Le recenti sentenze che ritengono il crocifisso simbolo di laicità (?) mi preoccupano molto»; «Grazie signor giudice, forse tra cento anni il suo caso si troverà nei libri di storia ma per il momento ha tutta la nostra ammirazione e riconoscenza»; «Caro giudice, l'Europa è piuttosto lenta, come ben sappiamo. Ma sulle sue conclusioni siamo tutti fiduciosi. Chissà che la sentenza che mi riguarda si aggiunga presto alla tua e, mattone su mattone, si riesca a costruire finalmente qualcosa di positivo».

«Vi ringrazio per i commenti – scrive il giudice Luigi Tosti il 12 luglio 2009 –; per quel che riguarda il testo della sentenza non l'ho ancora letta perché bisognerebbe che qualcuno andasse presso la

Cancelleria della VI Sezione penale della Corte di Cassazione per chiederla. Chiunque può farlo, perché si tratta di atto pubblico: quindi, se c'è qualcuno dell'U_{AAR} di Roma che si prende questa briga, magari lunedì prossimo, e poi scannerizza la sentenza, facendomela avere, potrò commentarla in modo congruo. In ogni caso questa vittoria ha impedito al Ministro e al CSM di “liquidarmi” sulla base della semplice condanna penale: adesso dovranno “pedalare” – e molto – per tentare di “liquidarmi” in sede disciplinare. Quest'ultima evenienza, peraltro, non mi preoccupa più di tanto, perché a quel punto adirò la Corte Europea. Il silenzio mediatico che accompagna notizie come questa la dice molto lunga sull'imbarazzo che sto creando agli zerbini del Vaticano, cioè ai nostri beneamati politici. La guerra non è ancora vinta, ma credo che l'esito sarà favorevole. In ogni caso sono in perfetta pace con la mia coscienza: semmai saranno gli altri giudici – quelli che non hanno mosso un dito per aiutarmi in questa battaglia di civiltà e di rispetto dei fondamentali principi costituzionali e dei diritti umani – che dovranno interrogarsi sulla loro indifferenza e/o ignavia».

«Penso – scrive Giorgio Vilella, consulente del bimestrale dell'U_{AAR} *L'ateo* – che il parlamento possa votare una legge che imponga i crocifissi nei luoghi pubblici (= di tutti); per adesso non c'è nessuna legge, come ha stabilito la corte costituzionale a proposito del ricorso Albertin e due sentenze concordi della cassazione (la prima Montagnana e adesso Tosti); ma è un po' difficile; comunque se lo fa i due ricorsi all'Europa, se vinti, cancellerebbero la legge e dopo non ci sarebbe più niente da fare per i clericali italiani. A meno che non facciano uscire l'Italia dall'Europa, cioè dalle nazioni civili; mi sembra che siamo sulla buona strada!».

«Qualsiasi mestiere uno svolga se lo svolge onestamente e con serietà dal necroforo al magistrato dà un contributo grande alla costituzione e al paese ... indipendentemente da tutto per me conta l'onestà!»; «Ovviamente mi rallegro con il giudice Tosti e con la Cassazione, ma concedetemi una dubbiosa considerazione. Da tempo qualcuno parla della magistratura come di una casta. [...] Mi sto riferendo ai – non so come chiamarli – trattamenti di favore riservati da molti magistrati ai propri colleghi quando questi siedono sullo scranno degli imputati. È proprio vero che cane non morde cane ... Perché il giudice Tosti viene assolto e gli insegnanti che hanno tolto il crocifisso dalle aule scolastiche vengono condannati e sospesi dal servizio? Spero che le

mie perplessità vengano rimosse da nuove sentenze che, in attesa di improbabili interventi normativi (che comunque non mi auguro perché so di quale tenore sarebbero), serbino lo stesso trattamento a chiunque chieda la rimozione di simboli religiosi da uffici pubblici».

3. *La lotta per il diritto* è il titolo del famoso libro di Rudolf Jhering, l'appassionato volumetto edito in Germania nel 1872 con il titolo *Kampfum's Recht*, tradotto in italiano da Raffaele Mariano e da questi pubblicato nel 1875, insieme con un saggio del traduttore sulla libertà di coscienza, successivamente ripubblicato nel 1935, con una "avvertenza" di Benedetto Croce che si concludeva con le seguenti parole, di grande attualità anche oggi: «Fattosi assai raro il volumetto che ne conteneva la traduzione, abbiamo pensato di ripresentare ai lettori italiani lo scritto del Jhering, sembrandoci utilissimo a rinvigorire la coscienza del diritto, assai sconvolta e depressa generalmente nel mondo odierno»³.

Come si è già detto nel primo paragrafo di questa mia nota, i giudici della Cassazione osservano, con riferimento al ricorso presentato dal giudice Tosti, che la sua battaglia è stata portata avanti con toni esasperati e con espressioni talvolta paradossali che ne rivelano una chiara strumentalità, e ritengono tuttavia meritevole di apprezzamento la sua decisione di intraprendere una lunga e difficile battaglia nell'intento di raggiungere un obiettivo di grande importanza: l'approfondimento della questione della presenza dei simboli religiosi nei luoghi pubblici e dell'ammissibilità di tale ostensione in un regime laico e democratico.

La sesta sezione penale della corte di cassazione, presieduta da uno dei migliori giudici penali attualmente in servizio, autore di innumerevoli libri, commentari, rassegne di giurisprudenza e di dottrina, noto a tutti gli studiosi che utilizzano codici, partecipano a convegni e seguono i dibattiti sulle riviste scientifiche, ha deciso, come si è visto (cfr. § 1), di accogliere il ricorso del giudice Tosti non con la motivazione che il comportamento del giudice costituiva l'esercizio di un diritto (il diritto di un giudice di svolgere le funzioni giudiziarie

³ L'avvertenza di Benedetto Croce, come premessa al volume di R. JHERING, *La lotta per il diritto*, è ripubblicata nell'edizione, a cura di P. PIOVANI, Bari 1960, p. 33-35, spec. p. 35.

in un'aula sprovvista del crocefisso), ma per la ragione che non sono ravvisabili in tale situazione gli estremi materiali del rifiuto di atti d'ufficio, giacché il rifiuto del giudice di svolgere le funzioni giudiziarie e la sua protesta avevano determinato un semplice problema di organizzazione interna dell'ufficio.

Molti anni fa, negli anni compresi tra il 1965 e il 1976, ho svolto le funzioni di magistrato amministrativo e di componente di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e, nonostante i molti anni trascorsi da quel periodo, ricordo bene la capacità dei miei colleghi giudici, soprattutto di quelli più preparati e competenti, di affrontare problemi di grande delicatezza e di notevole complessità ricorrendo a soluzioni certo consentite dal sistema normativo ma tali da suscitare perplessità da parte dei colleghi rimasti in minoranza nel collegio giudicante e dei ricorrenti ansiosi di ottenere giustizia e talora appassionati protagonisti di apprezzabili *lotte per il diritto*. Forse anche per questa ragione, collegata a considerazioni di carattere autobiografico, l'annotata sentenza della Cassazione, convincente per il dispositivo di assoluzione dell'imputato, il cui difensore aveva tra l'altro sollecitato il rinvio della trattazione del ricorso, invitando la Corte ad attivarsi preventivamente presso il Ministro della Giustizia per la revoca della circolare del 1926 e la conseguente rimozione del simbolo confessionale dalle aule di giustizia, suscita una sensazione di forte insoddisfazione per la decisione dei giudici di non affrontare la difficile e importante questione della fondatezza della tesi sostenuta dall'imputato, evitando così di trarre le conclusioni deducibili dalle affermazioni contenute nella sentenza stessa: a) la circolare del Ministro di Grazia e Giustizia del 29 maggio 1926 è un atto amministrativo generale, che appare però privo di fondamento normativo e quindi in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97 e 113 Cost.); b) detta circolare, tenuto conto anche dell'epoca a cui risale, non sembra essere in linea con il principio costituzionale di laicità dello Stato e con la garanzia, pure costituzionalmente presidiata, della libertà di coscienza e di religione; c) occorre individuare l'eventuale sussistenza di una effettiva interazione tra il significato, inteso come valore identitario, della presenza del crocefisso nelle aule di giustizia e la libertà di coscienza e di religione, intesa non solo in senso positivo, come tutela della fede professata dal credente, ma anche in senso negativo, come tutela del credente di fede diversa e del non credente che rifiuta di avere una fede.

Peccato, un'occasione persa! I giudici della Cassazione, nell'esercizio del loro potere giurisdizionale, avrebbero potuto, forse dovuto, *dire il diritto*, con coraggio e chiarezza⁴, affrontando e risolvendo una spinosa questione riguardo alla quale ai giudici ordinari (ai giudici ordinari sensibili all'esigenza di rispetto e di garanzia dei diritti costituzionali), più che a qualsiasi altro giudice spetta il compito di pronunciarsi⁵.

4. Molto numerose, nel corso degli ultimi sessant'anni, sono, com'è noto, le pronunce della Corte costituzionale e dei giudici ordinari e amministrativi riguardanti le garanzie di libertà nei confronti delle confessioni religiose e dei loro fedeli⁶; numerose, e di grande importanza per la questione qui considerata, sono le sentenze della Corte costituzionale che riguardano il tema della laicità dello Stato⁷;

⁴ Per una valutazione di tale funzione esercitata dai giudici si possono ascoltare, cliccando sul sito del partito radicale [www.radioradicale.it], gli interventi di L. MAZZAROLLI, L. VACCA, V. DE POLIS, N. ZANON, G. LATTANZI, E. RANDAZZO al convegno, organizzato dal partito radicale e svoltosi a Venezia nei giorni 9 e 10 maggio 2008.

⁵ A proposito dell'esigenza che i giudici comuni si facciano carico di problemi di costituzionalità, anche se questi costituiscono «patate bollenti» nelle loro mani, cfr. le giuste osservazioni di G. GEMMA, *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: una corretta ordinanza di inammissibilità*, in questa *Rivista* 2004, p. 4292 ss., spec. p. 4399 s., che ricorda il consistente indirizzo dottrinale che ha espresso un *favor* verso il sindacato diffuso di legittimità costituzionale e cita al riguardo l'opera collettanea *Il giudizio sulle leggi e la sua «diffusione»*, a cura di E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, Torino 2002 e il manuale di A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2004, p. 209 ss.

⁶ Per la giurisprudenza costituzionale sulle libertà di religione nei primi trent'anni di attività della Corte, rinvio a S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova 1986; ID., *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna 1989; per il periodo successivo cfr. i fascicoli della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, in particolare i fascicoli n. 2 di ciascuna annata, nei quali, per i ventuno anni compresi tra il 1984 e il 2005, è riportata la mia rassegna della dottrina di diritto ecclesiastico *Libri e riviste*, prima che la direzione della rivista decidesse di interrompere la pubblicazione della rassegna, e n. 3, nei quali, anno per anno, sono riportate le segnalazioni della giurisprudenza costituzionale.

⁷ Per una valutazione del tema della laicità nei cinquant'anni di giurisprudenza della Corte costituzionale compresi tra il 1956 e il 2006, cfr. il mio scritto *La laicità della Repubblica italiana*, nel volume pubblicato per i *50 anni della Corte costituzionale*, a cura di questa *Rivista*, 2006. Cfr. in particolare le sentenze n. 203 del 1989, 13 del 1991, 334 del 1996, 235 e 329 del 1997, per la cui considerazione rinvio, oltre che alle note

una sola volta tuttavia la Corte costituzionale ha affrontato espressamente il problema della legittimità costituzionale della previsione dei simboli religiosi nei locali pubblici: mi riferisco all'ordinanza n. 389 del 13 dicembre 2004, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la *manifesta inammissibilità* della questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*), come specificati, rispettivamente, dall'art. 119 (e allegata tabella C) del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 (*Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*), e dall'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (*Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media*), e dell'art. 676 del predetto d.lgs. n. 297 del 1994, sollevata, in riferimento al principio di laicità dello Stato e, comunque, agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, dal TAR Veneto con ordinanza del 14 gennaio 2004⁸.

Come ho avuto occasione di affermare nella mia nota di commento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 389 del 2004, la conclusione accolta dai giudici costituzionali doveva a mio avviso essere condivisa e non meritava le critiche espresse, soprattutto nei commenti pubblicati sui giornali, da parte di chi osservava che la Corte si lavava "pilate-scamente" le mani rispetto a un tema politicamente caldo, mettendosi al riparo da eventuali attacchi sia da parte laica che da parte cattolica e soprattutto da parte della schiera crescente dei "laici devoti"⁹.

di commento pubblicate in questa *Rivista* e nelle riviste *Foro it.*, *Giur. it.*, *Dir. eccl. e Quad. dir. e politica eccl.*, al recente e interessante contributo di A. PIN, *Il percorso della laicità "all'italiana". Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar Veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quad. dir. e politica eccl.*, 2006, p. 203 ss. Per un'indicazione dell'amplessissima bibliografia relativa al tema della laicità in Italia, può vedersi la rassegna bibliografica riportata nel sito www.sergiolariccia.it.

⁸ L'ordinanza è pubblicata in questa *Rivista* 2004, p. 4280 ss., con osservazioni di S. LARICCIA, *A ciascuno il suo compito: non spetta alla Corte costituzionale disporre la rimozione del crocifisso nei locali pubblici*, *ivi*, p. 4287 ss., G. GEMMA, *Esposizione del crocifisso*, *cit.*, in *loc. cit.*; F. RIMOLI, *La Corte, la laicità e il crocifisso, ovvero di un appuntamento rinviato*, *ivi*, p. 4300 ss.; A. ODDI, *La Corte costituzionale, il crocifisso e il gioco del cerino acceso*, *ivi*, p. 4303 ss. e di A. GIGLIO e S. GATTAMELATA, *Il crocifisso: valore universale di un arredo scolastico*, *ivi*, p. 4309 ss.

⁹ Cfr. in tal senso, tra gli altri, l'editoriale di G. VATTIMO, *Quale Croce?*, in *il mani-*

Un'ordinanza di manifesta inammissibilità non può assomigliare, nella forma e nell'esposizione dei motivi, a una sentenza di merito, e in essa è necessario che risultino precisati con chiarezza i motivi della decisione; nella fattispecie le ragioni che costituivano il fondamento dell'ordinanza erano chiare e convincenti; del resto, una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Veneto era stata da molti prevista come probabile e opportuna nel dibattito che, in dottrina, aveva preceduto il giudizio di legittimità costituzionale. In un convegno svoltosi il 28 maggio 2004 nell'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara¹⁰, avevo osservato: «circa le possibilità decisionali della Corte costituzionale, ritengo che la previsione più plausibile consista nell'emanazione di un'ordinanza di inammissibilità, dal momento che il giudice *a quo* avrebbe dovuto emanare una sentenza di annullamento per abrogazione delle norme che regolano la fattispecie sottoposta al suo esame. Non sono invece

festò, 16 dicembre 2004 e l'articolo di C. SARACENO, *Simboli religiosi e spazi pubblici*, in *l'Unità*, 17 dicembre 2004.

¹⁰ Gli atti del convegno sono stati pubblicati nel volume *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino 2004. A favore della tesi della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Veneto si erano pronunciati, durante il convegno, F. BRUNELLI, *Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)*, *ivi*, p. 27 ss., R. BIN, *Inammissibile ma inevitabile*, *ivi*, p. 37 ss. (il quale tuttavia giustamente precisava che «una decisione di inammissibilità può bene seguire ad un ragionamento che affondi nel merito della questione»); M. CARTABIA, *Il crocifisso e il calamaio*, *ivi*, p. 63 ss., G. GEMMA, *Spetta al giudice comune, non alla Corte costituzionale disporre la rimozione del crocifisso*, *ivi*, p. 159 ss.; S. LARICCIA, *Diritti di libertà in materia religiosa e principi di imparzialità e di laicità delle istituzioni civili: la parola alla Corte costituzionale*, *ivi*, p. 181 ss.; C. MARTINELLI, *Le necessarie conseguenze di una laicità «presa sul serio»*, *ivi*, p. 207 ss., I. NICOTRA, *Il crocifisso nei luoghi pubblici: la Corte costituzionale ad un bivio tra riaffermazione della laicità di «servizio» e fughe in avanti verso un laicismo oltranzista*, *ivi*, p. 232 ss. Ritenevano invece ammissibile la questione di costituzionalità sollevata davanti alla Corte, tra gli altri, S. CECCANTI, *E se la Corte andasse in Baviera?*, *ivi*, p. 10 ss., L. BRUNETTI, *Questioni interpretative «minime» e dilemmi costituzionali*, *ivi*, p. 56 ss.; G. D'AMICO, *Il combinato disposto legge-regolamento di esecuzione dinanzi alla Corte costituzionale (note sui profili di ammissibilità dell'ordinanza sul crocifisso)*, *ivi*, p. 106 ss., G. DI COSIMO, *Le spalle della Corte*, *ivi*, p. 125 ss., S. PRISCO, *Il valore della laicità e il senso della storia*, *ivi*, p. 273 ss.; A. PUGIOTTO, *La Corte messa in croce dal diritto vivente regolamentare*, *ivi*, p. 284 ss.

favorevole all'ipotesi di una sentenza additiva, in quanto non si è in presenza di un problema risolvibile attraverso una discussione quotidiana presso le singole scuole. D'altra parte il nuovo art. 117/co. 2 lett. c) Cost. rinvia alla potestà legislativa statale esclusiva la disciplina dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose»¹¹.

Il motivo principale che, nel 2004, aveva indotto la Corte a ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dal TAR Veneto consisteva nell'affermazione che l'impugnazione delle indicate disposizioni del testo unico costituiva il frutto di un improprio trasferimento su disposizioni di rango legislativo di una questione di legittimità concernente le norme *regolamentari* richiamate: norme prive di forza di legge, sulle quali non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con la decisione contenuta nell'ordinanza n. 389 del 2004, nella quale si afferma espressamente che, nella fattispecie in esame, non ricorre quella relazione fra norme legislative e norme regolamentari che potrebbe consentire di individuare l'esistenza del "diritto vivente", non ha fatto dunque che applicare la Costituzione¹², ma è certamente comprensibile la sensazione di perplessità e di scoramento provocata da una vicenda nella quale pare che, mentre in altri Paesi europei, caratterizzati anch'essi dalla presenza di società multietniche e multiculturali, come la Francia e la Germania, si affronta seriamente (anche se con soluzioni a mio avviso non condivisibili) la questione dei simboli religiosi negli spazi pubblici, nell'ordinamento italiano non sussistano invece soluzioni capaci di perseguire l'obiettivo di attuare un principio, quello di lai-

¹¹ S. LARICCIA, *Diritti di libertà*, cit., spec. p. 187.

¹² Per la valutazione della tesi della sindacabilità delle norme regolamentari, sostenuta in passato da due maestri del diritto costituzionale (C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964 e C. ESPOSITO, *Diritto vivente e regolamento di esecuzione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 605 ss.) cfr. L. CARLASSARE, *Regolamento*, cit., in *loc. cit.*; ID., *Il diritto vivente di origine regolamentare all'esame della Corte*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano 1990, p. 83 ss.; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano 1994, e, con specifico riferimento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 389 del 2004 e alla condivisione della decisione contenuta in tale ordinanza, G. GEMMA, *Esposizione del crocifisso*, cit., in *loc. cit.*

cità dello Stato e delle istituzioni pubbliche, che da più di vent' anni, e cioè da quando è stata emessa la sentenza costituzionale n. 203 del 1989, è stato proclamato "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale italiano (cfr. anche le successive sentenze nn. 13 del 1991, 149 del 1995, 334 del 1996, 235 e 329 del 1997), senza che da tale proclamazione sia derivata alcuna significativa conseguenza.

Sono convinto che, per il futuro, l'unica strada percorribile per avviare a soluzione la questione della presenza, da molti ritenuta incostituzionale, dei simboli religiosi nei locali pubblici, dovendosi ritenere improponibile una riforma legislativa che ne dichiari l'inammissibilità, in una situazione nella quale per il momento non sono certo prevedibili iniziative legislative volte al superamento degli elementi di confessionalità che caratterizzano l'ordinamento italiano, è quella che si presenta in ogni caso in cui si evidenzia, con riferimento ai regolamenti, la carenza di ogni altro strumento di garanzia: la soluzione auspicata da Valerio Onida, giudice relatore del giudizio di legittimità costituzionale concluso con l'emissione dell'ordinanza n. 389 del 2004, in una nota di commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 1968. Con tale sentenza la Corte, dopo avere dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142 del regolamento per gli istituti di prevenzione e pena approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 787, che prescriveva l'obbligo della frequenza delle pratiche collettive del culto cattolico per tutti i detenuti che, al momento dell'ingresso nello stabilimento non avessero dichiarato di appartenere ad altra confessione religiosa, in riferimento agli artt. 19 e 21 cost. (poiché il decreto contenente la norma denunciata non era un atto avente forza di legge), aveva però stabilito che le norme regolamentari, quando siano ritenute illegittime per contrasto con la Costituzione, possono e debbono (non diversamente dai casi in cui siano ritenute illegittime per contrasto con leggi ordinarie) essere disapplicate, ai sensi dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, dai giudici chiamati a farne applicazione¹³. La Corte riteneva che, nella fattispecie sussistesse una delle ipotesi nelle quali il vizio dell'atto normativo consistesse in un diretto contrasto

¹³ La sentenza della Corte n. 72 del 1968 è pubblicata in questa *Rivista* 1968, p. 1031 ss. con nota di V. ONIDA, *Sulla «disapplicazione» dei regolamenti (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)*, *ivi*, p. 1032 ss.

del disposto regolamentare con un principio costituzionale, ed esso non fosse in alcun modo trasferibile a carico di alcuna disposizione di valore legislativo¹⁴.

La fattispecie della presenza dei simboli religiosi nei locali scolastici, nelle aule di giustizia e negli altri luoghi pubblici induce a condividere, anche a tale proposito, l'opinione espressa dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 72 del 1968, non potendosi a mio avviso condividere la tesi che le norme secondarie in tema di affissione del crocefisso nei luoghi pubblici costituiscano specificazione di altre norme di legge: tali disposizioni regolamentari sono in contrasto con fondamentali diritti e principi costituzionali, come quelli che garantiscono i diritti inviolabili degli uomini e delle donne (art. 2 cost.), l'eguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge (artt. 3 e 8, c. 1, cost.), le libertà di religione e di culto – libertà sia delle confessioni religiose, sia dei singoli cittadini, anzi di tutti gli individui nei confronti dei quali sono riconosciuti i diritti costituzionali riguardanti le libertà di religione e verso la religione – (artt. 8, 19 e 21 cost.), la neutralità delle istituzioni pubbliche e l'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso: imparzialità che deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, considerando che la presenza di più simboli, da taluni auspicata, non potrebbe mai essere completa e inciderebbe comunque sulla libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo religioso¹⁵.

La circostanza che in questa materia sia in gioco la garanzia di diritti soggettivi di libertà deve essere posta in rilievo, considerando la giusta tendenza favorevole a ritenere opportuna l'introduzione, per tutte le situazioni soggettive a contenuto e con funzione non patrimoniali (diritti di libertà, diritti della personalità, ecc.), di processi sommari sganciati da qualsiasi valutazione *lato sensu* discrezionale di urgenza o di irreparabilità del pregiudizio¹⁶.

¹⁴ Cfr. in proposito le giuste osservazioni di V. ONIDA, *Sulla «disapplicazione» dei regolamenti*, cit., p. 1036.

¹⁵ Cfr. in proposito F. RIMOLI, *Laicità*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari 2000, p. 269 ss., spec. p. 270.

¹⁶ Cfr. in tal senso A. PROTO PISANI, *Linee di una politica di pronto intervento nella giustizia civile. Il valore della Costituzione*, in *Dem. e dir.*, 2005, p. 115 ss., spec. p.

I regolamenti non sono soggetti al sindacato di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale e sono sottoposti al regime degli atti amministrativi: si tratta di atti *disapplicabili* dal giudice ordinario e annullabili dal giudice amministrativo, in caso di contrasto con norme di fonte legislativa.

La competenza a pronunciarsi su queste fattispecie spetta al giudice ordinario¹⁷, in coerenza con l'orientamento della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 204 del 2004¹⁸, ha stabilito che la giurisdizione in tema di lesione di diritti soggettivi spetta ai giudici ordinari. La giurisdizione del giudice ordinario nelle questioni riguardanti la valutazione dell'esposizione e della rimozione dei simboli religiosi nei locali scolastici era stata giustamente affermata dal Tribunale de l'Aquila, con l'ordinanza del 22 ottobre 2003, con la quale, in applicazione dell'art. 700 del codice di procedura civile, era stata decisa la rimozione del crocefisso dalle aule di un istituto scolastico di Ofena in Abruzzo¹⁹. Affermare il potere-dovere dei giudici di disapplicare, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 2248 del 1865, all. E, i regolamenti ritenuti incostituzionali, significa contare sui risultati del sindacato diffuso di costituzionalità sulle disposizioni regolamentari.

Considerando gli ostacoli costituzionali che impediscono una dichiarazione di illegittimità costituzionale emessa dal giudice delle leggi nei confronti dei regolamenti contrari a costituzione, è opportuno auspicare, con riguardo al problema dell'ostensione dei crocefissi nei luoghi pubblici, ripetute azioni in giudizio presso i giudici ordinari ed è necessario dunque fare affidamento sull'impegno e la tenacia

122: il quale osserva che «questo risultato sarebbe agevolmente conseguibile attraverso un aggancio ai provvedimenti di urgenza così come modificati dalla legge 80/2005».

¹⁷ Cfr. L. COEN, *La giurisdizione amministrativa tra libertà di coscienza e interesse dell'organizzazione scolastica*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 81 ss., che giustamente ricorda le «mire espansionistiche, spesso anche avallate dal legislatore» di un giudice amministrativo sempre più favorevole ad estendere la propria giurisdizione, anche al di là di una lettura prudente dell'art. 103 cost.

¹⁸ La sentenza è pubblicata in questa *Rivista*, 2004, con mia nota di osservazioni, *Limiti costituzionali alla "discrezionalità" del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, ivi, p. 2220 ss.

¹⁹ Può vedersi il mio scritto, di adesione all'ordinanza del Tribunale di L'Aquila, *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova 2004.

di cittadini, singoli e associati, e di organizzazioni consapevoli della grande importanza che nel nostro paese assumono il principio di laicità e il rispetto dei diritti di libertà e di pluralismo in materia religiosa²⁰.

La sfiducia di ottenere una disciplina normativa capace di soddisfare le esigenze di laicità espresse dalla società civile non impedisce tuttavia di osservare che l'esigenza di trovare una giusta soluzione è sempre più urgente, come dimostra il numero dei casi in cui si presenta il problema della rimozione dei simboli religiosi nei locali pubblici e delle polemiche che suscita la presenza di un simbolo sacro in una istituzione laica. E merita di essere condivisa in proposito l'opinione critica espressa da chi, ricordando i trattamenti di favore riservati da molti magistrati ai propri colleghi quando questi siedono sullo scranno degli imputati, si è domandato perché il giudice Tosti viene assolto e gli insegnanti che hanno tolto il crocefisso dalle aule scolastiche vengono condannati e sospesi dal servizio ed ha espresso l'auspicio che nuove sentenze, in attesa di improbabili interventi normativi, garantiscano lo stesso trattamento a chiunque chieda la rimozione di simboli religiosi da uffici pubblici²¹.

Vi sono oggi in Italia circa tre milioni di immigrati e tale numero è previsto che giunga nel prossimo decennio ai sei milioni; nella scuola di ogni ordine e grado il numero di bambini e di ragazzi di religione diversa rispetto a quella cattolica è in vertiginoso aumento e in aumento sono i casi in cui viene ritenuta inaccettabile, nella comune sensibilità, la presenza di simboli religiosi nei locali delle istituzioni

²⁰ Con riferimento alla vita della scuola, ritornano alla memoria le parole di Piero Calamandrei, che richiamano le idee della vecchia scuola di Gaetano Salvemini e di Augusto Monti (idee semplici: «la serietà, la precisione l'onestà, la puntualità») e ribadiscono l'importanza della funzione della scuola, «un organo vitale della democrazia» nella quale non si creano cose ma coscienze, e degli insegnanti della scuola pubblica, consapevoli dell'importanza del loro compito di fare il proprio dovere in una scuola che «sia una scuola del carattere, formatrice di coscienze, formatrice di persone oneste e leali»: P. CALAMANDREI, discorso pronunciato al III congresso dell'associazione a difesa della scuola nazionale, pubblicato con il titolo *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola democratica*, periodico di battaglia per una nuova scuola (Roma), suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1 ss.: il discorso è pubblicato in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, I, *Storia di dodici anni*, tomo primo, Firenze 1966, p. 388 ss., spec. p. 402.

²¹ Cfr. il commento riportato *retro*, § 2.

pubbliche. Per riferire uno dei tanti episodi verificatisi al riguardo, ricordo quanto è avvenuto in un seggio elettorale del comune di Roma, il 28 maggio 2006, prima dell'inizio delle votazioni delle elezioni amministrative, quando un rappresentante di una lista elettorale ha ritenuto "doveroso" sottolineare la laicità delle pubbliche istituzioni e ha tolto da un'aula di una scuola elementare nella quale si svolgevano le operazioni elettorali il crocefisso che era su una parete dell'aula. Interrogato sui motivi del suo gesto ha dichiarato: «... credo nell'assoluta neutralità del seggio elettorale» e alla domanda «E la croce sul muro rende meno neutro l'ambiente?» ha risposto: «Si tratta di un simbolo. A volte usato anche per fini politici. Io mi sono attenuto a una precisa sentenza della Cassazione che a Perugia ha accettato la rimozione di un crocefisso da un seggio»²².

Nell'organizzazione dei poteri pubblici dell'ordinamento italiano, il giudice ordinario è il soggetto più qualificato, tra i soggetti dotati di potere pubblico, per garantire le libertà delle confessioni religiose e di tutti i cittadini (credenti e non credenti, laici e cattolici, per usare le espressioni – molto ambigue per la verità – che di solito si usano per caratterizzare le contrapposizioni in tale materia), che risultino violate a causa della presenza di un simbolo religioso in un locale pubblico; questa affermazione trova una conferma nelle considerazioni svolte nella sentenza della quarta sezione penale della Cassazione n. 439 del 2000, la sentenza alla quale faceva riferimento il rappresentante di lista di Roma, nella circostanza sopra ricordata (relatore della sentenza fu Nicola Colaianni, un uomo colto e sensibile, da molti anni attento studioso dei problemi di diritto ecclesiastico, che svolgeva allora le funzioni di giudice di Cassazione). La Corte era chiamata a giudicare il rifiuto di compiere l'ufficio di scrutatore, durante le consultazioni elettorali, da parte di un soggetto che aveva motivato il suo comportamento con la presenza del crocefisso nei seggi (il simbolo per la verità non era presente nell'aula nella quale avrebbe dovuto prestare il proprio ufficio, ma era presente nelle sedi nelle quali si svolgevano le operazioni elettorali); il giudice di merito aveva emesso una sentenza di condanna per il rifiuto di assumere l'ufficio, ai sensi dell'art. 108 d.p.r.

²² Cfr. la cronaca di A.M. LIGUORI, "Chiedo scusa ma non volevo offendere chi è religioso", in *la Repubblica*, 20 maggio 2006, pp. 6 e I della cronaca di Roma.

n. 361 del 1957, e la Corte di Cassazione aveva annullato senza rinvio la sentenza di condanna, ritenendo che si era verificato «un conflitto tra la personale adesione al principio supremo di laicità dello Stato e l'adempimento dell'incarico a causa dell'organizzazione elettorale in relazione alla presenza nella dotazione obbligatoria di arredi dei locali destinati ai seggi elettorali, pur se casualmente non di quello di specifica designazione, del crocifisso o di altre immagini religiose». La parte più significativa della sentenza emessa dalla Cassazione consiste a mio avviso nell'aver i giudici considerato il seggio elettorale, così come ogni altro locale pubblico, come luogo deputato al conflitto tra i vari sistemi valoriali presenti nella società e nell'aver essi ritenuto come un aspetto della laicità la *neutralità*, la quale impedisce «che il sistema contingentemente affermatosi getti le basi per escludere definitivamente gli altri sistemi». Altro aspetto essenziale rilevabile nella sentenza della Cassazione è quello che differenzia la sua posizione da quella sostenuta dal Consiglio di Stato, nel parere nel 63 del 1988, ed anche dalla pronuncia della sesta sezione del Consiglio di Stato 13 febbraio 2006, n. 556²³, laddove i giudici della Cassazione non ritengono di potere ammettere che il crocifisso sia un simbolo «universale, indipendente da una specifica confessione religiosa».

Mi sono domandato varie volte, negli ultimi nove anni, se l'esito di tale vicenda giudiziaria sarebbe stato lo stesso nell'ipotesi in cui componente del collegio giudicante e relatore della sentenza della Cassazione n. 439 del 2000 fosse stato un giudice con minore sensibilità e attenzione per i valori della laicità dello Stato e delle istituzioni repubblicane rispetto all'orientamento sempre dimostrato da Colaianni nella sua lunga esperienza di giurista democratico. È certamente un

²³ La decisione è pubblicata in *Foro it.*, 2006, II, c. 181 ss., con nota di A. TRAVI, *Simboli religiosi e giudice amministrativo*, nella quale l'a. condivide la soluzione accolta dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto non in contrasto con il principio di laicità dello Stato le disposizioni regolamentari che prevedono la collocazione del crocifisso nelle aule delle scuole statali. Vi sono invece a mio avviso molte ragioni che inducono ad esprimere forti perplessità sulla tesi sostenuta dal Consiglio di Stato; tuttavia, non è questa la sede per considerare il problema delle radici cristiane dell'identità italiana e dei principi fondamentali sulla persona sui quali si basa l'ordinamento italiano nella nostra tradizione: in proposito, mi limito a rinviare al mio saggio *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli 2005, p. 247 ss (che può anche essere letto in www.sergiolariccia.it).

interrogativo che non consente una risposta, ma ho molti e giustificati motivi per potere esprimere i miei dubbi in proposito.

A mio avviso una tutela effettiva dei diritti di libertà in materia religiosa di tutte le persone, considerate sia come singoli individui sia come componenti delle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, e delle garanzie di libertà riconosciute alle confessioni religiose nell'ordinamento italiano può essere assicurata soltanto da giudici della giustizia ordinaria, da giudici cioè impegnati nel riconoscimento dei diritti dei cittadini; l'esperienza di chi conosce la giurisprudenza amministrativa credo dimostri a sufficienza che minori garanzie, per il rispetto dei diritti di libertà e di pluralismo riconosciuti dalla nostra Costituzione, possono invece derivare dall'opera dei giudici amministrativi, istituzionalmente dediti al riconoscimento e alla valutazione degli interessi legittimi collegati al raffronto con le esigenze di rispetto del pubblico interesse, giudici per i quali non sussistono le garanzie di indipendenza che solo ai giudici ordinari spettano nel nostro ordinamento²⁴. Vi sono evidentemente delle eccezioni, come dimostra la vicenda del processo amministrativo recentemente concluso con la decisione del TAR Lazio 17 luglio 2009, n. 7076, che ha accolto due dei ricorsi presentati da cittadini e minoranze religiose contro le ordinanze del Ministero dell'Istruzione che contemplano la valutazione dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica per l'assegnazione del credito scolastico²⁵. La sentenza costituisce un successo importante di tutte le associazioni e confessioni religiose che hanno promosso il ricorso, anche se si tratta di un successo non definitivo, considerando che la sentenza del TAR è stata impugnata dal Ministero dinanzi al Consiglio di Stato e che il ministro Gelmini ha fortemente criticato l'indirizzo interpretativo del TAR.

Vedremo presto come si concluderà tale vicenda processuale, ma io credo che, conoscendo i precedenti della giurisprudenza del Consiglio di Stato con riferimento a tale problema, si possano esprimere forti dubbi su una conferma della giusta decisione emessa dal TAR Lazio.

²⁴ Cfr. in proposito S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, II, Padova 2006, p. 86 ss.

²⁵ La sentenza del TAR Lazio citata nel testo è commentata favorevolmente da N. COLAIANNI, *La via italiana all'incertezza costituzionale: il caso dell'ora di religione*, in *Questione giustizia*, 2009.

*Il concordato non serve alla cittadinanza**

Nei primi anni del secondo dopoguerra sarebbe stata ancora possibile una trasformazione della politica ecclesiastica italiana capace di orientare l'ordinamento in senso non confessionale. La soluzione prevalsa all'assemblea costituente fu invece quella di evitare ogni rottura con il passato. L'art. 7, comma 2, cost., stabilendo che i rapporti tra stato e chiesa cattolica avrebbero continuato ad essere regolati dai «patti lateranensi», nei quali erano contenute molte disposizioni in evidente contrasto con la costituzione (ricordo in particolare gli artt. 1, 11 e 23 del trattato e 1, 5, 34, 36 e 38 del concordato), rivela la decisione dei costituenti di dissociare il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di sistema avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

Negli anni successivi, l'interpretazione che, con varie sfumature, ha sostenuto il principio della prevalenza sui principi costituzionali del sistema concordatario e delle sue singole disposizioni ha portato alla conseguenza che l'azione dello stato è stata vincolata all'osservanza di una morale confessionale. Anche dopo la parziale riforma della legislazione ecclesiastica degli ultimi anni, tuttora attuale è il problema di decidere se, per la vita e l'attività dei gruppi religiosi, chiesa cattolica compresa, sia sufficiente il diritto comune in materia ecclesiastica e civile, ispirato al principio della eguale libertà per tutti, o se invece non sia opportuno ricorrere agli strumenti del concordato, per la chiesa cattolica, e delle intese, per le altre confessioni religiose.

Nelle chiese evangeliche italiane, in conformità a una lunga tradizione favorevole alla concezione separatista dei rapporti con gli stati, per un lungo periodo si è ritenuto che principio fondamentale per la regolamentazione dei rapporti tra stato e confessioni religiose

* In *Libero pensiero*, 2009, n. 87, pp. 2-4.

fosse quello della accettazione del diritto comune: il sistema di regolamentazione dei rapporti con lo stato mediante intese bilaterali non venne a suo tempo richiesto dalle chiese evangeliche, ma fu introdotto nella carta fondamentale della repubblica per volontà dell'assemblea costituente.

Dopo il 1948 non si é mancato di insistere sulla importante funzione che possono assumere le intese previste dall'art. 8, comma 3, cost., quale garanzia per la libertà delle confessioni religiose di minoranza, ma é tuttora diffusa la tendenza a ritenere lo strumento delle *intese* espressione di una politica *concordataria*. All'inizio degli anni ottanta, la prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comunque rinviata nel tempo) dalle chiese evangeliche, le quali tuttavia precisano che, con le intese, esse non hanno voluto richiedere privilegio di sorta, né potere alcuno da esercitare sulle coscienze o sulle strutture della società civile, nella convinzione che le intese stesse si differenzino totalmente da qualsiasi trattativa di natura concordataria. Tali dichiarazioni non possono però impedire di constatare come la decisione dei rappresentanti delle minoranze confessionali di mutare gli orientamenti della loro politica nei confronti dello stato italiano abbia favorito l'attuarsi di una politica ecclesiastica concordataria dalla quale derivano non pochi rischi per i diritti di libertà e di eguaglianza che costituiscono il fondamento di uno stato democratico.

L'abbandono della concezione separatista ha infatti esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato e delle chiese.

Una conferma penso possa dedursi dalla delusione provata, anche negli ambienti delle minoranze confessionali, nel constatare che la revisione del concordato del 1984 e le garanzie di libertà formalmente stabilite nella legge, che nello stesso anno ha approvato l'intesa con le chiese rappresentate dalla tavola valdese, non hanno certo influito nel determinare condizioni di maggiore libertà per gli appartenenti ai gruppi di minoranza. Al contrario, con particolare riferimento alla materia scolastica, risultano completamente insoddisfatte le

aspettative dei cittadini per un sistema che garantisca i principi di libertà e di uguaglianza: e in tutto il paese continuano a segnalarsi scorrettezze, abusi, ingiustizie e discriminazioni.

Il movimento di opinione a favore del superamento della logica concordataria prende le mosse dall'amara constatazione che il nuovo concordato del 1984, al di là di alcune enunciazioni teoriche, nella pratica ha mantenuto inalterata la precedente situazione di privilegio della chiesa cattolica. Anzi, per molti aspetti, la nuova situazione, con la legittimazione democratica di un sistema di rapporti e di accordi con le confessioni religiose, ha introdotto nuovi elementi di privilegio, peggiorando una situazione di per sé già inaccettabile.

Dal separatismo dello Stato liberale al regime concordatario fascista

Gli orientamenti che caratterizzarono l'esperienza liberale in materia religiosa furono: l'affermazione della piena libertà religiosa dei cittadini; l'eliminazione nella disciplina giuridica di qualsiasi esplicito riferimento a valori e contenuti religiosi, sul fondamento della premessa che il problema religioso dovesse considerarsi affare privato di esclusiva competenza della coscienza individuale del cittadino; la parificazione di tutti i culti di fronte alla legge e la tendenza a ricondurre la loro disciplina al diritto comune statale, in attuazione del principio di incompetenza dello stato in materia religiosa.

Il mutamento che la posizione del fascismo assume nei confronti del fenomeno religioso rispetto agli orientamenti prevalsi nei decenni precedenti è espresso in modo significativo in una lettera di Benito Mussolini ad Alfredo Rocco del 4 maggio 1926, nella quale Mussolini, commentando il proposito della santa sede di concludere un accordo bilaterale con lo stato italiano, afferma: «Il regime fascista, superando in questo, come in ogni altro campo, le pregiudiziali del liberalismo, ha ripudiato così il principio dell'agnosticismo religioso dello Stato, come quello di una separazione tra Chiesa e Stato, altrettanto assurda quanto la separazione tra spirito e materia (...). È logico pertanto che il Governo fascista giudichi con piena serenità le attuali manifestazioni della S. Sede e le reputi degne della più attenta considerazione».

La stipulazione dei patti lateranensi fu un notevole successo per la politica di Mussolini e contribuì in larga misura al consolidamento del suo regime, sia in Italia che all'estero. Con la stipulazione degli accordi del Laterano il problema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica veniva affrontato e valutato da un punto di vista esclusivamente politico: un accordo con la chiesa cattolica rientrava in una logica di spartizione delle sfere di influenza nella vita sociale e determinava la rinuncia dello Stato in importanti settori della sovranità (materia matrimoniale, insegnamento e istruzione, controllo dello Stato sull'attività patrimoniale degli enti con finalità religiosa).

Nasce la Repubblica, ma il concordato resta

Prima che iniziassero i lavori dell'Assemblea Costituente il problema del superamento del regime concordatario venne posto all'attenzione delle forze politiche da intellettuali impegnati nel promuovere un'evoluzione in senso democratico della disciplina giuridica dei rapporti tra stato e confessioni religiose: «Una sola parola, separazione, scriveva Gaetano Salvemini nel 1943, in conseguenza il Concordato del '29 sarebbe annullato dalla prima all'ultima parola senza negoziati di alcun genere».

All'assemblea costituente la maggioranza votò per il richiamo dei patti lateranensi nella costituzione, anche per la posizione assunta, il 25 marzo 1947, dal partito comunista in tema di rapporti con la chiesa cattolica. Ma non mancano nella carta costituzionale i riflessi della concezione separatista. Tra le norme costituzionali sul problema religioso in Italia, che tengono conto della fallimentare esperienza storica del passato e si propongono di favorire una pacifica convivenza delle organizzazioni sociali con finalità religiosa e un sistema di garanzie conforme alle nuove istanze di libertà espresse dalla comunità, una delle più significative è, infatti, quella che prevede il principio costituzionale di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani».

Non è possibile qui valutare, neppure in una rapida sintesi, il rilievo che l'idea separatista ha assunto negli anni che seguirono l'entrata in vigore della costituzione e la polemica, vivace e ricca

di spunti di notevole interesse, sull'alternativa revisione/abrogazione del concordato nella politica dei partiti e negli orientamenti della vita sociale.

Concludendo la sua relazione al convegno degli *Amici del Mondo* tenutosi a Roma nei giorni 6 e 7 aprile 1957, Paolo Barile osservava che è «utopistico dirlo; ma occorre pur dire che la soluzione migliore sarebbe quella del ripristino di un sistema separatistico con l'abbandono di quello concordatario (...)». Il documento approvato al convegno si concluse con la dichiarazione che gli *Amici del Mondo* «si impegnano a dare tutta l'opera loro per creare una nuova situazione nel Paese che consenta l'abrogazione del concordato e la instaurazione di un ordinamento giuridico di netta separazione dello Stato dalla Chiesa».

1984: ancora concordato

Le disposizioni contenute nell'accordo di modifica del concordato lateranense, entrate in vigore col patto di villa Madama del 18 febbraio 1984, assumono notevole rilievo per valutare le conseguenze che tale accordo determinò rispetto al problema della separazione tra "ordine civile" e "ordine religioso". Una delle disposizioni più importanti è quella, contenuta nel n. 1. del protocollo addizionale dell'accordo, che prevede l'esplicita abrogazione del principio della religione cattolica come sola religione dello stato.

Altro principio rilevante è quello, posto a capo del nuovo accordo, che impegna la repubblica italiana e la santa sede alla «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese». Sin dai primi commenti dedicati all'art. 1 del concordato di Villa Madama, si sono espresse critiche e perplessità, essendosi giustamente sottolineato che facili considerazioni storiche e teoriche inducevano a ritenere che l'impegno per la promozione dell'uomo e il bene del paese, certamente riconducibile a precise finalità rilevanti sia per la società civile che per quella religiosa, indipendentemente da intenti di reciproca collaborazione, portasse con sé il rischio dell'invadenza di un ordine ai danni dell'altro.

L'idea separatista, anche dopo gli accordi dello stato con le confessioni religiose, conserva il valore di essenziale criterio di riferi-

mento per una disciplina giuridica del fenomeno religioso che non sacrifichi l'imprescindibile esigenza dello stato di mantenersi neutrale nei confronti delle scelte religiose dei suoi cittadini e di custodire gelosamente la propria sovranità nella tutela degli interessi generali della popolazione.

Il valore della laicità

Per contribuire alla realizzazione del valore della laicità, oggi, in Italia, è necessario impegnarsi nella lotta per l'affermazione dei seguenti principi, fondati sul rifiuto delle scelte di vertice sui temi che riguardano da vicino la vita quotidiana di ciascun individuo, e per il raggiungimento dei seguenti risultati: contestazione di ogni forma di integralismo e di fondamentalismo; diffusione, soprattutto attraverso l'attività didattica svolta dai docenti delle scuole pubbliche, di un'adeguata valutazione di quali importanti novità derivino dall'avvento delle società multiculturali, interculturali, multireligiose e multietniche; difesa prevalente degli individui e dei loro diritti rispetto alla tutela delle identità collettive, volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale; impegno per la conoscenza della cultura dello *stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico; superamento di un modello unico di famiglia e riconoscimento pubblico, anche normativo, di forme di convivenza variamente denominate (PACS, famiglie di fatto, unioni o convivenze civili), che non si identificano con il *tipo* di famiglia fondata sul matrimonio previsto nell'art. 29 cost. e tuttavia sono meritevoli di riconoscimento, ai sensi dell'art. 2 cost., che impegna la Repubblica italiana, e dunque ogni potere pubblico, per la protezione dei diritti *nelle e delle* formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana, e dell'art. 29, comma 1, cost. riferibile anche alle famiglie «naturali», non fondate sul matrimonio; affermazione di libertà di scelte responsabili in ogni fase della vita, e dunque anche delle scelte riguardanti i trattamenti sanitari ai quali sottoporsi e del rifiuto di trattamenti sanitari che si esprimano attraverso forme di accanimenti terapeutici nei confronti delle persone; gestione laica del sistema sanitario e del sistema nazionale di istruzione; priorità della

scuola pubblica e laica rispetto alle scuole private e confessionali; abolizione dell'insegnamento delle religioni in ogni ordine di scuola pubblica; cancellazione del sostegno pubblico diretto nei confronti delle scuole confessionali; cancellazione dei privilegi economici nei confronti di ogni confessione religiosa (esenzione dal pagamento dell'Ici, sistema dell'otto per mille ecc.); abolizione del concordato e dei privilegi e delle immunità in materia religiosa che da esso derivano alla chiesa cattolica; previsione di un'unica disposizione costituzionale che, a proposito dei rapporti tra stato italiano e chiese, stabilisca il diritto delle confessioni religiose, tutte uguali di fronte alla legge, di stipulare intese con lo stato per disciplinare aspetti pratici dei diritti riconosciuti dalla carta costituzionale.

*Finanziamento e ora di religione**

Nei centocinquant'anni di storia italiana dopo l'unificazione del 17 marzo 1861, i problemi della libertà della scuola e nella scuola e del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata confessionale nel nostro paese sono stati sempre oggetto di vivaci polemiche, nel quadro complessivo delle difficili relazioni tra stato e chiesa cattolica.

Studiando di recente il problema dello stato italiano e delle chiese nell'opera di Gaetano Salvemini, che ha affrontato in moltissimi suoi lavori il tema del clericalismo, nelle sue varie forme, ho potuto constatare quale importanza assumessero, nel suo pensiero e nella sua azione concreta, i temi della politica scolastica. Nei nove anni di pubblicazione della rivista *L'Unità*, il cui primo numero uscì a Firenze il 16 dicembre 1911, sono raccolti alcuni tra gli scritti più significativi dello studioso pugliese: in questo periodo, il “diversivo anticlericale” fu fra i bersagli preferiti della martellante polemica di Salvemini, il quale con insistenza e determinazione ribadisce la sua fiducia assoluta nella libertà assicurata a tutti e la sua opinione che prima di essere democratici occorre essere incrollabilmente liberali.

L'unico terreno su cui non si deve transigere è la scuola, perché la chiesa cattolica, in conformità a una dottrina riaffermata anche da Leone XIII nell'enciclica *Libertas*, pretende che soltanto «la sua verità debba informare le menti», considera la *libertà d'insegnamento* una “licenza”, e solo in via provvisoria e per cause di forza maggiore (la famosa “antitesi” contrapposta alla “tesi”) tollera il libero confronto delle idee¹. «La politica scolastica del partito clericale – scriveva Salvemini nel 1907 – non può essere in Italia che una sola: deprimere la scuola pubblica, non far nulla per migliorarla e più largamente dotarla, favorire le scuole private confessionali

* In *Critica liberale*, 2009, pp. 193-96.

¹ G. SALVEMINI, *Il programma scolastico dei clericali* (1913), in *Opere*, V, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. BORGHI e B. FINOCCHIARO, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 897-98.

con sussidi pubblici, con sedi d'esami, con pareggiamenti, rafforzata poco a poco la scuola privata confessionale e disorganizzata la scuola pubblica, sopprimere al momento opportuno questa e presentare come unica salvatrice della gioventù quella»². Di fronte a questa prospettiva, Salvemini, durante tutta la sua vita e in tutti i suoi scritti, non perse mai un'occasione di reagire con l'indignazione, il sarcasmo e l'implacabile pignoleria di cui era capace. La libertà d'insegnamento rivendicata dai clericali – ribadiva in ogni circostanza – non era libertà per tutti, «ma per sé soli»! E tuttavia Salvemini non fu mai tentato di ripagare gli intolleranti con la stessa moneta e si oppose con ferma determinazione alla proposta, di ispirazione massonica, di escludere i sacerdoti dalle scuole statali: «ché, se col prete voi escludete dalla scuola [...] la fede cattolica [...], la vostra scuola non sarà più scuola laica [...]. Sarà scuola confessionale anticattolica, pagata col denaro di tutti, ma messa a servizio dei partiti anticattolici»³.

Salvemini dedicò costantemente attenzione al problema della politica scolastica nei rapporti fra stato e chiesa cattolica, della priorità della libertà di insegnamento e della difesa della scuola pubblica nei confronti della scuola confessionale e dei suoi proseliti. Nel suo epistolario, le lettere sui problemi della scuola con riferimento alla questione religiosa sono numerosissime e costituiscono un valido contributo all'approfondimento della conoscenza dei suoi lavori nell'ambito della politica scolastica: va ricordata soprattutto la corrispondenza con Kirner, Mondolfo, Lombardo-Radice e Gentile. Estremamente significativa una lettera in cui Salvemini chiarisce i motivi sociali e morali, per cui si è buttato a capofitto nella politica scolastica: un "ideale altissimo dell'insegnante", la lotta contro la camorra, la corruzione e l'immoralità dilagante nelle strutture burocratiche e, infine, la miseria atroce degli insegnanti⁴. Motivi ancora validi oggi, a distanza di più di cento anni da quando Salvemini scriveva.

² G. SALVEMINI, *Che cosa è la laicità* (1907), in Id., *Scritti sulla scuola*, cit., p. 891.

³ G. SALVEMINI, *Che cosa è la laicità* (1907), in Id., *Scritti sulla scuola*, cit., p. 891.

⁴ La lettera di Gaetano Salvemini a Francesco Papafava, del 13 gennaio 1903, è pubblicata in G. SALVEMINI, *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, cit., pp. 247-52.

Dopo la conclusione del ventennio fascista, nell'articolo pubblicato nel gennaio del 1943 nella rivista di Boston *La controcorrente*, organo di agitazione e di battaglia contro il fascismo, su *La politica ecclesiastica nell'Italia di domani*, sono indicati i più importanti problemi della politica ecclesiastica nel nostro paese: anticlericalismo e democrazia, necessità di distinguere con chiarezza i due problemi delle relazioni fra il Vaticano e il governo italiano e delle relazioni fra stato e chiesa in Italia, essenza e significato dei sistemi concordatari e del regime di separazione tra stato e confessioni religiose, rifiuto di ogni privilegio, rilievo preminente delle questioni dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, della politica scolastica e della libertà di insegnamento. Su ciascuno di questi problemi, Salvemini, sessantasei anni fa, aveva le idee chiare e queste idee le esprimeva con appassionata fermezza, ispirandosi a principi fondati su una sicura concezione democratica della vita individuale e sociale.

«Idee chiare – si legge nell'articolo pubblicato in America nel 1943 – saranno necessarie ai governanti della nuova Italia [...]; Un problema che non potrà non essere affrontato é quello dell'insegnamento religioso nelle scuole. In questo campo la repubblica non avrà da inventare niente di nuovo. Il regime prefascista era soddisfacente e non si deve fare altro che ristabilirlo. [...] Bisogna abolire l'insegnamento religioso come materia obbligatoria nelle scuole secondarie, e ristabilire per l'insegnamento religioso nelle scuole elementari il regime prefascista, che riconosceva ai genitori il diritto di ottenere l'uso delle aule scolastiche fuori delle ore di scuola, perché vi fosse impartito ai loro figli a loro spese l'insegnamento religioso. Il regime introdotto dal regime fascista in conseguenza del concordato, é un regime di privilegio per la Chiesa cattolica e deve essere abolito».

Negli anni dell'Italia repubblicana, a testimonianza dell'impegno di Salvemini a favore della laicità delle istituzioni italiane, con particolare riferimento ai problemi della politica scolastica, meritano di essere ancora ricordati gli articoli pubblicati su *Il mondo* dopo il 1949 [poi ripubblicati nel 1957 nel volume *Clericali e laici* e, due anni dopo la sua morte, nel libro *Italia scombinata*] e sulla rivista fiorentina *Il Ponte*: a questi due periodici Salvemini collaborò con grande continuità. La rubrica *Il ritrovo* della rivista *Il Ponte* ha

accolto moltissimi suoi interventi, che spesso erano veri e propri sfoghi contro quelle che lo stesso Salvemini definiva “canagliate”, “vassallate”, “buffonate”⁵; il fondatore e direttore di questa rivista, Piero Calamandrei, tenne costantemente presente il lavoro di Salvemini, mantenendo nei suoi confronti un dialogo costante di intenti e di metodi, come risulta da pagine di diario, dalle lettere della loro corrispondenza e da articoli pubblicati su *Il Ponte*.

Sin dai primi anni del secondo dopoguerra un approfondito dibattito viene svolto con riferimento al problema dell’alternativa tra scuola laica e scuola confessionale: nel 1945 Benedetto Croce, per spiegare l’opposizione del partito liberale alla nomina di un cattolico a ministro della pubblica istruzione, rileva che il suo partito non può permettere che il 1945 resti «memorando per questo atto gravissimo» di lasciar passare, col suo consenso, «la presa di possesso del partito democratico cristiano, cioè della Chiesa cattolica dalla quale sia pure idealmente dipende, nel ministero dell’istruzione». Ma il contrasto su tale problema si risolve con la decisione di De Gasperi di lasciare ai liberali il governo dell’economia, togliendo loro il ministero dell’istruzione, che da allora per molti decenni è sempre stato guidato da un ministro democristiano: tale decisione era evidentemente ispirata dalla volontà di attribuire al partito dei cattolici il controllo sulla scuola e sulla formazione dei giovani.

Negli anni che precedono l’approvazione della carta costituzionale, la principale preoccupazione dei cattolici in materia di politica scolastica è quella di ottenere che nella nuova costituzione venga riconosciuto il «pieno valore» dell’istruzione religiosa nella scuola. Tale auspicio è espresso in un documento approvato a conclusione della XIX settimana sociale dei cattolici italiani, tenutasi a Firenze dal 22 al 29 ottobre 1945; nel documento si ritiene essenziale una politica governativa tendente a ribadire e rispettare «lo spirito e la sostanza» dei patti lateranensi del 1929 e si sottolinea la necessità che nella nuova costituzione venga riconosciuto «il pieno valore di quanto è contenuto nella stipulazione concordataria e cioè il valore civile del

⁵ Ai documenti raccolti nelle rubriche de *Il Ponte* mi sono ampiamente riferito in una mia ricerca del 1975 per la pubblicazione del saggio *La libertà religiosa nella società italiana*, pubblicato nel volume a cura di P. BELLINI, *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1976, pp. 313-442.

matrimonio religioso, l'istruzione religiosa nella scuola, [...]: in una parola lo spirito e la sostanza dei Patti Lateranensi».

All'assemblea costituente si ripropone nei termini tradizionali il problema dei rapporti tra scuola di stato e scuola privata (quest'ultima, nella situazione italiana, coincide praticamente con la scuola gestita da istituti ecclesiastici): il tema centrale di tutta la discussione è quello delle garanzie della libertà della scuola privata e della sua equiparazione alla scuola statale; le forze di ispirazione cattolica tendono a configurare questa garanzia di libertà della scuola privata come una proiezione del diritto della famiglia all'educazione della prole. Gli art. 33 e 34 della costituzione rappresentano la risultante delle diverse tendenze emerse all'assemblea costituente in materia scolastica: la costituzione stabilisce la libertà individuale di insegnamento, ammette la coesistenza delle scuole private con quelle obbligatorie statali, prevedendo che gli enti e i privati sono liberi di istituire scuole e istituti di educazione, purché non ne derivi alcun onere finanziario per lo stato, e che le scuole non statali e i rispettivi alunni hanno diritto a un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali.

Nel 1946 incomincia la lunga gestione democristiana del ministero della pubblica istruzione; il 24 aprile dello stesso anno, al primo congresso nazionale della democrazia cristiana, vengono esposte le direttive della politica scolastica del partito di maggioranza e Guido Gonella afferma che lo stato deve non limitare ma favorire il diritto divino sull'educazione, proprio della chiesa cattolica, accontentandosi di una funzione «ausiliaria e sussidiaria»; irrealizzabile deve ritenersi la scuola «laica e neutra», considerando il contenuto spirituale e morale dell'educazione. I partiti «laici», pur avvertendo il pericolo di clericalizzazione della scuola e dell'insegnamento, non trovano un accordo sui mezzi per fronteggiarlo: il partito d'azione pone in rilievo gli aspetti negativi della libertà della scuola chiesta dai cattolici; i repubblicani indicano come unica valida prospettiva il ritorno a un laicismo di tipo risorgimentale; i socialisti, tra i quali riscuote largo consenso il principio che il partito non debba imporre agli aderenti alcuna ideologia religiosa, sostengono che allo stato spetta il compito di impedire che le pubbliche istituzioni soggiacciano alle influenze confessionali e di ottenere che la scuola, rinnovata nelle strutture e nei contenuti, sia al servizio delle classi lavoratrici; i comunisti, impegnati

nella ricerca di un difficile dialogo con i cattolici, trovano difficoltà ad avviare tale dialogo proprio sul tema cruciale della scuola: anche i comunisti, comunque, soprattutto per bocca di Concetto Marchesi, si oppongono alla tesi favorevole a concepire la scuola privata sussidiaria di quella pubblica e ad affermare la necessità dell'insegnamento religioso nella scuola statale, che è scuola di tutti e non della maggioranza della popolazione italiana.

Dopo l'entrata in vigore della costituzione, la battaglia per il finanziamento statale alla scuola privata (confessionale e non confessionale), con particolare riferimento a quella secondaria, si sviluppa in parlamento e fuori tra le più vivaci polemiche, mentre si moltiplicano le concessioni agli istituti religiosi. Il 7 luglio 1948 la camera dei deputati respinge la proposta avanzata da Concetto Marchesi di nominare una commissione di inchiesta sulle scuole legalmente riconosciute. Il 5 maggio 1950 il ministro Gonella, illustrando in senato i criteri seguiti dal governo in tema di politica scolastica, esalta la libertà come principio informatore «contro il monopolio e contro l'intolleranza della scuola di stato laica e agnostica».

La polemica sulla gestione democristiana della pubblica istruzione e sul problema della scuola, nel più ampio quadro del conflitto tra stato e chiesa cattolica, impegna i competenti in materia scolastica in numerosi e appassionati interventi sui periodici che dedicano maggiore rilievo a questi temi, come *Rinascita*, *Belfagor*, *Il Ponte*, *Il Mondo*, *Scuola e Città*, *Riforma della scuola*, *Il giornale dei genitori*. Ha osservato in proposito Norberto Bobbio, con parole che suscitano un sentimento di ammirazione e, perché no, di nostalgia per la lucidità del suo pensiero : «Nel nostro clima di prudente conformismo quale è rappresentato dalla maggior parte dei giornali quotidiani, queste riviste si staccano per uno spirito spiccatamente anticonformistico, che rasenta, per i benpensanti, l'insolenza se non addirittura una condannevole irriverenza verso i sacri miti. Clericali hanno non solo negli affari dello Stato ma anche e più nella società civile, influenza ognora crescente; esse, invece, sono laiche, di un laicismo talora aggressivo (e laici sono pure i cattolici che vi scrivono). Il governo va a destra; ed esse sono irrimovibilmente, con maggiore o minore accentuazione, a sinistra. La classe dirigente è reazionaria ed amica dei reazionari, ed esse sono progressiste. E si potrebbe continuare parlando di cultura illuministica contro

politica oscurantistica; di agilità, mobilità, quasi irrequietezza delle idee ed immobilismo della situazione di fatto; di una qualificazione e riqualificazione continua delle posizioni culturali di una società “non qualificata” (cioè qualunquistica)»⁶.

Per molti anni si assiste ad un graduale processo di confessionalizzazione della scuola statale e ad un complesso di episodi nei quali la libertà religiosa nella scuola viene chiaramente violata: questa situazione è resa possibile soprattutto dalla conservazione delle norme concordatarie in materia scolastica, che, negando i principi costituzionali della libertà di insegnamento e della libertà religiosa e impedendo la libera formazione della personalità di ogni cittadino, compromettono lo sviluppo della democrazia nel nostro paese. Costituisce in particolare una pesante ipoteca sull'istruzione pubblica la norma concordataria contenuta nell'art. 36 del concordato lateranense, rimasta in vigore fino all'approvazione del patto di villa Madama del 1984, secondo la quale «L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica». Al principio contenuto nell'art. 36 del concordato lateranense si sono ispirati i programmi ministeriali, con i quali, negli anni dell'Italia repubblicana, si è attuata in concreto l'interferenza confessionale nella scuola (d.p.r. 14 giugno 1955, n. 503 programmi didattici della scuola primaria; d.p.r. 11 giugno 1958, n. 584, programmi per le scuole materne) nei quali l'insegnamento catechistico cattolico viene posto a «fondamento e coronamento di tutta l'opera educativa», con l'avvertenza che «per le scuole private di qualunque tipo, a meno che siano di diverso culto, valgono le medesime norme» e viene affermato recisamente che «l'ispirazione religiosa deve illuminare ed elevare tutta la vita della scuola materna nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica».

Con sentenza 14 dicembre 1972, n. 195 la corte costituzionale ritiene infondata la questione, che era stata sollevata, dal prof. Franco Cordero con riferimento alle norme costituzionali degli artt. 3, 7, 19 e 33. La corte ritiene conforme alla costituzione il sistema per

⁶ N. BOBBIO, *Intellettuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi Argomenti*, 1954, n. 7, p. 105.

il quale le nomine dei professori dell'università cattolica di Milano sono subordinate al nulla osta da parte della santa sede diretto ad assicurare che non vi sia nulla da eccepire dal punto di vista morale e religioso. La decisione emessa dalla corte costituzionale ha l'effetto di porre in luce molti problemi di fondo discussi in ordine ai temi dell'insegnamento, dell'istruzione e della scuola in Italia: così il problema del rapporto che si pone tra valori come la libertà della scuola e la libertà nella scuola; il problema dell'ammissibilità delle università libere; il concetto di scuola come scuola del libero dialogo, incompatibile con un insegnamento in cui viene soffocata la personalità dei singoli e non viene stimolata l'attitudine dei giovani alla critica; la difficoltà di trovare un equilibrio tra concezioni pedagogiche aperte a tutti gli apporti culturali e ideali e indirizzi educativi in qualche modo subordinati a esigenze e finalità confessionali.

Lo spazio consentito per questo scritto non consente di approfondire i molti aspetti di un problema assai complesso, considerando la molteplicità delle questioni che riguardano la vita della scuola, nella quale non si formano cose ma coscienze, come osservava Piero Calamandrei in un non dimenticato scritto del 1956 (prefazione al libro di G. Ferretti su *Scuola e costituzione*).

Lungo e pesante è stato il cammino percorso da coloro che in Italia si sono impegnati per superare l'*ipoteca* del concordato sull'istruzione pubblica. Molte cose sono in effetti mutate, molti sono stati gli interventi della corte costituzionale ma vi sono ancora molti residui di quel lontano passato.

Nel 1989, cinque anni dopo l'approvazione in parlamento del patto di villa Madama, si verifica un evento di particolare rilievo: la "scoperta", da parte della corte costituzionale, di un nuovo *principio supremo*, il "principio supremo di laicità dello Stato": mi riferisco alla sentenza n. 203 del 1989, nella quale la corte ha affermato che i valori costituzionali in materia religiosa concorrono «a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica». Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della costituzione, si legge nella sentenza, 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. La sentenza della corte costituzionale in tema di insegnamento della religione nella scuola pubblica, nonostante gli entusiastici consensi espressi a suo tempo, induce ad esprimere non poche perplessità. Ed infatti, la sentenza non risolve molti dei problemi in discussione circa le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità. L'interpretazione della laicità, non come neutralità «negativa» ma come atteggiamento «positivo» dello stato presenta diverse incongruenze col nostro ordinamento quale esso è venuto configurandosi dopo il 1948, con l'entrata in vigore della costituzione, ma anche dopo il 1956, con l'inizio delle attività del supremo organo di giustizia costituzionale: incongruenze che sono state già poste in rilievo da chi ha esaminato negli ultimi vent'anni il problema della laicità dello stato alla luce della sentenza costituzionale del 1989.

La società di oggi è una società completamente diversa rispetto al passato: è una società nella quale ha faticato a realizzarsi l'impegno sancito nell'art. 3, comma 2 della costituzione, nel quale si legge che è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'esercizio dei diritti di libertà e di uguaglianza. L'espressione usata dal costituente – «è compito della Repubblica» – significa che è compito di tutti i soggetti della repubblica, i soggetti *pubblici*: invece non si può ritenere che questo compito sia attribuito anche ai soggetti che non sono pubblici, per esempio alle scuole private.

Si pone oggi il problema della diversità e della valorizzazione del diverso come elemento positivo. Il problema della laicità oggi non è legato soltanto al fatto religioso ma si riferisce alle varie concezioni del mondo e si deve dunque collegare all'esigenza di superare l'idea che il "fondamento e coronamento" dell'istruzione pubblica possa essere l'insegnamento di una religione specifica, sia pure essa la religione più diffusa nel nostro Paese, a favore della consapevolezza che ci sono varie concezioni del mondo tutte meritevoli di essere tenute presenti: la non-credenza come l'opinione positiva in materia religiosa, la religione cattolica e le tante altre chiese presenti nella società, ciascuna depositaria di una autonoma verità.

Il nesso fra principio di laicità e compiti della scuola è fortissimo e l'esito della delicatissima vicenda dell'affermazione della laicità

nell'esercizio quotidiano dell'attività degli insegnanti non è soltanto affidato alle norme scritte nelle leggi, ma all'opera di ciascun insegnante e di ciascun discente che sia consapevole dell'importanza di questo principio, la cui attuazione è indispensabile affinché il lavoro nella scuola si svolga tenendo presenti le varie differenze e considerando che queste rappresentano elementi positivi di crescita e di formazione per tutti.

*Individuo, gruppi, confessioni religiose nella Repubblica italiana laica e democratica**

SOMMARIO: 1. Premessa. Le ragioni del titolo della relazione. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. I fondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie dei diritti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 7. Conclusioni.

1. Premessa. Le ragioni del titolo della relazione

Innanzitutto alcune brevi considerazioni sul titolo di questa mia relazione, che è stato da me scelto, d'accordo con l'amico prof. Francesco Rimoli, in ricordo di un importante convegno, svoltosi nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Siena sul tema *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, nei giorni 30 novembre-2 dicembre 1972: in quel convegno vennero considerati gli aspetti più rilevanti della proposta di revisione degli artt. 7, 8 e 19 della costituzione, presentata il 27 febbraio 1972 da Lelio Basso, con l'intento di modificare la disciplina costituzionale della libertà religiosa in Italia nel suo aspetto individuale e collettivo¹.

Quando, qualche mese fa, Rimoli mi propose di presentare una mia relazione nell'incontro di oggi, organizzato nella sede del glo-

* In *Atti del convegno* svoltosi alla Fondazione Basso (Roma, 2008) e in *Quaderni laici*, 2, 2010, n. 1, pp. 119-45.

¹ Gli atti di quel convegno, vennero pubblicati in un volume a cui contribuirono poco meno di cento studiosi di diritto costituzionale e di diritto ecclesiastico: il volume, di 1386 pagine, è stato pubblicato dalla casa editrice Giuffrè nel 1973.

rioso istituto fondato nel 1969 da Lelio Basso, il mio ricordo andò immediatamente alle tante opportune iniziative e alle preziose, puntuali indicazioni con le quali Lelio Basso, nel tentativo, che a lui stava particolarmente a cuore, di superare la separazione tra analisi concreta della società e agire politico, si è impegnato, per tutta la vita, per l'affermazione del principio di laicità in Italia: ad alcune di queste iniziative ho partecipato personalmente e sono convinto che Basso avesse ragione quando, nel suo discorso pronunciato al senato il 7 dicembre 1978, nel corso del dibattito sulla revisione del concordato del 1929 – «unica voce in tutto il parlamento italiano a respingere una restaurazione camuffata da revisione»² –, con riferimento all'affermazione di un giornalista che, commentando il dibattito parlamentare, aveva osservato che «l'utopia dell'abrogazione del Concordato era rimasta fuori dell'aula», dichiarò solennemente: «[...] io non ho timore di confessare questa utopia, come non ho timore di confessare l'altra utopia, la più grande e la più pericolosa, che tutti gli uomini, come è scritto nella nostra Costituzione, avranno un giorno su questa terra pari e piena dignità sociale, saranno da tutti considerati fini e non strumenti del potere altrui»³.

A distanza di quasi trent'anni da quando Lelio Basso, pochi giorni prima di morire⁴, pronunciò il suo discorso in parlamento, voglio qui ribadire la mia piena sintonia nei confronti delle idee sostenute da

² Sono parole di G. ALBERIGO, nell'introduzione al volume di L. BASSO, *Scritti sul cristianesimo*, a cura di G. ALBERIGO, Casale Monferrato, Marietti, 1983, p. XV.

³ L'intervento è pubblicato in *Scritti sul cristianesimo*, cit., con il titolo *Muore la chiesa dei potenti, nasce la chiesa dei poveri*, pp. 268-77, spec. p. 277.

⁴ Lelio Basso morì il 16 dicembre 1978; in una lettera inviata il giorno precedente a Giuseppe Alberigo, in risposta a un telegramma di solidarietà per il suo discorso di opposizione alla revisione del concordato, Basso ricordava la sua attenzione per i problemi dei rapporti tra chiese e società, dichiarava la sua convinzione «di essere stato su qualche problema un po' il precursore», esprimeva il desiderio di vedere pubblicati in ordine cronologico i suoi scritti, come ricostruzione di un itinerario coerente in questa materia e chiedeva l'aiuto di Alberigo dichiarando: «E se tu dovessi trovare il progetto valido, avresti voglia di scrivere eventualmente una prefazione? E più avanti ancora di aiutarmi a trovare un editore, che è una cosa che io non so mai fare? Scusami la presunzione, che è implicita in questa richiesta, e anche l'ardire, ma io ho sul serio pochi amici, credo, perché sono troppo indipendente nei miei giudizi». La lettera è riportata in G. ALBERIGO, *Introduzione*, cit., pp. VII-VIII.

Lelio Basso a proposito dell'esigenza di superamento della logica concordataria e della critica alla politica ecclesiastica dei primi tre decenni dell'Italia democratica, idee che, con il passare del tempo, si rivelano di sempre maggiore attualità e confermano la validità degli ideali di libertà e di uguaglianza, che, anche in materia religiosa, hanno ispirato molte delle battaglie da lui combattute.

Nel titolo della mia relazione si fa riferimento alla *repubblica italiana laica e democratica*: ed infatti occorre ricordare che, a seguito della modifica costituzionale attuata con l'art. 114 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e dunque il problema della laicità delle istituzioni in Italia si pone con riferimento alla repubblica italiana nel suo complesso e deve ritenersi che, a partire dall'approvazione di tale legge, una valutazione del problema limitata alla considerazione della laicità «dello stato» non esprima più la nuova realtà istituzionale.

Si consideri in proposito quale importanza, nella repubblica delle autonomie⁵, assumano attualmente le politiche locali della multietnicità, dell'intercultura e del dialogo religioso e le iniziative previste in molte delle più importanti città italiane (in particolare, città metropolitane e comuni), nelle quali vengono sempre più spesso costituite le c.d. *consulte laiche*, nate col proposito di tutelare e garantire le diversità dei cittadini e degli stranieri, singoli e associati, e la laicità delle istituzioni⁶: nella società contemporanea, multiculturale e multireligiosa, la

⁵ Per una valutazione d'insieme dei vari e complessi problemi della repubblica delle autonomie, cfr. il volume a cura di A. PIOGGIA e L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006.

⁶ Come si legge nel biglietto con il quale la delegata del sindaco di Roma, Franca Eckert Coen, ha invitato a partecipare alle iniziative organizzate a Roma per i giorni 8-18 febbraio 2007, con il titolo *Roma reale, Roma plurale*, «le associazioni laiche, le comunità religiose e quelle straniere hanno risposto con entusiasmo e con dovizia di proposte, comunicando ognuna nel proprio modo la cultura delle minoranze e mostrando così i molteplici aspetti della nostra città. La conoscenza reciproca aiuta ad allontanare il senso di timore che il diverso può provocare, crea il passaggio da una società omogenea ed isolata ad una più ampiamente comunicante e varia. Se la nostra città impara ad ascoltare le sue differenti voci, diviene più vibrante, ricca e cosmopolita. Questo è quanto auspichiamo e ci impegniamo a perseguire nell'anno appena iniziato con l'augurio che nel 2007, in una Roma sempre più inclusiva e multiculturale, tutti si possa vivere serenamente».

laicità delle istituzioni costituisce infatti «il più sicuro punto di riferimento per evitare l'inasprimento di fenomeni di fondamentalismo ed integralismo religioso, di ogni matrice, pericolosamente disgregativi del patto di civile convivenza fra tutti i cittadini, uguali e portatori degli stessi diritti e doveri di fronte alle Istituzioni, a prescindere dalle proprie connotazioni religiose, etiche, razziali, linguistiche, etniche, politiche, di sesso, di orientamento sessuale od altro»⁷.

2. *Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni*

A proposito del significato che io penso si debba (o non si debba) attribuire a espressioni spesso usate nel dibattito che riguarda la questione della laicità, a me sembra giusto ritenere che il laico non è una persona che non vuole credere o che non crede; anche i laici, come tutti gli esseri umani, credono ed esprimono, nell'ambito filosofico, culturale e religioso, convinzioni, passioni, fedi e dunque è improponibile la definizione dei laici come “non credenti”. E non è neppure esatta la contrapposizione, assai spesso proposta sulla stampa quotidiana e

⁷ T. MONTI, *Una consulta laica in ogni città*, in *Critica liberale*, XIII, 2006, pp. 203-204, che, con particolare riferimento alla consulta torinese, osserva che questa costituisce una sorta di *lobby* cultural laica, che si rivolge a tutta la città di Torino per trasmettere e comunicare i propri principi e le proprie iniziative culturali; dall'altro, intende porsi come interlocutore laico delle istituzioni pubbliche locali; la consulta si rivolge inoltre a tutte le associazioni che ne possano condividere i principi e gli obiettivi al fine di costruire un percorso comune di collaborazione. Da ricordare anche la recente istituzione della consulta romana per la laicità delle istituzioni, che intende essere un luogo di confronto e collaborazione fra le associazioni romane impegnate nella difesa della laicità e nella diffusione della cultura della tolleranza, del rispetto dell'autonomia, della libertà e della responsabilità individuali, della cultura della razionalità e della distinzione fra pubblico e privato. Come si legge nel documento di presentazione di tale istituzione, «Le tematiche della laicità sono ormai all'ordine del giorno e ci sentiamo impegnati a stimolare e orientare il dibattito, a mettere in comune storie, esperienze, esigenze, visioni diverse, in altre parole a far maturare una cultura ed una coscienza laica in grado di agire e di farsi sentire. La Consulta romana per la laicità delle istituzioni nasce con lo scopo di rafforzare le azioni delle associazioni che vi partecipano e di avviare una collaborazione con la Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni, con la quale condivide i principi fondativi, e con le altre Consulte che stanno nascendo e ci auspichiamo nascano in altre città italiane». Cfr. il fascicolo di gennaio 2007 della rivista *Critica liberale*.

nel dibattito politico, tra *laici* e *cattolici*, per il semplice motivo, assai noto a chi conosce i problemi pratici della laicità, che nell'esperienza concreta vi sono molti cattolici che possono considerarsi laici, così come non è difficile conoscere individui che, pur dichiarandosi non credenti o atei, non assumono tuttavia comportamenti rispettosi delle esigenze di laicità: laico può considerarsi chiunque si ispiri al principio della «responsabilità della vita», un principio di libertà e di autonomia intellettuale per il quale ciascuno può consapevolmente scegliere il proprio progetto di vita, in base al valore dell'autodeterminazione⁸.

Inoltre, non esistono sostanziali differenze tra i due termini *laicità* e *laicismo*, nonostante la frequenza con la quale, nella polemica politica, il termine *laicista* viene usato in senso spregiativo per qualificare (negativamente) chi, con maggiore forza, si propone di ottenere il rispetto delle esigenze di laicità nella società e si espone così a una delle accuse peggiori di questi tempi: l'accusa cioè di essere inguaribili *laicisti*. Se si consultano i più diffusi vocabolari della lingua italiana, può constatarsi che con il termine di *laicità* si intende l'«estraneità rispetto alle gerarchie ecclesiastiche o alle confessioni religiose» e con quello di *laicismo* si indica l'«atteggiamento che propugna l'indipendenza e l'autonomia dello Stato nei confronti della Chiesa, sul piano politico, civile, culturale»⁹; non sussistono in realtà differenze tra le due espressioni e tra le definizioni che se ne danno ed è solo un astratto artificio retorico quello di chi ritiene che tra le due espressioni ricorra una diversità sostanziale, che dovrebbe indurre, nelle intenzioni di chi usa tale artificio, a ritenere ammissibile il principio di laicità e meritevole di aspra contestazione chi sostenga il rispetto dell'esigenza laicista.

Quando si introducono aggettivi intesi a qualificare, in senso positivo o negativo, espressioni alle quali corrispondono degli autentici valori, risulta negativa per la chiarezza del dibattito la tendenza a differenziare concetti tra i quali non esiste una differenza sostanziale. Il *ragionevole* pluralismo, si è detto qualche mese fa nell'incontro politico svoltosi a Orvieto; la *sana* laicità si legge di frequente negli

⁸ U. VERONESI, «No» laico alla distinzione tra attiva e passiva, in *Corriere della sera*, 26 gennaio 2007, p. 46.

⁹ Cfr. le definizioni tratte dal *Dizionario della lingua italiana* di G. DEVOTO e G. C. OLI, II ed., Firenze, Le Monnier, 1975.

interventi delle autorità ecclesiastiche, con le quali ci si propone di dimostrare che quella degli oppositori di talune tendenze clericali è una laicità *malata*, meritevole dunque di un'idonea terapia (ma è molto accreditata l'aggiunta degli aggettivi *vero* e *vera* per definire, e qualificare positivamente, il laico e la laicità); la *vera* libertà, l'*autentica* democrazia si sente dire spesso nei discorsi politici.

Di frequente così le gerarchie ecclesiastiche in Italia tendono a svuotare del suo contenuto la parola *laicità*, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione¹⁰.

Il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di *sana laicità*, è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la *morale* e la *politica* e che la chiesa cattolica è l'autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

3. *I fondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità*

Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionalismo, al clericalismo e al fondamentalismo, secondo i quali, con differenze e analogie nell'uso delle tre espressioni, ci si propone di assegnare alle istituzioni politiche e ai poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali il compito di ottenere il rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante¹¹.

¹⁰ A titolo d'esempio ricordo, tra i molti altri documenti ecclesiastici e pontifici, la nota dottrinale che, nel novembre 2002, la congregazione cattolica per la dottrina della fede rivolse ai politici italiani, nella quale si affermava: «Per la dottrina morale cattolica la laicità intesa come autonomia della sfera civile e politica da quella religiosa ed ecclesiastica – ma non da quella morale – è un valore acquisito e riconosciuto dalla Chiesa»: brano nel quale la chiara affermazione sull'esclusione della sfera morale dall'autonomia rispetto alla sfera civile e politica fa comprendere quali e quanti problemi si pongono sui rapporti tra morale civile e morale religiosa e tra società civile e società religiosa, per ripetere il titolo di un fortunato volume del 1959 di A.C. JEMOLO, *Società civile e società religiosa*, Torino, Einaudi, 1959.

¹¹ Se una forma di dualismo è la premessa storica allo sviluppo del pensiero laico, che è impossibile immaginare in un contesto politico-religioso caratterizzato dall'identità

Il laicismo si esprime comunemente in un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla *tolleranza* delle credenze di tutti e sul *rifiuto del dogmatismo* in ogni settore della vita sociale¹². Sono infatti d'accordo con l'opinione di Francesco Rimoli quando afferma che il principio di laicità può oggi essere inteso come principio generale degli ordinamenti e si riferisce a un modello di neutralità attiva dello stato laico che «impone a quest'ultimo, non solo in campo religioso, di favorire l'espressione

di stati e chiese, è con l'avvento dello stato moderno che si è determinato un mutamento dell'originaria concezione unitaria del potere politico. Il pensiero e l'atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell'uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità.

¹² Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel *principio della tolleranza*, detto anche *principio del dialogo*, a proposito del quale Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo, così si esprimeva nel 1960: «Si tratta non già di scoprire una religione o una filosofia universale al disopra delle religioni e delle filosofie particolari che si contrappongono nel mondo, e neppure di vagheggiarle tutte allo stesso modo in una loro imbalsamazione da museo, ma bensì di vedere se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del dialogo, secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte»: G. CALOGERO, *Tolleranza e indifferenza*, in *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, pp. 72-73, *ivi*, p. 72. Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l'affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure, come è ovvio, esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti. È un principio, quello della tolleranza, le cui origini devono farsi risalire all'umanesimo del XVI secolo, che trova la sua massima espressione nel periodo dell'illuminismo del XVIII secolo e che diviene in seguito parte integrante del pensiero liberale: M. MANETTI, *Tolleranza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. ANIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 460, giustamente ricorda che alle origini la tolleranza non aveva un significato propriamente libertario, ma alludeva a una scelta di opportunità, compiuta dal sovrano in nome della pace sociale e che tale scelta si opponeva alla politica di repressione dei dissenzienti, ma non riconosceva alcune dignità al dissenso o all'eresia e aveva insomma il carattere di una concessione revocabile in ogni momento.

di tutte le possibili istanze (ideologiche, politiche, religiose, culturali), impedendo tuttavia l'affermarsi – non già l'esprimersi – di quelle che, per la loro intrinseca natura, abbiano uno scopo di prevaricazione derivante da un atteggiamento di integralismo esclusivo»¹³.

4. *Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989*

Se la *ragionevolezza*, l'*antidogmatismo*, la *tolleranza* e il *dialogo* sono tratti essenziali del pensiero laico, le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici, come quello entrato in vigore in Italia dopo il 1948, che prevedono la *democrazia* e il *pluralismo*.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è *espressamente* contemplato nella costituzione italiana del 1948¹⁴. Nella disposizione costituzionale dell'art. 7, comma 1, è previsto il principio dell'indipendenza tra stato e chiesa cattolica, ma occorre essere consapevoli che il richiamo nella costituzione (nell'art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha reso difficile la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l'evoluzione *democratica* della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell'assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di richiamare nella carta costituzionale

¹³ F. RIMOLI, *Laicità*, in *Dizionario costituzionale cit.*, pp. 269-70.

¹⁴ Il principio di laicità non è *espressamente* contemplato nelle costituzioni europee diverse da quella francese, nella convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali approvata a Roma nel 1950, nella carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre del 2000 e nella costituzione europea del 19 giugno 2004: testi costituzionali che non prevedono *espressamente* il principio di laicità e che tuttavia fanno riferimento a regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione del valore della laicità.

dell'Italia democratica quei patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di un' *ipoteca del concordato* sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto¹⁵, «Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell'aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare»¹⁶.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale: rinviando ad altri approfondimenti la valutazione di questo complesso problema della storia contemporanea italiana, può essere significativo ricordare una polemica tra *L'Osservatore romano* e *L'Unità*, poco dopo un intervento del sommo pontefice, che, nell'inverno del 1956, aveva deplorato la pretesa immoralità della città di Roma. *L'Unità* si era domandata: ma cosa vogliono le autorità ecclesiastiche: «che il partito della democrazia cristiana al governo sia il braccio secolare dello stato?». Ed ecco come rispondeva *L'Osservatore romano*: «L'Unità è l'organo del partito che votò alla Costituente l'articolo 7. Non può averlo dimenticato. Non può dunque aver dimenticato che il suo partito votò la dichiarazione costituzionale: la religione dello Stato è la cattolica. Abbastanza perché lo Stato ne sia il braccio secolare, senza aver bisogno di ricorrere ad un partito». Sfocata e poco convincente apparve in proposito la reazione polemica espressa, nei confronti della dichiarazione vaticana, da Ambrogio Donini, in occasione di un discorso pronunziato al senato nella seduta del 10 ottobre 1957¹⁷.

In conformità a quanto aveva lucidamente previsto in assemblea

¹⁵ Cfr. il testo dell'intervento di P. CALAMANDREI, *Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1970, pp. 513-20.

¹⁶ P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, a. III, n. 5, maggio 1947, pp. 409-21 e in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 291-315, spec. p. 314.

¹⁷ Il discorso venne pubblicato in *Belfagor*, XIII, 1958, n. 1, pp. 106-115.

costituente Piero Calamandrei, la considerazione dello stato come braccio secolare delle istanze provenienti dalla chiesa cattolica, dopo il 1948, e per un lungo periodo, è stato il *nocciolo* della questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica.

Con un riferimento all'attualità, che a me pare doveroso in questa circostanza, ritengo di dovere rilevare quanto infelice, o quanto meno inopportuno, sia stato il richiamo che il presidente della repubblica Giorgio Napolitano, nella sua intervista rilasciata il 29 gennaio scorso a Madrid, ha fatto, alla discussa votazione dell'assemblea costituente del 25 marzo 1947. Dopo avere osservato «Non ho dubbi che si possa trovare una sintesi sulle unioni civili anche nel dialogo con la chiesa cattolica e tenendo conto delle preoccupazioni espresse dal pontefice e dalle alte gerarchie della chiesa», il presidente della repubblica ha dichiarato: «Mi pare che nella storia italiana, a cominciare da quando fu scritta la Costituzione, si trovò il modo di arrivare a una combinazione delle diverse sensibilità già quando si scrisse l'articolo 7 della Costituzione»: ma quel voto, allora e negli anni successivi, ha suscitato molte e giustificate reazioni critiche che inducono ad esprimere fondati dubbi che si tratti di un evento positivo della nostra storia costituzionale. Tale dichiarazione è stata variamente commentata nei dieci giorni scorsi e a me pare criticabile non tanto per il riferimento alla necessità di un dialogo con la chiesa cattolica che in un ordinamento democratico è necessario ed auspicabile, così come il dialogo con ogni soggetto rilevante nella società, ma proprio per l'apprezzamento nei confronti di un voto in assemblea costituente che merita tuttora di essere giustamente criticato.

Sbaglierebbe, a mio avviso, chi ritenesse che parlare di quel voto di sessant'anni fa significhi rievocare un momento di storia costituzionale di un lontano passato che non esercita più alcuna influenza nella vita politica dell'Italia di oggi: per dimostrare quanto erronea sia tale opinione, è sufficiente rammentare come il riferimento alla laicità costituisca, proprio in questi giorni, uno dei "nodi" più difficili che ha impegnato il lavoro dei dodici "saggi" (erano tredici prima della rinuncia di Giorgio Ruffolo) incaricati di scrivere il c.d. *manifesto del partito democratico*¹⁸: nel passaggio sulla laicità il risultato di

¹⁸ Il gruppo ristretto che ha elaborato l'ultimo testo del *manifesto* è formato da

tale lavoro, che, come si è scritto, «gronda prudenza»¹⁹, è la formulazione di un testo nel quale risulta evidente lo sforzo di armonizzare le diverse istanze di chi ritiene essenziale la difesa della laicità della repubblica e chi afferma la necessità di riferimenti, diretti o indiretti, al concordato: chi legge il testo di tale *manifesto* può così constatare che all'affermazione, a mio avviso pienamente condivisibile, che «La laicità non è una ideologia antireligiosa, ma è il rispetto e la valorizzazione del pluralismo degli orientamenti culturali», viene aggiunta un'altra affermazione, oggetto invece di molte e fondate critiche nel dibattito politico e culturale, che trova riferimenti in una sterminata bibliografia degli ultimi sessant'anni, nella quale si proclama: «Riteniamo che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica siano stati validamente definiti dalla Costituzione».

Anche se comprendo le difficoltà degli organi dirigenti del partito dei democratici di sinistra di esprimere critiche alla decisione con la quale nel 1947 il partito comunista italiano, con qualche limitata eccezione, aderendo alla pressione di Togliatti intesa a «salvare l'unità delle masse e la pace religiosa», votò a favore del richiamo dei patti lateranensi nella costituzione, con l'approvazione dell'articolo 7, definito da Benedetto Croce «uno stridente errore logico e uno scandalo giuridico», penso che per moltissimi italiani, consapevoli delle conseguenze di quel voto, la soluzione costituzionale del richiamo ai patti lateranensi stipulati durante il regime fascista rappresenti oggi il ricordo di una soluzione inaccettabile.

Se la carta costituzionale del 1948 non fa alcun riferimento al principio di laicità, quest'ultimo costituisce tuttavia un principio che, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria come separazione della sfera dello stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di *democrazia pluralista* previsto nella carta costituzionale italiana e in molte delle altre costituzioni europee.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, è noto che, con specifico riferimento al *caso italiano*, con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra corte costituzionale ha inteso

Giorgio Tonini, Salvatore Vassallo, Michele Salvati, Pietro Scoppola, Giorgio Mattarella e Roberto Gualtieri.

¹⁹ M. GUERZONI, *Partito democratico. Il manifesto dei "saggi"*, in *Corriere della sera*, 2 febbraio 2007, p. 13.

affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. *laicità positiva* (ancora una volta un aggettivo per la laicità!) quella cioè della «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»²⁰; la corte costituzionale non ha invece accolto quella concezione della *laicità-neutralità*, considerata «l'espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati²¹: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrilevanza per lo stato e per le istituzioni repubblicane dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare alla coscienza dei credenti. Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1848, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa²². È questa una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l'esperienza della vita parlamentare, nella quale, in occasione del voto sulla legge in materia di fecondazione artificiale, e, più di recente, delle discussioni sul riconoscimento delle *unioni di fatto* e sulla valutazione dei c.d. temi eticamente sensibili, è possibile constatare che le esigenze di laicità della società italiana erano maggiormente rispettate negli anni nei quali furono approvate leggi come quella sul divorzio e sull'interruzione della gravidanza. Anche a questo proposito occorre ribadire il diritto dei cittadini a leggi che non impongano comportamenti o divieti ispirati a pur rispettabili principi religiosi ed etici, ma garantiscano la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali.

²⁰ Cfr. il punto n. 4 del *considerato in diritto* della sentenza.

²¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976. Sul pensiero di Mortati può vedersi il mio scritto *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 491-510.

²² Cfr. sul punto S. LARICCIA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1848*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XLIV, 1999, pp. 453-82.

5. *Le garanzie dei diritti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana*

A proposito dell'esigenza, sottolineata con forza da Lelio Basso nell'ultimo suo discorso in parlamento, che tutti gli esseri umani siano «considerati fini e non strumenti del potere altrui», è noto che, in assemblea costituente, il problema dei diritti della persona umana era stato posto, sin dal 9 settembre 1946, da Giuseppe Dossetti, in relazione ai testi da approvare nella costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti²³. In tale ordine del giorno, poi non sottoposto a votazione, si considerava come unica impostazione conforme alle esigenze storiche di quegli anni, quella che affermasse «l'esistenza sia dei diritti fondamentali

²³ Diritti «che non possono non essere comuni a tutti». Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno: «La Sottocommissione esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato. La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione». Palmiro Togliatti era intervenuto al dibattito osservando che le dichiarazioni in esso contenute potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa ed ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione. V. sul punto il volume G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. MELLONI, Bologna, il Mulino, 1994, spec. pp. 101-6.

delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

Pur in assenza di disposizioni costituzionali che qualificano *espressamente* lo Stato italiano e le sue istituzioni con riferimento al principio di laicità, il problema dell'alternativa laicità/confessionalità, che era stato discusso durante i lavori dell'assemblea costituente, ha dominato il dibattito sui caratteri dello stato italiano dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948 e la discussione sul carattere confessionale o laico dello stato italiano ha costituito una questione di primaria importanza nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi sessant'anni.

Per comprendere e valutare l'influenza che i valori costituzionali hanno esercitato sul sistema legislativo italiano riguardante il problema religioso e, più in generale, sull'esperienza giuridica in materia religiosa nell'Italia democratica degli anni che seguono l'entrata in vigore della carta costituzionale del 1948, è necessario tenere presenti le condizioni che hanno caratterizzato la vita sociale del nostro paese in tale periodo²⁴.

Un primo compito che si poneva con urgenza al legislatore dell'Italia democratica era quello di una tempestiva riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, capace di assicurare: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili di ogni essere umano sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quale si sviluppa la sua personalità (art. 2 cost.), il rispetto della eguaglianza dei cittadini, singoli e associati, indipendentemente dal culto professato, e del principio di imparzialità dello stato in tale materia (artt. 3 e 97 cost.), l'attuazione del principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1, cost.), il riconoscimento delle libertà, individuali e collettive, di religione e verso la religione

²⁴ Le norme costituzionali sul problema religioso rivelano l'esigenza, profondamente avvertita dalle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948, di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato – un passato che, in tema di religione, aveva visto discriminazioni e posizioni di privilegio nei confronti di individui, di gruppi e di confessioni religiose – e di affrontare alla luce di tale esperienza il problema consistente nel prevedere una normativa capace di consentire una pacifica convivenza delle organizzazioni sociali con finalità religiosa e un sistema di garanzie conforme alle nuove istanze di libertà espresse dalla comunità.

(art. 8, 17, 18, 19, 20, 21, 33 e 38 cost.); una riforma idonea cioè ad inserire stabilmente nel sistema il riconoscimento dei più significativi valori contenuti nella costituzione con riferimento al fattore religioso.

L'esperienza giuridica tuttavia è rappresentata, oltre che dalla legislazione, anche dalle tendenze giurisprudenziali, dalla politica governativa, dagli orientamenti delle forze politiche, dalla prassi amministrativa, dagli indirizzi seguiti nella produzione scientifica, dalle posizioni assunte dall'opinione pubblica, e cioè dai comportamenti degli uomini e delle donne che compongono la società di un paese e costituiscono i veri protagonisti di tale esperienza.

È stato merito della dottrina più sensibile al nuovo clima che andava maturando nel paese, in corrispondenza con i profondi mutamenti costituzionali sopravvenuti alla caduta del regime fascista, avere tempestivamente individuato l'esigenza di affermare un criterio generale di interpretazione delle norme giuridiche riguardanti il fatto religioso: «quello di saggiare le concezioni teoriche alla stregua della garanzia di libertà dell'individuo»²⁵. Per un lungo periodo tuttavia non vengono adeguatamente poste in rilievo le contraddizioni rilevabili nel sistema dopo le innovazioni previste dal costituente e non vengono evidenziate le nuove potenzialità offerte dai principi costituzionali in materia religiosa per una interpretazione della disciplina legislativa capace di rinnovarne i contenuti e i metodi e di tenere conto dei valori affermati nella carta del 1948²⁶.

È noto d'altra parte che la costituzione italiana è stata la sintesi di un compromesso tra forze politiche concorrenti tra loro; il tentativo di pervenire a soluzioni unitarie sulle quali concordassero le formazioni

²⁵ L. SCAVO LOMBARDO, *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi*, in *Foro it.*, 1947, I, cc. 251 s.

²⁶ Le ragioni che spiegano tale atteggiamento sono numerose e complesse: in proposito non è da sottovalutare l'influenza esercitata da alcune scelte "politiche" adottate dallo stesso costituente. La difficoltà, apparsa evidente durante il periodo in cui si svolsero i lavori dell'assemblea costituente, di pervenire a un'intesa tra le forze politiche sulla materia religiosa indusse ad accogliere, su alcuni tra gli aspetti più specifici della questione religiosa – rapporti tra stato e chiesa cattolica, relazione tra le garanzie di libertà e di eguaglianza, tutela degli interessi individuali e collettivi, diritti e libertà nelle formazioni sociali e delle formazioni sociali, limiti alle libertà individuali e collettive in tema di religione, pluralismo religioso, diritto di famiglia, libertà della scuola privata ecc. –, le soluzioni capaci di soddisfare le aspirazioni promananti dalle diverse correnti politiche.

politiche presenti nell'assemblea costituente non soltanto traspare nel policentrismo, nel regionalismo, nel pluralismo sociale, ma fa sì che alla costituente venga elaborato un sistema di garanzie nel quale i diritti di libertà delle carte ottocentesche soffocati dal regime fascista convivono, in un reciproco collegamento, con i diritti sociali di cui sono portatori i movimenti socialisti²⁷.

Una prima, e più grave, contraddizione è possibile riscontrare proprio nell'art. 7 cost., la cui principale difficoltà di interpretazione deve farsi risalire alla volontà del costituente di prevedere, nella stessa disposizione, due principi non facilmente conciliabili tra loro: il riconoscimento delle rispettive sovranità dello stato e della chiesa cattolica, «ciascuno nel proprio ordine», contemplato nel comma 1 e la disciplina *pattizia* dei loro reciproci rapporti, richiamata nel comma 2 della stessa disposizione²⁸.

Dal punto di vista politico e giuridico la conferma della intangibilità dei patti stipulati nel 1929 e l'interpretazione che, con varie sfumature, sostiene il principio della prevalenza del sistema concordatario e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del

²⁷ Cfr. N. BOBBIO, *Profilo ideologico del Novecento*, in *Storia della letteratura italiana* a cura di E. CECCHI e N. SAPEGNO, IX, Firenze, La Nuova Italia, 1969, pp. 121 ss., spec. p. 218. Il compromesso attuatosi, anche in materia religiosa, tra le due maggiori forze politiche, la democrazia cristiana e il partito comunista italiano, determina una situazione per cui, mentre con talune disposizioni si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 cost.), la parità giuridica dei cittadini senza distinzione di religione (art. 3), l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), il diritto di riunione (art. 17) e di associazione (art. 18) per fini religiosi, la libertà di pensiero, di stampa e di propaganda religiosa, la garanzia di professare liberamente la propria fede in forma individuale e associata e di esercitare il culto (artt. 19 e 21), il divieto di limitazioni legislative per il fine di religione o di culto di una qualsiasi istituzione (art. 20), con l'art. 7, comma 2, cost., e soprattutto con l'interpretazione che ne propone una parte della dottrina e della giurisprudenza, si instaura in Italia un regime concordatario confessionista contrastante con la eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello stato e con la libertà delle confessioni religiose.

²⁸ Con la norma contenuta nell'art. 7, comma 2, cost., il legislatore costituzionale, anziché affrontare *ex novo* il problema dei rapporti con la chiesa cattolica in Italia e prevedere un sistema che in ordine a tali rapporti fosse coerente con i nuovi principi e valori espressi dall'ordinamento democratico, per un complesso di motivi sui quali i giuristi e gli storici si sono soffermati in questi anni, preferì ancorarsi a una legislazione già esistente, anche se in molte sue norme difforme rispetto alle disposizioni costituzionali.

1948 determinano la grave conseguenza che per molti anni l'azione dello stato viene vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vengono a trovarsi in una condizione di vergognosa mancanza di libertà²⁹.

Si spiega così come rimangano senza alcun effetto i ripetuti tentativi con i quali i rappresentanti delle minoranze religiose in Italia chiedono l'abrogazione della legislazione sui «culti ammessi» (l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289) e l'applicazione del principio contenuto nell'art. 8, comma 3, cost., che riconosce alle rappresentanze delle confessioni diverse dalla cattolica il potere di stipulare le intese con lo Stato, sulla cui base avrebbe dovuto essere emanata dopo il 1948, per preciso impegno costituzionale, la legislazione riguardante i culti diversi dal cattolico³⁰.

La tendenza a svalutare l'importanza dei principi costituzionali

²⁹ Con riferimento a tale periodo cfr. S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313 ss.; ID., *La politica ecclesiastica italiana nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, II, Milano, Giuffrè, 1976, p. 816 s.

³⁰ Anche con riguardo alla disciplina giuridica delle minoranze religiose, come con riferimento a molte altre materie, rimangono in vigore le disposizioni legislative emanate durante il ventennio fascista, che contengono principi illiberali e sono ispirati all'attuazione di valori ben diversi rispetto a quelli che caratterizzano il nuovo ordinamento democratico. Si verifica così una situazione paradossale per cui, pur in presenza di una costituzione composta da disposizioni capaci di assicurare una adeguata garanzia delle libertà democratiche relative al *fatto* religioso, per circa un decennio dopo l'entrata in vigore della costituzione, si assiste a una sistematica violazione delle norme poste a tutela delle libertà di religione e si nota una scarsissima sensibilità per l'attuazione dei nuovi valori costituzionali. «La situazione di fatto italiana è assai semplice: – osservava Arturo Carlo Jemolo nel 1952 – non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione [...]; non è mai entrato in vigore l'art. 8 [...]; mai, almeno in questa materia, l'art. 17 [...]. Per il Ministero dell'Interno [...] non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 [...] e l'art. 18 del t.u. della legge di p.s. 18 giugno 1931 [...]. Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, che le riunioni per scopo religioso non possano fruire della libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni [...]. Non c'è cioè in Italia neppure quella libertà di *devotio domestica*, che era largamente accordata alle minoranze religiose già prima della Rivoluzione francese, e di cui almeno gli stranieri fruivano pure nella Roma dei Papi. È questo per molti di noi un argomento penoso, perché non possiamo non considerare che ciò che si verifica in Italia sarebbe impensabile in ogni Paese al di là delle Alpi [...]»: A.C. JEMOLO, *Libertà religiosa*, in *Il Mondo*, IV, n. 40, 4 ottobre 1952, p. 2.

per una modifica del sistema legislativo e l'orientamento favorevole a interpretare in senso restrittivo le garanzie contemplate nella costituzione e a negare l'influenza dei valori costituzionali sull'esperienza giuridica relativa al fenomeno religioso caratterizzano, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, la politica del governo, le prevalenti posizioni dottrinali e giurisprudenziali, la prassi amministrativa e l'atteggiamento dell'opinione pubblica. Questa affermazione può trovare conferma: nell'ostinato rifiuto del governo di accogliere le istanze delle minoranze religiose per una legislazione più liberale e democratica e nella scarsa sensibilità dimostrata dalle forze politiche di opposizione in ordine a tale questione; nel tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione garantita nell'art. 19 cost., individuando una serie di limiti inesistenti nella disposizione costituzionale (unico limite previsto è quello del buon costume!) e non collegabili alla tutela di "altri" valori protetti dalla Costituzione; nella distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche, con la ulteriore suddivisione delle prime in norme precettive a efficacia immediata e norme precettive a efficacia differita; nell'inattuazione della regola per la quale, ove determinate disposizioni siano suscettibili di assumere anche significati incompatibili con disposizioni costituzionali, gli organi giudiziari debbono accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione; nella esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione delle libertà di religione e verso la religione; nell'inadeguata importanza attribuita all'art. 2 cost., disposizione per molti anni ritenuta inidonea a garantire i diritti inviolabili del fedele cattolico, sul presupposto che si tratti di una disposizione non riferibile alla chiesa cattolica, che non può configurarsi come una comunità intermedia (ma la Costituzione parla di «formazioni sociali» e non di «comunità intermedie»!); nello scarso rilievo riconosciuto al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, comma 2, cost.; nell'adesione alla tesi che sostiene la necessità di distinguere tra tutela (della eguaglianza) delle singole persone fisiche e tutela (della eguaglianza) dei gruppi sociali, concezione fondata su una rigida distinzione tra individuo e gruppo³¹; nell'adesione alla tesi che

³¹ Cfr. in proposito S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, pp. 117 ss.

ritiene compatibile il principio di disuguaglianza con il riconoscimento di una piena libertà religiosa, dimenticando che l'eguaglianza è la condizione che in concreto rende possibile l'esercizio della libertà; nell'affermazione del principio che la diversa rilevanza quantitativa di un gruppo sociale giustifichi e renda anzi necessario un trattamento giuridico differenziato; nell'attenzione dedicata soltanto da pochi e isolati intellettuali al problema della protezione delle minoranze religiose e della loro libertà nella società.

Per un lungo periodo, dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana, gli organi pubblici, le forze politiche e sociali, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti agiscono come se la carta costituzionale non esistesse, con la conseguenza che viene ostacolato e rinviato nel tempo il processo di rinnovamento delle istituzioni italiane e il programma costituzionale rimane, come osservava Piero Calamandrei, il programma di «una rivoluzione non ancora attuata, ma promessa per l'avvenire».

Più di cinquant'anni fa, nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo di quell'anno del *Ponte*, la rivista fondata e diretta da Piero Calamandrei³², in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ebbi modo di apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della costituzione, quando la causa della libertà religiosa venne perorata in parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo³³.

«Fu la lunga notte clericale – scriveva Lelio Basso in un articolo, pubblicato sulla rivista *L'Astrolabio* del 27 settembre 1970 –, l'epoca delle persecuzioni scelbiane contro gli acattolici, l'epoca in cui ogni

³² Sul fascicolo n. 12 del 2006, pp. 78-94 de *Il Ponte* è ora pubblicato un mio articolo su *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*.

³³ G. SPINI, *La persecuzione degli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, IX, 1953, n. 1, pp. 1-14. Sarebbe opportuno che i giovani, assai spesso ignari di importanti vicende della storia contemporanea del nostro paese, andassero a rileggere il saggio di Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica. Sull'esperienza di quegli anni può vedersi il mio contributo *Le libertà di religione nella società italiana*, cit., pp. 313-422.

riunione dei protestanti era sovversiva ed era consentito ai vescovi di ingiuriare i non credenti. L'art. 7 della Costituzione e la cancellazione del 20 settembre dalle festività nazionali [decisa in una seduta alla camera del 25 maggio 1949] sono residui di quell'epoca e di quella mentalità che vanno eliminati se si vuole che l'unità sia sul serio raggiunta. Ma lentamente lo spirito laico riprese e l'opinione pubblica cominciò a manifestare segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie, condannate anche da molti cattolici. Ci fu una pronuncia pressoché unanime alla camera (contrari solo i missini) per la revisione del concordato, che ne esclude le norme antidemocratiche e anticostituzionali – che sono la maggioranza [...]. Più tardi la lunga lotta per il divorzio. [...]». Tuttavia, «anche se la battaglia per il divorzio sarà vinta – aggiungeva Basso – non sarà vinta la battaglia per l'eguaglianza e la libertà religiosa in Italia, finché rimarrà l'art. 7 e finché rimarranno i Patti Lateranensi»³⁴.

6. *La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia*

Come sperava Lelio Basso, la battaglia per il divorzio è stata vinta, con il referendum del 12 maggio 1974; con l'approvazione della l. 22 maggio 1978, n. 194, è stata vinta anche la battaglia per la previsione di nuove norme in materia di interruzione della gravidanza; dei patti lateranensi è rimasto in vigore il solo trattato del Laterano, con esclusione però della disposizione più antidemocratica

³⁴ L. BASSO, *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *Astrolabio*, VIII, 27 settembre 1970, n. 38, pp. 12-13, il quale osservava: «Cinque anni fa ero stato io a prender l'iniziativa, in sede parlamentare, di riproporre il problema all'attenzione del paese, presentando quella mozione per la revisione che approdò al voto testé ricordato di tre anni fa. Dissi allora che personalmente ero per l'abolizione del concordato, ma che ritenevo necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sul significato dei Patti Lateranensi e che, appunto per questo, mi limitavo allora a chiedere la revisione. Ma oggi considero che il miglior modo di celebrare tutti assieme "non senza commozione ed entusiasmo" la fine del potere temporale sia quello di porre fine anche al potere temporale indiretto, a cui i Patti Lateranensi hanno aperto le porte e che ha trovato nell'art. 7 della Costituzione un solido fondamento».

e anticostituzionale, che era quella contemplata nell'art. 1, nel quale era previsto che la religione cattolica, apostolica, romana era la sola religione dello stato italiano; nel 1985 è entrato in vigore il patto di villa Madama, e cioè il nuovo concordato stipulato fra l'Italia e la santa sede il 18 febbraio 1984.

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni ottanta, hanno portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del concordato del 1929, quando i rappresentanti dello stato italiano e della santa sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista. La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comunque rinviata nel tempo) anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva, dovuto all'importanza che, per le varie confessioni religiose, ha assunto l'obiettivo di ottenere l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato italiano e delle chiese.

L'art. 1 dell'accordo, dopo avere precisato che «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». È importante ed opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, comma 1, cost., nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* e, dopo il 1985, nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della *logica confessionale*, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e

dell'ordinamento italiani, può in concreto interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria³⁵?

Sono trascorsi più di vent'anni da quando in Italia è stata approvata la legge 25 marzo 1985, n. 121, contenente la «*Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*».

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il concordato e gli accordi di natura concordataria, rispondenti all'esigenza dei regimi autoritari di favorire la concessione di privilegi alle confessioni religiose e di agevolare l'esplicitarsi di forti influenze del fattore clericale sulle istituzioni pubbliche e private, non costituiscono più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti lateranensi del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali anche in materia religiosa, l'imparzialità dello stato in tale materia e il principio di laicità, che opera come «fattore primario del modello di democrazia pluralista» del nostro sistema giuridico³⁶.

Molti dei problemi conseguenti alla confessionalizzazione della società italiana determinati dall'entrata in vigore dei patti lateranensi del 1929 e dalla decisione dell'assemblea costituente di richiamare tali patti nella carta costituzionale del 1948³⁷ non sono venuti meno con l'approvazione del nuovo concordato: è tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato e inadeguato a soddisfare le attuali esigenze della società civile.

Negli ultimi decenni si sono verificate le condizioni favorevoli per l'instaurarsi di sempre più frequenti e intensi rapporti tra autorità pubbliche e quelli che possono qualificarsi i rappresentanti degli interessi religiosi³⁸, intendendo con tale espressione non soltanto le chiese e le

³⁵ Cfr. sul punto S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, p. 166.

³⁶ F. RIMOLI, *Laicità*, cit., in *loc. cit.*

³⁷ Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia (1948-1980)*, Brescia, Queriniana, 1981.

³⁸ Può consultarsi in proposito S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967.

confessioni religiose, ma anche altre organizzazioni interconfessionali, intraconfessionali e non confessionali. Sull'affermarsi di questa pratica del confronto e del dialogo ha fortemente influito il proposito di agire nella prospettiva di un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in ambiti essenziali quali sono quelli dell'educazione e della formazione, della lotta per il superamento delle discriminazioni e dell'emarginazione sociale, della parità dei sessi, della sanità. Queste tendenze e il perseguimento di questi obiettivi pongono problemi di non facile soluzione per chi si proponga di favorire la costruzione di una società e l'organizzazione di istituzioni fondate sul principio di laicità.

Tra gli esempi più significativi delle pressioni esercitate da organizzazioni religiose sulle politiche pubbliche in Italia possono ricordarsi i seguenti: discorsi delle gerarchie ecclesiastiche in materia matrimoniale, con particolare riferimento al divorzio e agli obblighi che deriverebbero per i giudici e gli avvocati nell'esercizio delle loro funzioni; affermazioni della conferenza episcopale italiana, ripetute e sempre più pressanti, tendenti a perseguire l'obiettivo di introdurre o modificare la legislazione e le prassi in materia di ricerca scientifica e di riconoscimento dell'embrione e della persona umana; insistenza con la quale, pur dopo la sottoscrizione della costituzione europea, si continua a richiedere la menzione, nel preambolo della costituzione stessa, delle radici cristiane, e/o giudaico-cristiane³⁹.

Non mi soffermo qui nel considerare se nel periodo più recente si siano accentuati in Italia i caratteri di modernità, democrazia, solidarietà e pluralismo; a me pare che, in molti ambiti, vi siano giustificate ragioni per ritenere che la situazione non sia molto migliorata rispetto al passato e che vi siano anzi sempre maggiori ostacoli per l'affermazione di un valore importante qual è la laicità della repubblica e delle sue istituzioni: nelle due proposte di legge sulla libertà religiosa, attualmente in

³⁹ Nel 1994, concludendo una relazione dedicata ai problemi della laicità in Italia: ricordavo gli ostacoli esistenti nel nostro paese per la laicizzazione della politica e per la costruzione dell'Italia democratica come stato laico e aggiungevo le seguenti parole: «il futuro è di fronte a noi, [...], affidato all'impegno cosciente e responsabile di tutti coloro che perseguono l'obiettivo di un'emancipazione della politica dalla religione e quindi dello stato dalle chiese ed assegnano ad un comportamento politico autonomo dai valori religiosi il compito di creare uno stato moderno, laico, democratico, solidarista e pluralista»: *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, in *Behemoth*, IX, 1994, n. 16, pp. 75-84.

discussione in parlamento, sia detto per inciso, non si fa mai riferimento al principio di laicità, quasi si trattasse di una ... *parolaccia*.

Pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, nei confronti dei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, occorre purtroppo dire che in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico⁴⁰); 2. non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione) e la libertà si trasformi dunque in *privilegio*⁴¹ (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità

⁴⁰ Per le ragioni che giustificano tale affermazione, possono vedersi i miei scritti *Laicità e politica ...*, cit.; *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, pp. 143-96; *Laicità e confessionarietà dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, nel volume a cura di M. GALIZIA, Milano, Giuffrè, 1996; *Esigenze di laicità della società italiana*, in *Manifesto laico*, a cura di E. MARZO e C. OCONE, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 59-67; *Laicità, garanzia di libertà per tutti*, in *Confronti*, 2002, n. 3, p. 4; *Una legge a garanzia della laicità?*, in www.federalismi.it; *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1245-55; *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 330-6; *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli, Jovene, 2005, pp. 247-66; *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, cit.

⁴¹ Con riferimento a tale alternativa, cfr. il mio vecchio scritto *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1977, I, pp. 282-92.

della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; 5. non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche; 6. sono tuttora previsti, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del consiglio di stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque *diritti, non interessi legittimi*.

Le preoccupazioni sono particolarmente giustificate in materia scolastica, nella quale da molto tempo è in atto un processo di sistematica distruzione della scuola pubblica, dimostrato da tanti e significativi *fatti* verificatisi nel periodo più recente: approvazione dalla legge n. 62 del 10 marzo 2000 relativa alla parità scolastica e al diritto allo studio e all'istruzione, una legge a mio avviso incostituzionale, perché contrastante con importanti principi contenuti in tema di scuola, insegnamento e istruzione nell'art. 33 cost.; assunzione a tempo indeterminato nella scuola pubblica di migliaia di docenti di religione cattolica; prassi delle scuole private cattoliche di ogni ordine e grado di licenziare chi si sposi con rito civile o chi realizzi una famiglia di fatto; definirsi di un quadro complessivo di politica scolastica che privilegia le scuole private e la scuola come servizio ai privati e indebolisce ulteriormente il profilo laico della scuola concepita come luogo di convivenza e di confronto di tutte le idee.

È necessario essere consapevoli che soltanto una scuola veramente laica, che rispetti cioè tutte le fedi senza privilegiane alcuna, è in grado di operare su un piano di parità e cioè con piena legittimità costituzionale. Il *pluralismo religioso e culturale*, sulla cui importanza nel sistema costituzionale italiano possono leggersi le sentenze della corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203 e 14 gennaio 1991, n. 13, può realizzarsi soltanto se le istituzioni scolastiche rimangono imparziali di fronte al fenomeno religioso: l'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi

attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, che non potrebbe in concreto essere tendenzialmente esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

L'influenza del fattore clericale sulle politiche pubbliche in Italia continua ad avere un rilievo negativo sull'evoluzione della società democratica ed occorre non sottovalutare l'importanza che assume il problema della laicità nel nostro paese. Non vi è dubbio che i temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità della repubblica italiana e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della *logica concordataria* come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

Il caso ha voluto che l'incontro di oggi si svolga in coincidenza di importanti scelte di politica governativa in tema di riconoscimento delle convivenze civili e della previsione di diritti per i conviventi in famiglie diverse rispetto a quelle fondate sul matrimonio: mi riferisco alla approvazione nel consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2007 del testo del disegno di legge sui patti di convivenza e di solidarietà o sui diritti e doveri dei conviventi delle "famiglie di fatto", come si precisa, in modo inadeguato per la soluzione del problema del riconoscimento delle convivenze civili, nel titolo del disegno di legge sui c.d. DICO.

Pochi giorni fa, dopo una seduta parlamentare nella quale era stata respinta una proposta del ministro Bindi che, a proposito della legge sull'attribuzione del cognome ai figli, aveva presentato un emendamento inteso a sanare, mediante la proposta di modifica della disposizione contenuta nell'art. 258, comma 1, cod. civ., una delle tante ingiustizie previste dal nostro diritto di famiglia, i lettori attenti dei quotidiani hanno potuto apprendere che centinaia di migliaia di «figli che vivono felicemente in una famiglia di vecchio tipo piena di cugini, zii e nonni affettuosi»⁴², non hanno né cugini

⁴² Sono le parole contenute in una lettera di protesta inviata dal lettore Enrico Conzardi a *L'Espresso*, pubblicata nel n. 5 dell'8 febbraio 2007 del quotidiano, alla p. 183.

né zii, né nonni perché sono nati da una coppia di fatto, e in proposito si applica il citato art. 258, comma 1, del codice civile, così riformato dalla l. n. 151 del 1975, per il quale il riconoscimento del figlio naturale di regola non produce effetti che riguardo al genitore da cui fu fatto. «Ma che rapporto ho io con il figlio naturale di mio fratello?», è stata la sconcertante domanda polemica di un sottosegretario durante il dibattito in commissione giustizia al senato. Sono andato a rileggere il commento che Alberto Trabucchi, un grande studioso del diritto civile e del diritto di famiglia, dedica all'argomento e mi è ritornato alla memoria quel che già sapevo sulla logica delle discriminazioni tra la filiazione legittima e quella dei figli nati fuori dal matrimonio: che, cioè, in questa materia il problema per il giurista è «un problema di assetto della società civile» e che vi è un'imprescindibile esigenza di prevedere un trattamento giuridico differenziato per i figli procreati fuori dal matrimonio per lo stesso significato attribuito all'istituto della famiglia legittima che «si dovrebbe riconoscere a fondamento della compagine sociale e nella quale sarebbe augurabile si formassero le nuove generazioni della società» (sono le parole di Trabucchi)⁴³.

Sono più di trent'anni che i problemi della rilevanza giuridica della famiglia di fatto, anche al di là dei rapporti di filiazione, sono oggetto di ampi e approfonditi studi civilistici e costituzionalistici, che hanno consentito di constatare come la tendenza culturale, anche sul piano internazionale, da molto tempo ormai si è evoluta nel senso di una sempre maggiore equiparazione delle «due famiglie», come si legge in una sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 1979. Obiettive ragioni di giustizia e di desiderabilità sociale hanno sempre indotto il legislatore a limitarsi a prevedere un «minimo giuridico» nell'ambito della famiglia, in coerenza con l'esigenza che, in materia di rapporti familiari, il diritto si limiti a pochi e limitati interventi, come se la famiglia costituisse un'isola appena lambita dal mare. Chi conosce l'argomento sa che sin dagli anni ottanta dello scorso secolo si prevedeva che la *deregulation* della famiglia legittima si sarebbe correttamente accompagnata a una giuridicizzazione limitata di quella naturale, verso un progressivo accostamento dello statuto

⁴³ A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, XXX ed., Padova, Cedam, 1997, p. 301.

giuridico dei rapporti coniugali e di quello delle altre convivenze⁴⁴. La protezione costituzionale della famiglia di fatto o naturale poggia sull'art. 2 cost., che prevede la tutela della persona, ma anche delle formazioni sociali essenziali per il suo sviluppo, e sull'art. 29, comma 1, a causa dell'aggettivo *naturale*, che altrimenti sarebbe pleonastico, se la famiglia fosse soltanto la società fondata sul matrimonio⁴⁵. Il legislatore costituzionale, pur non potendo prevedere le richieste che nei decenni successivi sarebbero state fatte per il riconoscimento di famiglie di tipo diverso rispetto a quello del modello tradizionale, con la disposizione dell'art. 29, comma 1, certo non volle imporre la teoria che solo dal matrimonio potesse sorgere la famiglia⁴⁶, ma, come precisò Costantino Mortati in assemblea costituente, intese «circoscrivere i poteri del futuro legislatore» in ordine alla regolamentazione della famiglia; «Non è una definizione – precisò al riguardo nella stessa sede Aldo Moro – è una determinazione di limiti».

7. Conclusioni

Questo discorso non comincia e non finisce oggi, se è vero che la storia dell'uomo è la perenne storia della sua libertà. Ma è giunto il momento di concludere e per concludere ricordo nuovamente il contributo di Lelio Basso alla lotta per la laicità in Italia. Come ha osservato Giuseppe Alberigo, «Lelio Basso non è stato un isolato, non pochi – spesso donne e uomini privi di connotati pubblici – hanno silenziosamente condiviso il suo rigore, il suo impegno interiore, la sua speranza operante [...]»⁴⁷.

E lasciatemelo dire: quanta nostalgia per uomini politici della tem-

⁴⁴ Cfr. M. BESSONE, *Commento agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli-II foro italiano, 1976, p. 1 ss.

⁴⁵ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 355.

⁴⁶ Cfr. in tal senso l'esatta precisazione di C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella costituzione italiana*, in *Studi in onore di A. Cicu*, ripubblicato in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 135-50, spec. p. 138.

⁴⁷ G. ALBERIGO, *Introduzione*, cit.

pra di Lelio Basso! Uomini costantemente impegnati nella continua ricerca dell'*utopia concreta*, per ripetere le parole del titolo del libro pubblicato nel 2006 a cura di Andrea Mulas⁴⁸.

Il modo migliore per ribadire l'attualità delle idee di Basso penso sia quello di affermare che è arrivata l'ora di ottenere qualche serio risultato e di dichiarare espressamente, e a voce alta, che i convinti sostenitori dell'idea di laicità, oggi, in Italia, e con riferimento ai problemi più attuali della società italiana, debbano impegnarsi nella lotta per l'affermazione dei seguenti principi, fondati sul rifiuto delle scelte di vertice sui problemi che riguardano da vicino la vita quotidiana di ciascun individuo, e per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1. contestazione di ogni forma di integralismo e di fondamentalismo;

2. diffusione, soprattutto attraverso l'attività didattica svolta dai docenti delle scuole pubbliche, di un'adeguata valutazione di quali importanti novità derivino dall'avvento delle società multiculturali, interculturali, multireligiose e multietniche;

3. difesa prevalente degli individui e dei loro diritti rispetto alla tutela delle identità collettive volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale;

4. impegno per la conoscenza della cultura dello *stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico;

5. superamento di un modello unico di famiglia e riconoscimento pubblico, anche normativo, di forme di convivenza variamente denominate (PACS, famiglie di fatto, unioni civili), che non si identificano con il *tipo* di famiglia fondata sul matrimonio previsto nell'art. 29 cost. e tuttavia sono meritevoli di riconoscimento, ai sensi dell'art. 2 cost., che impegna la repubblica italiana, e dunque ogni potere pubblico, per la protezione dei diritti *nelle e delle* formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana, e dell'art. 29, comma 1, cost. riferibile anche alle famiglie «naturali», non fondate sul matrimonio;

6. affermazione di libertà di scelte responsabili in ogni fase della vita, e dunque anche delle scelte riguardanti i trattamenti sanitari ai quali sottoporsi e del rifiuto di trattamenti sanitari che si esprimano

⁴⁸ Roma, Edup, 2006.

attraverso forme di accanimenti terapeutici nei confronti delle persone;

7. gestione laica del sistema sanitario e del sistema nazionale di istruzione: priorità dunque della scuola pubblica e laica rispetto alle scuole private; abolizione dell'insegnamento delle religioni in ogni ordine di scuola pubblica; cancellazione del sostegno pubblico diretto nei confronti delle scuole confessionali;

8. cancellazione dei privilegi economici nei confronti di ogni confessione religiosa (esenzione dal pagamento dell'ICI, sistema dell'otto per mille ecc.);

9. abolizione del concordato e dei privilegi e delle immunità in materia religiosa che da esso derivano alla chiesa cattolica;

10. previsione di un'unica disposizione costituzionale che, a proposito dei rapporti tra stato e chiese, stabilisca il diritto delle confessioni religiose, tutte uguali di fronte alla legge, di stipulare intese con lo stato per disciplinare aspetti pratici dei diritti riconosciuti dalla carta costituzionale.

In proposito sono naturalmente consapevole che per l'obiettivo di una nuova disciplina dei rapporti fra lo stato e la chiesa cattolica si richiede l'approvazione di una modifica costituzionale, di ardua realizzazione con gli attuali equilibri politici presenti in parlamento, e che in molti dei problemi di disciplina legislativa riguardanti il fenomeno religioso si tratta di raggiungere la formazione di maggioranze difficili da conseguire.

Molte opinioni e convinzioni espresse in questa materia possono essere considerate *utopie*, e dunque affermazioni che costituiscono oggetto di aspirazioni ideali non suscettibili di realizzazione pratica. E tuttavia credo che sia sempre più diffusa la convinzione che, per i temi considerati in questa relazione, si tratta di perseguire con tenacia obiettivi indispensabili per la realizzazione di una società democratica nella quale, in attuazione dei principi di autodeterminazione e di pari e piena dignità sociale di tutti gli essere umani e delle garanzie costituzionali di libertà e di uguaglianza riconosciute agli individui e ai gruppi sociali, senza alcuna discriminazione, venga sempre meglio rispettato il *diritto di ciascuno di essere se stesso*, sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità.

*Individuo e formazioni sociali nella storia costituzionale dell'Italia democratica**

1. Con riferimento al titolo del contributo che ho deciso di inviare per la pubblicazione degli scritti dedicati al mio caro amico Federico Spantigati, credo che sia opportuno fare una breve premessa. I giuristi sanno bene, e soprattutto lo sanno gli amici e i colleghi che hanno vissuto le tante esperienze di vita e di lavoro con Federico che, per la conoscenza del diritto costituzionale, occorre attribuire una grande importanza alla storia, allo studio della storia e, in particolare, allo studio della storia del diritto costituzionale.

Sono stati molti a precisare – ricordo in particolare gli scritti e i discorsi di Piero Calamandrei – che le costituzioni molto spesso costituiscono una polemica nei confronti della società del passato, e che molte disposizioni costituzionali vanno lette e interpretate valutando quanto sia importante ricordare che i costituenti hanno voluto che nell'Italia del futuro, rispetto agli anni in cui la costituzione venne pensata e scritta, nell'Italia democratica che si proponeva di stabilire i principi fondamentali del nuovo ordinamento con l'approvazione della carta costituzionale, vi fosse un rapporto con tanti problemi del passato che era necessario conoscere per evitare la ripetizione di gravi errori e di drammatici eventi che hanno caratterizzato la storia del nostro Paese (basti pensare al problema della persecuzione razziale del 1938, sul quale bisognerebbe riflettere quotidianamente): questi *fatti* del passato costituiscono dunque precedenti di grande importanza dei quali occorre tenere conto per evitare che la storia si ripeta nuovamente.

Per la prima volta l'Italia, costituitasi in stato unitario il 17 marzo 1861, si è data una costituzione *approvata* da un'assemblea costituente con la costituzione vigente, che è stata approvata il 27 dicembre 1947. È noto che l'Italia ha avuto due costituzioni: una prima costituzione il

* In *Atti del convegno*, Archivi di Stato, 2006 e in *Il giurista e il diritto. Studi per Federico Spantigati*, a cura di A. BIXIO e G. CRIFÒ, Milano, F. Angeli, 2010, pp. 334-49.

4 marzo 1848, quando entrò in vigore lo statuto albertino, lo statuto del re Carlo Alberto, che è stata la costituzione dell'Italia del regime liberale, le cui norme sono rimaste in vigore per un lunghissimo periodo, e cioè fino all'approvazione della costituzione repubblicana. Ora, proprio con riferimento al tema qui considerato, bisognerebbe dire qualcosa sulle differenze che caratterizzano il passaggio dalla costituzione del 1848 a quella attuale, entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Tra le tante valutazioni che occorrerebbe fare, mi limito a ricordare che la costituzione del 1848 era una costituzione *breve e flessibile*, mentre l'attuale costituzione è *lunga e rigida*. Definire una costituzione con l'espressione *breve*, significa porre l'accento sul fatto che lo statuto albertino era una costituzione composta di poche disposizioni; con essa, per esempio, non era prevista una compiuta disciplina costituzionale riguardante le varie categorie di libertà, che è invece presente nella vigente costituzione. Ma numerose e importanti sono anche altre differenze fra i due testi costituzionali: è sufficiente ricordare che nella dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, nell'art. 2, era contenuto un importante principio, che sarà poi tenuto presente nello statuto di Carlo Alberto, nel quale era precisato che «il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo». Rispetto all'esigenza di *conservazione* dei diritti, noi oggi riteniamo preferibile perseguire l'obiettivo della *promozione* dei diritti: non soltanto nella carta costituzionale, ma nelle più importanti vicende che hanno caratterizzato la storia degli ultimi decenni la promozione dei diritti ha assunto il significato di un importante fattore di progresso nella storia più recente del nostro Paese.

Lo statuto albertino del 4 marzo 1848 era una carta costituzionale che esprimeva i caratteri dei regimi liberali, fondati sull'esigenza e sull'obiettivo di proteggere l'individuo e le sue libertà e tra i diritti dell'individuo avevano una primaria importanza il diritto di libertà e il diritto di proprietà. Ora il principio della prevalenza dell'*individuo* significava che l'individuo era il protagonista della vita sociale nei confronti di quelli che noi oggi chiamiamo i gruppi sociali. I gruppi sociali nel periodo liberale venivano visti con diffidenza dai legislatori e dai governanti dell'epoca, perché si temeva che il potere riconosciuto ai gruppi sociali potesse rappresentare un pericolo per le garanzie dei singoli individui che operavano all'interno dei gruppi sociali. Nello statuto albertino vi è un articolo molto significativo, l'articolo 26, nel

quale si legge che «la libertà individuale è guarentita». Ora a parte il fatto che l'espressione “guarentire” a noi appare certamente superata, comunque la garanzia dei diritti allora si riteneva che dovesse riguardare elusivamente la garanzia dei diritti individuali. Oggi, dal nostro punto di vista, con una costituzione che garantisce le libertà individuali e collettive, la libertà di riunione, la libertà di associazione, la libertà degli individui all'interno delle formazioni sociali, quell'espressione si rivela completamente superata anche per quanto riguarda i destinatari della protezione giuridica.

A proposito del rapporto tra gli individui e i gruppi sociali, ritengo opportuno ricordare che preferisco quasi sempre l'espressione *formazioni sociali*, perché nella carta costituzionale italiana, nell'articolo due della costituzione, l'espressione formazioni sociali è adottata dai costituenti nella disposizione nella quale si afferma che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...]».

Se il periodo liberale era caratterizzato da un atteggiamento di *difidenza* nei confronti dei gruppi sociali, invece nel periodo del regime totalitario che si è avuto in Italia nei vent'anni compresi tra il 1922 e il 1943 la posizione di diffidenza si trasforma in una posizione di assoluta *ostilità* nei confronti dei gruppi sociali. Credo che per ricordare i caratteri essenziali del regime di Mussolini sia forse opportuno ricordare la frase che Benito Mussolini ripeteva continuamente nei discorsi “tutto nello stato, nulla fuori dallo stato, nulla contro lo stato”. Al posto dell'individuo era lo stato che, nel regime fascista, doveva divenire il protagonista della vita sociale, era lo stato che riconosceva i diritti, era lo stato che riconosceva le persone giuridiche, le associazioni e le fondazioni con una posizione che ha caratterizzato il diritto positivo e l'esercizio dei poteri pubblici negli anni dell'Italia pre-costituzionale. Nel periodo della discussione e dell'approvazione della costituzione si aveva ben presente questa eredità del passato, si sapeva quanto la posizione prima di diffidenza, poi di ostilità nei confronti delle formazioni sociali avesse caratterizzato negativamente l'evoluzione del nostro Paese e l'attuazione dei principi di libertà nell'ordinamento italiano, ed è per questa ragione che a questo aspetto del problema viene conferita una grande importanza.

Bisognerebbe sempre ricordare le parole usate in un ordine del giorno presentato dall'on. Giuseppe Dossetti il 9 settembre 1946. Il

problema dei diritti della persona umana era stato posto da Giuseppe Dossetti con riferimento ai testi da approvare nella costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti, «che non possono non essere comuni a tutti». Palmiro Togliatti era intervenuto osservando che le espressioni di Dossetti potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa, ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno: «La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione [v. sul punto il volume G. Dossetti, *La ricerca costituente* (1945-1952), a cura di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994, spec. pp. 101-6].

Questo problema dei rapporti tra poteri pubblici e diritti della persona umana assume tuttora una grande importanza: il dibattito

sollevato dalla proposta di Dossetti è stato ripreso, nel 1997, nella commissione bicamerale per le riforme costituzionali, a proposito dell'approvazione della formula contenuta nell'art. 56 del progetto di riforma della costituzione del 4 novembre 1997.

È noto che la questione dei rapporti tra ruolo dei soggetti pubblici e di quelli privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche ha rappresentato uno dei problemi sui quali si sono incontrate maggiori difficoltà durante i lavori della commissione bicamerale che ha lavorato per quasi due anni, prima che ancora una volta fallisse, nel giugno 1998, il progetto di conseguire il risultato di una riforma costituzionale. Il testo approvato il 30 giugno 1997 era il seguente: «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime».

Questo testo aveva suscitato le critiche di quanti avevano osservato che con l'approvazione di tale disposizione si sarebbe determinato un completo ribaltamento delle priorità stabilite nella prima parte della costituzione, nella quale il compito di esercitare le funzioni pubbliche viene attribuito ai soggetti pubblici. Di fronte ai rischi di una implicita funzionalizzazione delle attività dei privati ai fini pubblici, nel periodo successivo all'approvazione del primo testo sono state proposte alcune formulazioni alternative. In alcune proposte si è ipotizzato di dichiarare la sfera di autonomia dei privati, al fine di soddisfare l'esigenza di rispetto di tale sfera; in altre si è ritenuto di collegare il principio alla tutela dell'autonomia dei privati e delle formazioni sociali, in maggiore coerenza con il principio contenuto nell'art. 2 cost., nel quale è previsto l'impegno della repubblica di riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Il testo approvato il 4 novembre 1997 era il seguente: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e di differenziazione. La titolarità

delle funzioni compete rispettivamente ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali». Questo testo aveva poi subito una lieve modifica a seguito dell'approvazione degli emendamenti votati dall'assemblea, che aveva inserito l'aggiunta «o Città metropolitane» dopo la parola, ripetuta per due volte, «Province».

Il tema dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati costituisce un problema di grande complessità ed ampiezza, che riguarda la presenza del privato nell'esercizio dei compiti tradizionalmente ritenuti di competenza dei soggetti pubblici: con specifico riferimento alla materia scolastica e alla questione del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, ha osservato Massimo D'Alema che «viene considerato servizio pubblico anche ciò che può essere gestito dal privato, purché questo servizio non abbia una finalità di lucro e corrisponda a determinati criteri stabiliti dalla collettività attraverso una legge dello Stato» [*Un progetto politico e culturale. Eco intervista D'Alema*, in *Il Ponte*, 53, 1997, n. 10, pp. 6-30]: con specifico riferimento alla proposta del ministro Luigi Berlinguer, D'Alema osservava, con un'affermazione che ha suscitato molte e giustificate critiche, che si tratta di una visione innovativa fundamentalmente giusta e che «se il problema è quello della parità di diritti fra cittadini, anche la possibilità di un sostegno indiretto alla scuola privata religiosa – in gran parte in Italia la scuola privata che non ha finalità di lucro è scuola religiosa – non può e non deve destare scandalo».

Notevole importanza assume oggi la disposizione dell'art. 118, c. 4., cost., ai sensi del quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Tale disposizione è stata modificata dalla riforma costituzionale approvata il 16 novembre 2005 con l'aggiunta, dopo l'espressione sussidiarietà, della seguente espressione: «anche attraverso misure fiscali. Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio».

La questione dei rapporti tra pubblico e privato nella disciplina giuridica dei problemi della società è un tema che ritorna a proposito di qualunque argomento politico e giuridico: è sufficiente avervi qui fatto questo generico riferimento.

L'articolo due della costituzione ribadisce le soluzioni proposte da Dossetti nel 1946, precisando che la repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Gli studiosi che hanno affrontato il problema dell'interpretazione di tale disposizione hanno ritenuto che nonostante la costituzione parli di diritti *nelle* formazioni sociali, non vi è dubbio che l'articolo della costituzione vuole tutelare anche le formazioni sociali. Quindi nell'articolo due della costituzione c'è la piena affermazione del cosiddetto principio personalista, che è uno dei cinque principi fondamentali della nostra costituzione, insieme ai principi democratico, pluralista, lavorista, sopranazionale, principio che si propone di riconoscere la sovranità dei soggetti diversi dallo stato. Nell'articolo due della costituzione sono insieme riconosciuti e garantiti il principio personalista e il principio pluralista, cioè la piena protezione non soltanto dei diritti fondamentali dei singoli individui, ma anche dei diritti fondamentali delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità degli individui; l'importanza di questa disposizione costituzionale è quella di stabilire che in tutti i modi, gli ambienti e le occasioni in cui sussiste una possibilità di sviluppo della persona umana è necessario che la costituzione intervenga proponendo una forte garanzia nei confronti dei diritti individuali e collettivi, dei quali i pubblici uffici debbano essere gelosi custodi. È evidente che qui mi riferisco alla fondamentale disposizione costituzionale del secondo comma dell'articolo tre, che affida alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della personalità e la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza.

2. Occorrerebbe qui porsi il problema di precisare quali siano le formazioni sociali alle quali si può fare riferimento per una corretta applicazione dell'art. 2 cost., considerando che è stato un compito arduo quello degli interpreti che si sono proposti di individuare i gruppi sociali destinatari della garanzia costituzionale contenuta in tale disposizione.

Bisogna ricordare innanzi tutto la famiglia, o meglio le varie forme di società familiari presenti nella società. In uno dei suoi tanti scritti dedicati a questo tema, Arturo Carlo Jemolo, il grande giurista e storico, più volte definito con l'espressione cattolico-liberale, che

è stato un importante protagonista della vita culturale del secolo scorso, affermava che la famiglia deve essere considerata un istituto nei cui confronti il diritto deve limitare il proprio intervento, quasi si trattasse di un'isola rispetto alla quale il mare si limita a lambirne la costa. Il diritto deve intervenire nei confronti della famiglia con molta discrezione, molto riserbo e forte sensibilità, tenendo presente che la vita che si svolge all'interno della famiglia deve risultare in parte immune rispetto all'intervento del diritto. E tuttavia, se è necessario che il diritto si mantenga ai margini della vita familiare, è giustificato tuttavia un intervento da parte del giudice per proteggere i diritti di coloro che vivono all'interno della famiglia, diritti che in molti casi purtroppo vengono sacrificati. Ricordiamo che molte delle violenze, anche sessuali, si verificano purtroppo anche, e soprattutto, all'interno del nucleo familiare.

Ora la famiglia indubbiamente è un ambiente nel quale ha grande importanza lo svolgimento della personalità individuale. Naturalmente qui il discorso è anche di particolare attualità. Nella nostra costituzione, l'articolo 29 parla della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, e tuttavia la giurisprudenza, anche costituzionale, e la maggior parte della dottrina giustamente ritengono che il riconoscimento di garanzie giuridiche possa e debba riguardare anche le famiglie che vengono definite, con un'espressione significativa, le famiglie di fatto; famiglie sia eterosessuali, sia omosessuali, perché al loro interno si svolge la personalità di individui che ritengono di vivere insieme le esperienze della vita quotidiana. E quindi senza arrivare alla conclusione che la famiglia di fatto debba avere la stessa, identica protezione riservata nell'articolo 29 cost. alla cosiddetta famiglia fondata sul matrimonio, è necessario tuttavia ritenere che nell'articolo 2 cost. possa rinvenirsi la fonte di opportune garanzie per il riconoscimento anche di forme familiari diverse dalla cosiddetta famiglia legittima.

Altre formazioni sociali molto note a tutti sono i sindacati, attraverso i quali i lavoratori riescono a perseguire meglio i loro interessi e cercano di trovare maggiori garanzie per le condizioni del loro lavoro. E inoltre i partiti politici, a proposito dei quali il discorso naturalmente dovrebbe essere molto ampio. Nelle ultime elezioni politiche, per la prima volta dal 1946, nella storia costituzionale dell'Italia democratica, ai cittadini non è stata riconosciuta la possibilità di esprimere preferenze per i candidati nei quali riporre maggiore fiducia.

Ma oltre alla famiglia, ai sindacati, ai partiti politici, vi sono moltissime altre formazioni sociali che assumono notevole importanza nello sviluppo della nostra società: non soltanto le numerose associazioni culturali che caratterizzano lo svolgimento della vita sociale, ma anche le associazioni che operano con riferimento alle problematiche dell'ambiente (per fare solo alcuni esempi, il wwf, Italia nostra, il fondo per il patrimonio culturale italiano), e qui ricordo le esperienze di studio, di insegnamento, di ricerca e di concrete iniziative vissute da Federico Spantigati, le associazioni di volontariato, le confessioni religiose, che sono numerose ed impegnate nel perseguimento di tanti obiettivi sui quali il discorso naturalmente potrebbe essere molto lungo.

Vi è un fermento di vita democratica che si svolge all'interno del cosiddetto fenomeno associativo; è questo un aspetto molto interessante dello studio delle discipline giuridiche e voglio qui ricordare la grande importanza che assumono le formazioni sociali nello sviluppo della democrazia ed esprimere soddisfazione e gratitudine per l'importante contributo che molti miei amici, colleghi ed allievi, con i quali lavoro quotidianamente, hanno dato per la conoscenza, lo sviluppo e la garanzia di forme sempre più evolute di vita sociale e democratica nel nostro paese.

Con riferimento al tema dei rapporti tra individuo e poteri pubblici, occorre ricordare quanto spesso si ricorra all'espressione *cittadinanza* e considerare che la nostra costituzione, nella disposizione con la quale il costituente si è proposto di garantire l'uguaglianza delle persone che vivono all'interno del territorio italiano (art. 3 cost.), usa l'espressione "cittadini", e stabilisce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, condizioni personali e sociali. Questo principio è stato sottoposto a una costante attività di interpretazione da parte della corte costituzionale ma prima ancora a una approfondita attività di ricerca da parte di moltissimi studiosi di diritto costituzionale. Io stesso nel 1966 scrissi un articolo per sollecitare una soluzione interpretativa favorevole a ritenere che l'espressione cittadini non potesse intendersi come un'espressione che escludesse i soggetti collettivi, i cosiddetti gruppi sociali, né come un'espressione che escludesse gli stranieri [*Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amministrativo*, 1966, III, 117-121].

In un libro di Livio Paladin del 1967, dedicato al principio costituzionale di eguaglianza, vi sono due importanti paragrafi, destinati rispettivamente all'eguaglianza dei gruppi collettivi (rispetto a quella delle persone fisiche) e all'eguaglianza degli stranieri (rispetto all'eguaglianza garantita ai cittadini italiani). L'articolo 3 cost. in materia di uguaglianza sembra riguardare soltanto i *cittadini* italiani, e tuttavia tale disposizione costituzionale può essere applicata anche a garanzia dell'uguaglianza di coloro che cittadini in senso tecnico non sono. In questa fase nella quale, anche in Italia, si pone con urgenza, sia pure con molti ostacoli e difficoltà, l'esigenza di garantire i diritti degli immigrati, deve riconoscersi anche a coloro che non sono cittadini italiani il diritto di partecipare alla vita delle comunità locali, di poter votare, per esempio, per gli organi di una circoscrizione e di un comune, al fine di soddisfare l'impegno per l'attuazione del cosiddetto *principio di accoglienza*.

3. Tra le formazioni sociali in cui si svolge la personalità degli individui c'è indubbiamente la scuola, perché la scuola, come spesso giustamente si ripete è una sede privilegiata per lo svolgimento della personalità dei bambini e dei giovani. Qui mi piace ricordare un passo molto significativo di Piero Calamandrei, scritto nel lontano 1956, del quale mi limito a riportare qualche riga: «Non si troverà un costituzionalista (osservava l'autore nella prefazione a un libro intitolato "Scuola e democrazia"), che, passando in rassegna la nostra costituzione, senta il bisogno di nominare la scuola. La scuola resta in secondo piano, nell'ordinaria amministrazione, non sta ai vertici dell'ordinamento costituzionale, e tuttavia non c'è dubbio che in una democrazia, se si vuole che la democrazia prima si faccia, poi si mantenga e si perfezioni, si può dire che a lungo andare la scuola è più importante del Parlamento, della Magistratura e della Corte costituzionale. Il Parlamento consacra i diritti del cittadino, la Magistratura e la Corte costituzionale difendono e garantiscono questi diritti, ma la coscienza dei cittadini è creata dalla scuola. Dalla scuola dipende come sarà domani il Parlamento, come funzionerà la Magistratura, cioè quale sarà la coscienza e la competenza di quegli uomini che saranno domani i legislatori, i governanti ed i giudici del nostro paese. A voler immaginare l'ordinamento costituzionale come un organismo vivo, si direbbe che il sistema scolastico equivalga al

sistema ematopoietico, il sangue vitale che rigenera ogni giorno la democrazia parte dalla scuola.

Proprio per questo tra tutti i ranghi dell'amministrazione quello scolastico propone i problemi più delicati e più alti per risolvere i quali non basta essere esperti di problemi tecnici ed attinenti alla didattica, alla contabilità, ma occorre soprattutto avere la consapevolezza dei valori morali e pedagogici che si elaborano nella scuola dove si creano non cose, ma coscienze, e per di più coscienze di maestri capaci a loro volta di creare coscienze di cittadini».

Ora questo è un aspetto fondamentale, del quale naturalmente c'è traccia anche nei testi normativi della legislazione scolastica: è sufficiente ricordare gli artt. 2 e 3 del testo unico delle disposizioni in materia di istruzione n. 297 del 1994, nei quali, con riferimento all'impegno degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado e al significato della libertà dell'insegnamento, si stabilisce il compito degli insegnanti di operare per la promozione della personalità umana nel pieno rispetto della coscienza dei singoli allievi, dei singoli studenti. Ora acquisire consapevolezza che nella scuola «si creano non cose ma coscienze», significa tenere presente quanto ancora coloro che vivono all'interno della scuola possono fare per lo sviluppo democratico della vita scolastica e per la realizzazione dell'obiettivo di rendere l'Italia un paese che possa veramente definirsi civile e democratico.

In proposito ricordo un importante convegno organizzato dalla FNISM (federazione nazionale insegnanti scuola media, la gloriosa associazione fondata all'inizio del secolo scorso da Gaetano Salvemini), dedicato nel marzo del 1985 al tema "Stato e scuola oggi. Problemi aperti: il pubblico e il privato". Il tema della mia relazione era *Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana: i principi, la realtà* », poi pubblicata nel volume di AA.VV., *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*, a cura della FNISM, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986, pp. 49-62. Al convegno partecipò anche Norberto Bobbio, che presentò un'appassionata, indimenticabile relazione sul tema *Libertà nella scuola e libertà della scuola*. Era la mattina del 14 marzo 1985, ventitre anni fa, quando Bobbio concludeva la sua relazione con queste parole «Come sapete, i giuristi ripetono da secoli una frasetta che dice *In claris non fit interpretatio*. La nostra Costituzione sempre chiara non è, ma in questo caso non poteva adottare un'espressione meno ambigua: "senza oneri per lo

Stato”. Non solo il diritto non è sempre chiaro, ma non sempre è razionale. Ora quando non soltanto è chiaro, ma è anche, come ho cercato di mostrare, razionale e quindi si può dire che è un buon diritto, il buon cittadino ha un solo dovere: ... rispettarlo». Quanta nostalgia di persone come Bobbio, della sua onestà intellettuale, della sua appassionata partecipazione alla lotta per il diritto e per la costruzione di una società più civile, giusta e progredita nel nostro paese!

4. Vi sarebbero ancora molti aspetti da considerare. Una questione che mi sta molto a cuore è quella della laicità, che è fortemente collegata alla necessaria priorità alla scuola pubblica. In proposito un’attenta considerazione meriterebbero i problemi giuridici derivanti dall’immissione di moltissimi insegnanti di religione nei ruoli degli insegnanti della scuola pubblica e dai dubbi di costituzionalità riguardanti la legge n. 62 del 2000 contenente le norme sulla parità scolastica.

Si tratta di soluzioni legislative che meritano una giustificata critica e un’impegnativa contestazione, dovendosi ritenere che una società o è laica o non è democratica: una società nella quale non vi sia il pieno rispetto del valore della laicità, un principio sul quale naturalmente bisognerebbe fare altre considerazioni, è una società che rivela un preoccupante deficit di democrazia.

Mi sono occupato dei problemi della laicità della scuola e nella scuola in molte occasioni nella mia vita [in proposito può consultarsi il mio sito www.sergiolariccia.it], perché penso che sia un argomento di grande rilievo per lo sviluppo di una società democratica, in modo particolare nel nostro Paese: un argomento che, per così dire, affonda le sue radici in un lontano passato.

Con l’entrata in vigore della costituzione, nel 1948, non si può certo dire che il principio di laicità si sia pienamente imposto nel nostro ordinamento, poiché, accanto agli artt. 2, 3, 7, c. 1, 8, c. 1, 19, 20, 21, 33, c. 1 e 3, disposizioni che inducono a propendere per l’esistenza di un principio di laicità dello stato e delle istituzioni civili, vi è un altro articolo della costituzione che introduce elementi di confessionalità: in effetti, l’art. 7, c. 2, cost., precisando che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi», rinvia ai patti stipulati nel 1929 tra lo stato italiano e la santa sede, e rinvia dunque anche alle norme che richiamavano il principio della religione cattolica

come sola religione dello stato italiano (art. 1 del trattato del Laterano e art. 1 del concordato) e all'art. 36 del concordato lateranense, che stabiliva il principio secondo il quale l'insegnamento della religione cattolica doveva costituire il fondamento di tutta l'istruzione pubblica italiana. Nel 1984, con gli accordi di revisione del concordato del 1929, l'art. 1 del protocollo addizionale (richiamato nel d.lgs. n. 297 del 1994, testo unico sulla pubblica istruzione) segna il superamento del principio della religione cattolica come (sola) religione di stato.

Il principio di laicità è invece affermato come principio fondamentale della costituzione in Francia. Il fatto che nella costituzione italiana non vi sia l'affermazione del principio di laicità come principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale determina non poche conseguenze negative.

Lo statuto albertino del 1848 cominciava con l'affermare, nell'art. 1, che la religione cattolica apostolica romana era la *sola* religione dello stato (non "la religione dello Stato", ma "la sola religione dello Stato"). L'art. 1 continuava poi precisando che gli altri culti religiosi "saranno tollerati conformemente alle leggi". Quindi il periodo liberale aveva tra i suoi principi fondanti il principio della religione cattolica come sola religione dello stato. È noto che l'art. 1 delle costituzioni di solito esprime l'aspetto fondamentale di un ordinamento costituzionale: ad esempio, l'art. 1 della costituzione approvata nel 1948 afferma che la sovranità appartiene al popolo, e con questo stabilisce il carattere democratico del nostro ordinamento, proprio nel primo dei 139 articoli che componevano la costituzione prima della riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La presenza del principio di confessionalità che caratterizzava lo statuto albertino del marzo 1848 non può sorprendere dal momento che allora vigeva il principio *cuius princeps eius et religio*, vale a dire la religione del principe era anche la religione dello stato in cui il principe esercitava il suo potere sovrano. Come ricordavo in precedenza, l'art. 2 della dichiarazione dei diritti del 1789 precisava che il fine di ogni associazione politica è la *conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo*. Il problema dei fini dello stato si collega con il problema della laicità della vita scolastica, perché anche i compiti della scuola mutano a seconda dei fini che lo stato si propone nei vari tipi di stato che si succedono nel tempo. Quindi i *fini* di uno stato liberale caratterizzano i compiti della scuola in uno stato

liberale; i *fini* di uno stato totalitario, qual era lo stato italiano fascista dal 1922 al 1943, caratterizzano i fini e i compiti attribuiti alla scuola dello stato totalitario; i *fini* di uno stato liberal-democratico, infine, ed è questo il periodo nel quale noi tuttora viviamo, caratterizzano i compiti della scuola di una società democratica.

Questo aspetto deve essere precisato con riferimento al passato perché molte delle norme del passato non soltanto hanno esercitato una influenza e talvolta una pesante *ipoteca* su tutto quello che è avvenuto successivamente in Italia, ma molte di quelle norme sono rimaste tuttora vigenti, cioè sono norme che disciplinano tuttora la vita dei cittadini italiani. Per esempio è tuttora in vigore la legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, che è una legislazione tipicamente fascista che, quando venne approvata, si proponeva di limitare i diritti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Quella legislazione (legge n. 1159 del 1929 e r.d. n. 230 del 1930), infatti, a parte alcune disposizioni che sono state abrogate per effetto dell'intervento della corte costituzionale, è ancora vigente ed è una legislazione di cui non ci si riesce a liberare.

L'obiettivo della *conservazione* dei diritti è assai diverso da quello di un ordinamento che si propone di perseguire la *promozione* dei diritti. Conservare i diritti significava soprattutto, in quel periodo, impegno per il rispetto del diritto di proprietà, che era il diritto la cui tutela principalmente interessava le classi dirigenti dell'ordinamento liberale.

Il regime fascista, ben sapendo quale fosse l'importanza della religione per l'affermazione di taluni principi ad esso cari, stipulò nel 1929 i patti lateranensi. La questione romana e il problema del concordato vennero ritenuti problemi di essenziale importanza, perché un rapporto positivo con la chiesa cattolica era in quel momento necessario per affermare nel mondo, nel campo delle relazioni internazionali, l'idea che nulla vi fosse da temere dalla politica dello stato fascista e per convincere i francesi, gli inglesi, gli americani che l'affermazione dello stato totalitario in Italia non poneva a rischio le libertà di religione, in particolare le libertà della più importante confessione religiosa esistente nel nostro Paese, la chiesa cattolica, e che quindi *ci si poteva fidare del regime*.

Venne quindi stipulato il concordato, che conteneva un articolo che ha esercitato nel tempo, torno a ripetere, una pesantissima ipoteca: si tratta dell'art. 36, nel quale, come si è visto, si stabiliva che

“fondamento e coronamento dell’istruzione pubblica” – di tutta l’istruzione pubblica, e dunque anche di quella universitaria – dovesse essere l’insegnamento della religione cristiana “secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica”. Esisteva già dal periodo liberale la legge Lanza del 1857 nella quale si precisava che il “fondamento e il coronamento” dell’istruzione *religiosa* dovesse essere l’insegnamento della religione cattolica ma non si era mai arrivati all’assurdo di affermare in una norma giuridica che “fondamento e coronamento” di tutta l’istruzione *pubblica* – cioè dell’insegnamento della storia, della filosofia, della storia dell’arte, della letteratura, del diritto, delle scienze, della matematica e di ogni altra disciplina scolastica – dovesse essere l’insegnamento della religione cattolica.

Ciò ha portato nel nostro Paese all’affermarsi di un regime di *confessionalità*, che è la parola contraria a *laicità*. In altre parole nel nostro Paese noi abbiamo una lunghissima e radicata tradizione di *confessionalità*, secondo la quale si attribuisce alla chiesa cattolica il potere di determinare i compiti dello stato in materia religiosa, e ci si propone di diffondere la convinzione che sia necessario obbedire alla indicazioni provenienti dalla gerarchia cattolica. E ciò naturalmente esercita un’influenza sui compiti della scuola, ritenuta la principale istituzione all’interno della quale si potesse realizzare l’obiettivo di clericalizzazione della società e di influenza sulle coscienze dei bambini e dei ragazzi attraverso il forte collegamento tra istruzione pubblica e insegnamento della religione cattolica.

D’accordo, si tratta di residui del passato, ma questa affermazione può essere vera fino a un certo punto. Ed infatti è tuttora in vigore il trattato del Laterano il cui art. 1, abrogato dalla disposizione dell’articolo 1 del protocollo addizionale del 1984, prevedeva che la religione cattolica apostolica romana fosse la sola religione dello stato, ed è possibile esprimere molte perplessità sull’attuazione dell’obiettivo consistente nella soluzione di *armonizzazione costituzionale* tentata attraverso la revisione del concordato del 1929 e la modifica di alcuni suoi fondamentali principi (insoddisfacente appare per esempio la modifica dell’art. 36 del concordato lateranense e la previsione, nell’art. 9 del patto di Villa Madama, dell’insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana, con l’istituzione della c.d. ora facoltativa di religione).

Il nuovo concordato del 1984 fu stipulato dal primo governo

socialista italiano, presieduto dal presidente del consiglio Bettino Craxi. In quell'occasione Craxi colse un'occasione che richiamava alla memoria la posizione assunta da Mussolini quando il regime fascista si propose di stipulare con la santa sede i patti del Laterano. Così come nel 1929 Mussolini poteva vantarsi di essere riuscito «là dove Cavour e Giolitti avevano fallito» (questa era una frase spesso ripetuta durante il ventennio fascista), Craxi sostenne ripetutamente che in Italia non si era riusciti a stipulare un nuovo concordato, definito “un concordato di libertà” (?) se non grazie all'impegno del primo presidente del consiglio, nella storia d'Italia, segretario del partito socialista.

La costituzione del 1948 volta completamente pagina, per quanto si riferisce ai compiti dello stato e della scuola dello stato, perché i fini dello stato (e della scuola) in un ordinamento democratico sono completamente diversi rispetto a quelli di un regime liberale e di un regime totalitario. Dopo l'approvazione della costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, non c'è più l'impegno per l'esercizio dei soli poteri dello stato, la libertà individuale non è più considerata l'unica libertà da tutelare, come avviene in un ordinamento nel quale il protagonista della vita sociale è l'individuo, ma ci sono tanti soggetti da proteggere (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, associazioni, organizzazioni non confessionali e filosofiche, movimenti politici e culturali) e tanti diritti (individuali e collettivi) da riconoscere, tutelare e promuovere. Molte disposizioni della carta costituzionale del 1948 ci fanno comprendere come si sia in presenza di una costituzione che vuole garantire appieno quei valori che sono collegati all'affermazione del principio di laicità.

Tuttavia, nell'ordinamento attuale sussistono molte connessioni con le scelte del passato: per esempio l'art. 7, c. 2, della costituzione afferma che i rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono regolati dai patti lateranensi. Questo articolo non si muove certo nella direzione dell'idea di laicità dello stato dal momento che richiama all'interno della carta costituzionale anche quelle disposizioni dei patti del 1929 che erano servite per realizzare in Italia la formazione di una società confessionale.

Lungo e pesante è stato il cammino percorso da coloro che in Italia si sono impegnati per superare quella che si poteva definire, come si leggeva nel titolo di un libro pubblicato negli anni cinquanta, l'*ipoteca*

del concordato sull'istruzione pubblica: l'ipoteca, cioè, costituita da un insieme di disposizioni che miravano a costruire una società italiana confessionale. Molte cose sono in effetti mutate, molte sono state le sentenze della corte costituzionale in materia di diritti di libertà di religione e verso la religione, ma vi sono ancora molti residui di quel lontano passato.

La società di oggi è una società completamente diversa rispetto a quella del passato. È una società nella quale ha faticato ad attuarsi quel *compito* della scuola e nella scuola, che costituisce un obiettivo per la cui realizzazione si richiede un appassionato e consapevole impegno da parte degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado: mi riferisco all'impegno sancito nel già ricordato art. 3, c. 2, cost.

Con specifico riferimento alla situazione italiana, occorre purtroppo dire che, pur nella consapevolezza di quanto mutate, rispetto al passato, siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico; non lo è perché: non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico); non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso, nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (pag. 16 della Relazione), e la libertà si trasformi dunque in *privilegio* (in violazione della costituzione italiana e dei principi del concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori dalla scuola; non è garantita l'uguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche.

Tutto questo mentre sono divenute sempre più importanti e urgenti le esigenze di una società multiculturale, interculturale e multietnica, come, al pari di molte altre società europee, è ormai da molti anni divenuta la società italiana: in proposito è opportuno rilevare con soddisfazione il successo di iniziative e manifestazioni, di libri e di riviste impegnati nel dedicare attenzione ai temi più importanti delle società multiculturali, della didattica interculturale, delle garanzie di eguaglianza e di protezione delle diversità culturali e religiose, al fine di contrastare, non con interventi normativi ma con il metodo del dialogo e del dibattito delle idee il diffondersi del razzismo nell'Europa e nel mondo del futuro.

Con il tempo assume sempre maggiore importanza il compito di ottenere l'affermazione del valore delle *diversità* come valore positivo. Negli articoli della nostra costituzione c'è un'unica norma che parla di *diversità* ed è il secondo comma dell'art. 8, dove si legge che tutte le confessioni religiose *diverse* dalla cattolica sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti.

Si pone oggi il problema della tutela delle diversità e assume sempre maggiore rilievo l'obiettivo della valorizzazione del *diverso* come elemento positivo. Il problema della laicità, che oggi non è più riferibile soltanto al *fatto religioso*, ma riguarda tutte le varie concezioni del mondo, rende necessario acquisire la consapevolezza che ci sono varie concezioni del mondo, tutte meritevoli di essere tenute presenti ed apprezzate: la non-credenza, e cioè l'ateismo, così come l'opinione positiva in materia religiosa, la religione dei fedeli della chiesa cattolica e la religione di altre confessioni religiose, ciascuna depositaria di una verità. Le chiese sono sempre più numerose e ciascuna di esse si propone di esprimere e di diffondere il patrimonio di autonomia e di identità, che rappresenta il riferimento di ogni concezione religiosa.

Il nesso fra principio di laicità e compiti della scuola è fortissimo e l'esito della delicatissima vicenda dell'affermazione della laicità nell'esercizio quotidiano dell'attività degli insegnanti non è soltanto affidato alle norme scritte nelle leggi ma all'opera di ciascun insegnante e di ciascun discente, consapevoli dell'importanza di questo principio, la cui attuazione è indispensabile affinché il lavoro nella scuola si svolga tenendo presenti le varie differenze e considerando che queste rappresentano elementi positivi di crescita e di formazione per tutti.

*Individuo, formazioni sociali, laicità nella storia costituzionale italiana**

Sono stati molti a precisare – ricordo in particolare gli scritti e i discorsi di Piero Calamandrei – che le costituzioni molto spesso costituiscono una polemica nei confronti della società del passato, e che molte disposizioni costituzionali vigenti dal 1948 vanno lette e interpretate valutando quanto sia importante ricordare che i costituenti hanno voluto che nell’Italia “democratica” del futuro, rispetto agli anni in cui la costituzione venne pensata e scritta, vi fosse un rapporto con tanti problemi del passato che era necessario conoscere per evitare la ripetizione dei gravi errori e dei drammatici eventi che hanno caratterizzato la storia del nostro Paese (basti pensare al problema della persecuzione razziale del 1938, sul quale bisognerebbe riflettere quotidianamente): questi *fatti* del passato costituiscono dunque precedenti di grande importanza dei quali occorre tenere conto per evitare che la storia si ripeta nuovamente.

Soltanto nel 1948 l’Italia, costituitasi in stato unitario il 17 marzo 1861, si è data una costituzione *approvata* da un’assemblea costituente. È noto che l’Italia ha avuto due costituzioni: una prima costituzione concessa dal sovrano Carlo Alberto il 4 marzo 1848, quando entrò in vigore lo statuto albertino, una costituzione *breve e flessibile*, mentre l’attuale costituzione è *lunga e rigida*. Lo statuto albertino del 4 marzo 1848 era una carta costituzionale che esprimeva i caratteri dei regimi liberali, fondati sull’esigenza e sull’obiettivo di proteggere l’individuo e le sue libertà e tra i diritti dell’individuo avevano una primaria importanza il diritto di libertà e il diritto di proprietà. Il principio della prevalenza dell’*individuo* significava che l’individuo era il protagonista della vita sociale nei confronti di quelli che noi oggi chiamiamo i gruppi sociali. I “corpi sociali”, come i gruppi venivano definiti negli anni dell’Italia liberale, venivano visti con diffidenza dai legislatori e

* In *Laicità*, 22, 2010, pp. 1 ss.

dai governanti dell'epoca, perché si temeva che il potere riconosciuto ai gruppi sociali potesse rappresentare un pericolo per le garanzie dei singoli individui che operavano all'interno dei gruppi sociali. Nello statuto albertino vi è un articolo molto significativo, l'articolo 26, nel quale si legge che «la libertà individuale è garantita». Allora si riteneva che le garanzie dei diritti riguardassero esclusivamente i diritti individuali. Oggi, dal nostro punto di vista, con una costituzione che garantisce le libertà individuali e collettive, la libertà di riunione, la libertà di associazione, la libertà degli individui all'interno delle formazioni sociali, quell'espressione si rivela completamente superata anche per quanto riguarda i destinatari della protezione giuridica.

Se il periodo liberale era caratterizzato da un atteggiamento di *diffidenza* nei confronti dei gruppi sociali, invece nel periodo del regime totalitario che si è avuto in Italia nei vent'anni compresi tra il 1922 e il 1943, la posizione di diffidenza si trasforma in una posizione di assoluta *ostilità* nei confronti dei gruppi sociali. Credo che per ricordare i caratteri essenziali del regime di Mussolini sia forse opportuno ricordare la frase che Benito Mussolini ripeteva nei suoi discorsi “tutto nello stato, nulla fuori dallo stato, nulla contro lo stato”. Al posto dell'individuo era lo stato che, nel regime fascista, doveva divenire il protagonista della vita sociale, era lo stato che riconosceva i diritti, era lo stato che riconosceva le persone giuridiche, le associazioni e le fondazioni con una posizione che ha caratterizzato il diritto positivo e l'esercizio dei poteri pubblici negli anni dell'Italia pre-costituzionale.

Durante i lavori dell'assemblea costituente si aveva ben presente questa eredità del passato, si sapeva quanto la posizione prima di diffidenza, poi di ostilità nei confronti delle formazioni sociali avesse caratterizzato negativamente l'evoluzione del nostro Paese e l'attuazione dei principi di libertà nell'ordinamento italiano, ed è per questa ragione che a questo aspetto del problema viene conferita una grande importanza. Ricordo in proposito l'ordine del giorno presentato dall'on. Giuseppe Dossetti il 9 settembre 1946: «La Sottocommissione esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il

nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

L'articolo due della vigente costituzione ribadisce le soluzioni proposte da Dossetti nel 1946 dichiarando che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...]». Tra le formazioni sociali assumono particolare rilievo le scuole; la questione della laicità è fortemente collegata alla necessaria priorità alla scuola pubblica in una società che rivela un preoccupante deficit di democrazia: è un problema del quale mi sono occupato in molte occasioni nella mia vita [in proposito può consultarsi il mio sito www.sergiolariccia.it], perché penso che sia un argomento di grande rilievo per lo sviluppo di una società democratica. L'art. 36 del concordato del 1929 stabiliva che “fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica” – di tutta l'istruzione pubblica, e dunque anche di quella universitaria – dovesse essere l'insegnamento della religione cristiana “secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica”.

Non si può certo dire che con la Costituzione del 1948 il principio di laicità si sia pienamente imposto nel nostro ordinamento, poiché, accanto agli artt. 2, 3, 7, c. 1, 8, c. 1, 19, 20, 21, 33, c. 1 e 3, disposizioni che inducono a propendere per l'esistenza di un principio di laicità dello stato e delle istituzioni civili, vi è l'art. 7, c. 2, che introduce elementi di confessionalità. Nel 1984 l'art. 1 del protocollo addizionale del “nuovo” concordato segna il superamento del principio della religione cattolica come religione dello stato. Il problema della laicità della vita scolastica si collega con il problema dei fini delle istituzioni civili perché i compiti della scuola mutano a seconda dei fini che lo stato si propone nei vari tipi di stato che si succedono nel

tempo. I *fini* di uno stato liberale caratterizzano i compiti della scuola in uno stato liberale; i *fini* di uno stato totalitario, caratterizzano i fini e i compiti attribuiti alla scuola dello stato totalitario; i *fini* di uno stato liberal-democratico caratterizzano i compiti della scuola di una società democratica. L'art. 2 della dichiarazione dei diritti del 1789 precisava che il fine di ogni associazione politica è la *conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo*. L'obiettivo della *conservazione* dei diritti e dell'ordine sociale costituito è diverso da quello di un ordinamento che persegue la *promozione* dei diritti e la costruzione di una società democratica. Conservare i diritti significava, in quel periodo, impegno per il rispetto del diritto di proprietà, che era il diritto la cui tutela principalmente interessava le classi dirigenti dell'ordinamento liberale.

La Costituzione del 1948 volta completamente pagina, per quanto si riferisce ai compiti dello stato e della scuola dello stato, perché i fini dello stato (e della scuola) in un ordinamento democratico sono completamente diversi rispetto a quelli di un regime liberale e di un regime totalitario. Dopo l'approvazione della costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, non c'è più l'impegno per l'esercizio dei soli poteri dello stato, la libertà individuale non è più considerata l'unica libertà da tutelare, come avviene in un ordinamento nel quale il protagonista della vita sociale è l'individuo, ma ci sono tanti soggetti da proteggere (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, associazioni, organizzazioni non confessionali e filosofiche, movimenti politici e culturali) e tanti diritti (individuali e collettivi) da riconoscere, tutelare e promuovere.

La Costituzione dell'Italia democratica si propone di garantire i valori collegati all'affermazione del principio di laicità e lungo e pesante è stato il cammino percorso da coloro che in Italia si sono impegnati per superare l'*ipoteca* del concordato sull'istruzione pubblica.

La società di oggi è una società completamente diversa rispetto a quella del passato. È una società nella quale ha faticato ad attuarsi quel *compito* della scuola e nella scuola, che costituisce un obiettivo per la cui realizzazione si richiede un appassionato e consapevole impegno da parte degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado: mi riferisco all'impegno sancito nel già ricordato art. 3, c. 2, cost.

Tutto questo mentre sono divenute sempre più importanti e urgenti le esigenze di una società multiculturale, interculturale e multietnica,

come, al pari di molte altre società europee, è ormai da molti anni divenuta la società italiana: in proposito è opportuno rilevare con soddisfazione il successo di iniziative e manifestazioni, di libri e di riviste impegnati nel dedicare attenzione ai temi più importanti delle società multiculturali, della didattica interculturale, delle garanzie di eguaglianza e di protezione delle diversità culturali e religiose, al fine di contrastare, non con interventi normativi ma con il metodo del dialogo e del dibattito delle idee il diffondersi del razzismo nell'Europa e nel mondo del futuro.

Il nesso fra principio di laicità e compiti della scuola è fortissimo e l'esito della delicatissima vicenda dell'affermazione della laicità nell'esercizio quotidiano dell'attività degli insegnanti non è soltanto affidato alle norme scritte nelle leggi ma all'opera di ciascun insegnante e di ciascun discente, consapevoli dell'importanza di questo principio, la cui attuazione è indispensabile affinché il lavoro nella scuola si svolga tenendo presenti le varie differenze e considerando che queste rappresentano elementi positivi di crescita e di formazione per tutti.

*Oltre l'ora di religione**

I mutamenti intervenuti, negli ultimi decenni, nella coscienza civile e religiosa sono di tale rilievo e importanza che non può certo pensarsi di indicarne qui se non gli aspetti più salienti. Dal punto di vista religioso, l'esperienza del concilio Vaticano II, negli anni dal 1962 al 1965, ha favorito, nel settore dell'educazione e della scuola, l'affermarsi di nuove concezioni che impegnano i cattolici al rispetto della coscienza individuale e della libertà di pensiero e alla distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile e ha contribuito a diffondere un'opinione negativa circa la tesi secondo la quale l'autorità civile ha il dovere di prestare gli aiuti di carattere economico alle strutture ecclesiastiche nelle quali deve svolgersi la vita di relazione dei cattolici. Dal punto di vista dello stato democratico, l'azione educativa che compete alla scuola non può porsi come obiettivo l'uniformità di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita ma deve svolgersi in coerenza con una concezione del mondo considerato non come un unico sistema, bensì come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società.

L'esperienza religiosa, la cui importanza è di evidente constatazione per chiunque consideri con obiettività il rilievo che ha il fenomeno religioso come componente della cultura, non può assumere, nella scuola statale, la portata e il significato di un privilegiato strumento di trasmissione di "valori" eterni, con una loro matrice metastorica e meta-umana, giacché la scuola pubblica è chiamata a svolgere i compiti di educazione culturale e morale, avendo come criterio essenziale di riferimento le norme e i principi del patto costituzionale che lega tutti i cittadini.

Dall'osservazione che viviamo in una società in cui le fondamentali domande sul senso della vita non hanno più risposte e in cui i valori

* In *Libero pensiero*, 2010, n. 54, pp. 15-16.

della convivenza sono offuscati dalla esplosione del più selvaggio egoismo si è dedotta la conclusione favorevole a sostenere un insegnamento di cultura religiosa nella scuola pubblica destinato a tutti, da impartire sotto la responsabilità dello stato (ricordo le proposte di Pietro Scoppola nel 1983). A me sembra invece che la convinzione, indubbiamente esatta, favorevole a individuare nell'esperienza religiosa un'espressione storica qualificante della domanda di senso espressa spontaneamente dalle più giovani generazioni non induca necessariamente a condividere la tesi del cd. doppio binario, o della c.d. doppia via, di un insegnamento cioè di cultura religiosa, obbligatorio per tutti, e di un insegnamento confessionale, facoltativo (cfr., prima della revisione concordataria del 1984, il fascicolo n. 10 del 1982 della rivista "Religione e scuola").

Se si fosse riconosciuta la possibilità di impartire, nei locali della scuola pubblica, l'educazione religiosa dei bambini e dei ragazzi come attività da svolgere fuori dai programmi scolastici e in forme tali da garantire la piena ed effettiva facoltatività di tale insegnamento, il problema della conoscenza del problema religioso e della valutazione critica del fatto religioso avrebbe potuto essere risolto (e potrebbe oggi essere risolto) attribuendo tale compito alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione o a quella della cd. cultura religiosa: unica soluzione idonea a far superare le perplessità giustamente sollevate da chi pone in rilievo l'esigenza di evitare un'ingiustificata sproporzione a favore dell'istruzione sul pensiero religioso (in senso contrario alla proposta di istituire una disciplina di "cultura religiosa", cfr. le parole, tuttora attuali, di Luigi Rodelli, *Scenario per un'altra materia religiosa*, in "Belfagor", 38, 1983, p. 592 ss.).

Non sembra convincente l'obiezione che non si può proporre nella scuola la costituzione italiana come punto di riferimento comune valido per tutti, credenti e non credenti, in quanto, come osservava Scoppola, nessun cittadino italiano può sentire i valori della costituzione se non attraverso un percorso personale, con motivazioni personali: e infatti, anche in mancanza di una materia, autonoma e distinta, di "cultura religiosa", l'ordinamento scolastico prevede già discipline, come quelle di storia, di storia dell'arte, di filosofia e di educazione civica, nei cui programmi i problemi che nascono dal rapporto fra società civile e società religiosa e dall'evoluzione che ha portato la

cultura cattolica ad accettare il terreno costituzionale possono e devono entrare nella scuola dello stato democratico.

Non è qui possibile affrontare il tema dei valori comuni dello stato italiano, contemplati nella carta costituzionale e vissuti nella concreta esperienza sociale. Il giurista che, utilizzando come strumento ermeneutico il concetto di “costituzione materiale”, si proponga di individuare i valori e gli interessi che muovono effettivamente le azioni e le iniziative di forze sociali e politiche, è consapevole dell’importanza che l’organizzazione, l’efficienza e i programmi della scuola assumono per lo sviluppo della nostra convivenza civile e per un migliore funzionamento delle istituzioni democratiche.

La cultura laica ha come sua essenziale caratteristica la molteplicità dei valori e delle visioni del mondo, valori che non si lasciano ridurre a unità normativa e che non consentono di favorire l’impulso a rimanere “ancorati” al desiderio e alla nostalgia di certezze assolute, considerate come espressione di “veri” valori umani. Ogni concezione del mondo contribuisce a chiarire i motivi ispiratori delle varie culture presenti nella società e dunque svolge una funzione necessaria al progresso individuale e sociale. D’altra parte le drammatiche conseguenze determinate, in passato ed anche oggi, dalle guerre di religione e dai conflitti tra mondi e società hanno reso sempre più avvertita l’esigenza di attribuire maggior peso, nelle scelte culturali e nei sistemi educativi di tutti i paesi, a programmi che insistano sulla comune base culturale delle varie culture, per quanto differenti esse siano se viste dall’interno di un’altra: Luciano Gallino, qualche anno fa, osservava che se si potesse educare ogni individuo a non delimitare la propria specie come se questa coincidesse con il proprio gruppo etnico o politico o religioso, a concepire come co-specifico anche il culturalmente diverso, che poi di fatto lo è, si attiverebbero dei controlli innati dell’aggressività, capaci di disinnescare l’aggressività intra-specifica (*Sei proprio diverso dunque ti faccio la guerra. Un etologo alle radici dell’aggressività umana*, in “Tuttolibri”, 10, n. 389, suppl. a “La Stampa”, 14 gennaio).

Non vi è dubbio inoltre che le più significative innovazioni riguardanti le proposte di riforma della scuola italiana rivelano il passaggio da una formazione generale centrata soprattutto sulla trasmissione di valori a una formazione nella quale prevale l’acquisizione di competenze culturali. Nella scuola dello stato democratico agli insegnanti è

affidato innanzi tutto il compito di diffondere la “pratica della libertà” di tutti i cittadini e di favorire la conoscenza e la comprensione dei problemi fondamentali del tempo passato e presente: e quanto più si afferma l'esigenza che la cultura si interessi del fatto religioso e che la scuola consenta a tutti gli alunni di affrontare criticamente la questione della rilevanza che la realtà religiosa assume nella storia collettiva e nella vita di ogni singolo individuo, tanto meno si giustifica una concezione dell'istruzione sulla religione come momento separato e autonomo della realtà scolastica.

Devono dunque qui ribadirsi le perplessità sollevate circa la proposta di prevedere un insegnamento “laico” della religione, come materia nuova, con una sua “autonomia culturale” e un suo specifico “statuto epistemologico”. In ordine a tale problema, sia per quanto riguarda la scuola dell'obbligo, sia per quanto si riferisce alla scuola secondaria, migliore soluzione è quella che assegna ai maestri e ai professori il compito di valutare nella pratica didattica gli elementi di conoscenza del fattore religioso acquisiti dai bambini e dai ragazzi per farne oggetto di discussione e verifica, fornendo le necessarie informazioni che risultino comprensibili nelle varie fasi del lavoro scolastico.

L'ambito più idoneo per un insegnamento elementare della conoscenza dei fatti religiosi è quello che si definisce come l'area di «storia, geografia, studi sociali», il cui oggetto è lo studio degli uomini e delle società umane nel tempo e nello spazio, nel passato e nel presente, e riguarda tutte le loro dimensioni (sociale, politica economica, culturale); e il cui metodo è quello proprio dell'intero campo delle scienze sociali (storiche, antropologiche, geografiche, sociologiche, economiche, ecc).

Per la scuola secondaria, l'opinione preferibile è quella che considera di grande importanza per la cultura degli individui la conoscenza del fatto religioso e lo studio delle sue manifestazioni ma, anziché prevedere una nuova materia distinta dalle altre, propone che lo studio del fatto religioso avvenga all'interno delle diverse aree culturali e delle varie discipline presenti o da introdurre nei curricula scolastici (storia, geografia, educazione civica, scienze naturali e sociali, educazione linguistica, educazione artistica, ecc.)

Per quanto invece riguarda gli insegnamenti al servizio della fede religiosa, essi dovrebbero rientrare nelle attività extrascolastiche da

svolgersi nei locali della scuola, mediante lezioni aperte, frequentate soltanto da chi lo desidera: verrebbe in tal modo garantita la piena ed effettiva facoltatività di tali insegnamenti, ottenendo però anche il risultato di evitare la dannosa creazione di ghetti e divisioni, che invece derivano da una scelta effettuata in maniera fiscale, una volta per tutte, mediante dichiarazioni dei genitori (o degli alunni maggiorenni) all'atto dell'iscrizione.

Concludendo, ritengo che un obiettivo fondamentale da perseguire da chiunque esamini le nuove prospettive del problema scolastico nel nostro paese sia quello di evitare che l'intento di tutelare l'identità religiosa individuale e collettiva comporti come conseguenza il riproporsi di anacronistici contrasti tra ideologie contrapposte e che il ritorno a visioni integraliste del rapporto tra società civile e società religiosa ostacoli il processo di rinnovamento – nei metodi e nei contenuti, nell'organizzazione e nelle strutture, nei compiti e nelle finalità – della scuola di tutti nella società italiana pluralista e democratica.

*Stato e chiese nel pensiero e nell'azione di Gaetano Salvemini**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La questione dei rapporti tra stato e chiese nella complessiva bibliografia degli scritti di Salvemini. - 3. Gli anni dell'Italia liberale. - 4. Gli anni dell'Italia fascista. - 5. Gli anni dell'Italia democratica. Le libertà di religione e verso la religione. - 6. La partecipazione appassionata ai fatti del giorno. La figura di un cittadino di una società democratica libera e ugualitaria. - 7. Fede, religione, anticlericalismo e laicità nel pensiero di Gaetano Salvemini. - 8. Conclusioni.

1. *Premessa.* – Nel titolo di questo mio scritto si precisa che il tema trattato è quello di stato e chiese in Italia nel pensiero e nell'azione di Gaetano Salvemini: come è noto a chiunque conosca l'itinerario della sua vita e come penso possa anche risultare da questo mio lavoro, *pensiero ed azione* sono stati aspetti indissociabili della sua esperienza di vita in sessant'anni di attività politica e culturale. La ricerca sugli scritti di Salvemini rivela con evidenza l'impossibilità di esprimere un giudizio sulla sua opera che non tenga presente la concreta azione di un uomo che è stato senza dubbio uno dei personaggi più rappresentativi della cultura politica italiana contemporanea e che, con riferimento alla sua concreta azione politica e culturale, non a caso è stato definito da Norberto Bobbio il «maestro del concretismo»¹.

* Relazione al convegno su *Gaetano Salvemini: ancora un riferimento* (Roma, 11 e 12 dicembre 2007), a cura dell'ANIMI (Associazione Italiana per gli interessi del mezzogiorno in Italia), in *Gaetano Salvemini (1873-1957). Ancora un riferimento*, a cura di G. PESCOLIDIO, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita, 2010, pp. 93-153 e in *L'eco della scuola nuova*, 40, 2007, n. 4, pp. 4-13, 41, 2008, nn. 1-2, pp. 10-13; *www.statoechiese.it*, gennaio 2008; *Ragioni e passioni. Italiani che hanno fatto l'Italia dall'unificazione alla costituzione repubblicana*, a cura di L. DI RUSCIO, L. FRANCESCANGELI e R. GRAVINA, Roma, Comune di Roma, Fnism, 2009, pp. 107-37. Lo scritto, parzialmente modificato, è stato pubblicato con il titolo *Gaetano Salvemini: un compagno di strada per future battaglie di democrazia*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 2, pp. 1137-74.

¹ N. BOBBIO, *Salvemini e la democrazia*, in ID., *Maestri e compagni*, Firenze, Passigli, 1984, pp. 49-76; vedi anche ID., *La non filosofia di Gaetano Salvemini*, in *Gaetano Salvemini nel centenario della nascita*, Quaderni del Salvemini, n. 15, s.d. (ma 1974), pp. 12-26, spec. p. 12; M. SALVADORI, *Gaetano Salvemini*, Torino, Einaudi, 1978.

Gaetano Salvemini morì a Capo di Sorrento il 6 settembre 1957: l'impegno di ricordare, a 50 anni dalla sua scomparsa, il grande storico², “lo specchio limpido e umano della nostra coscienza”, come lo definì Piero Calamandrei³, assume una particolare importanza per chi, come me, non lo ha conosciuto personalmente ma al suo pensiero e alla sua azione si è ispirato fin da quando, il 6 aprile del 1957, al teatro Eliseo di Roma, ha ascoltato con commozione il suo messaggio, rivolto ai partecipanti al VI convegno degli “Amici del Mondo” sul tema *Stato e Chiesa*.

«Cari *Amici del Mondo* – scriveva Salvemini da Capo di Sorrento nel marzo 1957 – l'età avanzata e la malferma salute mi vietano di venire a Roma a partecipare alla vostra opera di studio sulle relazioni fra Stato e Chiesa. Ma l'argomento è così importante che mi credo in obbligo di esprimere su di esso alcune mie opinioni, per quanto possano valere.

[...] ogni tentativo di trasformare l'attuale regime democratico in un permanente regime clericale totalitario troverà resistenza accanita. Io auguro che la parola d'ordine di questa resistenza, “abolizione immediata del concordato”, venga fuori dal vostro convegno.

Se il vostro gruppo di studio si trasformerà in gruppo di azione permanente, se questo gruppo, il quale si specializzerà nell'esame di tutte le relazioni fra Stato e Chiesa, denuncerà i vecchi e nuovi attentati alle nostre libertà, il presente convegno potrà essere il principio di nuovi sviluppi nella politica interna italiana.

La nostra salvezza è nelle nostre mani⁴.

Salvemini aveva allora ottantaquattro anni e scrivendo «La nostra

² Antifascista, maestro di generazioni di antifascisti come i fratelli Rosselli ed Ernesto Rossi, parlamentare, memorialista, scrittore e polemistà di razza.

³ Cfr. G. ARFÈ, *Salvemini nella concentrazione antifascista*, in *Il Ponte*, 13 (1957), II, pp. 1168-71, spec. p. 1171 e A. GALANTE GARRONE, *L'ultimo Salvemini*, *ivi*, pp. 1162-67, spec. p. 1167.

⁴ G. SALVEMINI, *Abolire il Concordato*, pubblicato in *Stato e Chiesa*, Atti del VI convegno degli “Amici del mondo”, tenutosi a Roma nel teatro Eliseo il 6-7 aprile 1957, a cura di V. GORRESIO, Bari, Laterza, 1957, pp. 163-66 e riprodotto in G. SALVEMINI, *Italia scombinata*, a cura di B. FINOCCHIARO, Torino, Einaudi, 1959, pp. 379-81 e in *Opere di Gaetano Salvemini*, II, *Scritti di storia moderna e contemporanea*, III, *Stato e Chiesa in Italia*, a cura di E. CONTI, pp. 495-98, spec. p. 497.

salvezza è nelle nostre mani» assumeva ancora una volta l'atteggiamento che aveva ispirato tutta la sua esistenza, vissuta nella convinzione di dovere contribuire, con il proprio impegno personale, per la maturazione della coscienza civica e politica degli italiani come premessa all'esercizio delle loro libertà.

Gli "Amici del Mondo" costituivano un'associazione nella quale erano in molti a condividere le convinzioni di Salvemini sulla necessità di collegare l'attività di studio dei problemi del paese con una concreta e costante azione di gruppo e di pressione nella vita politica e sociale: il convegno si chiuse il 7 aprile con l'approvazione di una mozione in cui – accogliendo l'invito di Salvemini –, gli "Amici del mondo" si impegnarono a

Dare tutta l'opera loro per creare una nuova situazione nel Paese, che consenta l'abrogazione del Concordato e la instaurazione di un ordinamento giuridico di netta separazione dello Stato dalla Chiesa⁵.

Quando partecipai a quel convegno avevo ventidue anni; a distanza di tanti anni da allora, non posso fare a meno di ricordare che è stata la scoperta di Salvemini che mi ha convinto che gli stati e i regimi politici o sono laici o non sono democratici ed è sul fondamento di tale convinzione che è iniziato, come cittadino, e poi anche come studioso, il mio impegno per la realizzazione nel nostro paese di condizioni di reale democrazia, con riferimento al tema della laicità delle istituzioni italiane: in questo lungo periodo, sono stati certamente raggiunti importanti risultati nella società italiana – mi riferisco in particolare all'approvazione delle leggi sullo scioglimento del matrimonio (l. n. 898 del 1970), sulla riforma del diritto di famiglia (l. n. 151 del 1975) e sull'interruzione della gravidanza (l. n. del 194 del 1978) –, ma non può tuttavia ritenersi pienamente conseguito l'obiettivo della laicità della repubblica italiana⁶, se ancora oggi appare attuale il dubbio espresso da Salvemini, quando affermava:

⁵ La mozione è pubblicata in S. LARICIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981, pp. 105-06.

⁶ Rinvio in proposito al mio scritto *La laicità della Repubblica italiana*, nel volume di AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale»*, a cura di A. PACE, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 415-44.

Siamo – se siamo – in regime di democrazia⁷,

e se ancora oggi continua a rappresentare solo un auspicio per il futuro il superamento del regime concordatario in Italia, ritenuto urgente da Salvemini in tutte le numerose occasioni nelle quali, sin dal momento della stipulazione dei patti lateranensi del 1929, sulla necessità di raggiungere tale obiettivo egli aveva richiamato l'attenzione delle forze politiche e degli intellettuali italiani.

2. *La questione dei rapporti tra stato e chiese nella complessiva bibliografia degli scritti di Salvemini.* – Il tema dei rapporti tra stato e chiese ha sempre assunto una grande importanza nella riflessione e nell'azione politica di Gaetano Salvemini, insieme ai molti altri filoni di ricerca che lo impegnarono nella sua lunga vita⁸.

Come sanno tutti gli studiosi delle opere di Salvemini – lo ha ribadito di recente Alessandro Leogrande – leggere i suoi scritti ha sempre un effetto corroborante: la prosa rapida ed efficace, l'antidogmatismo, il senso dell'umorismo, la grande umanità, il sentimento di umiltà verso i grandi problemi della vita ci restituiscono un uomo vivo e simpatico, nemico di ogni retorica, con cui si avrebbe voglia di discutere di mille cose⁹.

Anche per questa ragione, preparando questo mio lavoro, mi sono proposto, più che parlare io su di lui, di fare parlare Salvemini, il

⁷ Cfr. G. SALVEMINI, *Abolire il Concordato*, cit., in *loc. cit.*, p. 496.

⁸ L'antifascismo, la democrazia, nella visione di un socialista lontano da ogni totalitarismo, che aveva individuato con grande anticipo limiti e possibilità delle democrazie parlamentari, il rispetto per tutte le libertà, comprese le libertà di coscienza e di religione, l'uguaglianza, la politica scolastica e universitaria, la libertà di insegnamento, il federalismo, la riforma elettorale, l'attenzione per i problemi del meridione d'Italia, con particolare riferimento all'azione nelle Puglie d'anteguerra, che sfocia nel celebre pamphlet *Il ministro della mala vita* (nel quale Salvemini denunciò i metodi che Giovanni Giolitti avrebbe utilizzato per vincere le elezioni nei collegi meridionali) e all'insegnamento dei meridionalisti delle generazioni successive, come Manlio Rossi Doria e Tommaso Fiore.

⁹ Alessandro Leogrande, sul fascicolo di novembre 2007 della rivista *Lo straniero* diretta da G. FOFI, ha scritto una bella nota di commento al saggio di G. SALVEMINI, *Gli italiani sono fatti così*, pubblicato per la prima volta nel 1947 sulla rivista *La controcorrente*, in seguito riprodotto nella raccolta di scritti di G. SALVEMINI, *Italia scombinata*, a cura di B. FINOCCHIARO, Torino, Einaudi, 1959: *ivi*, 11 (2007), n. 89, pp. 5-10 (cfr., per l'introduzione di LEOGRANDE, le pp. 6-7).

Salvemini polemistista e scrittore di razza, e chi Salvemini aveva conosciuto, frequentato e con lui aveva a lungo dialogato ed espresso opinioni di consenso o di dissenso rispetto alle sue idee.

Gli scritti di Salvemini riguardanti i temi dei rapporti tra stato e chiese sono raccolti, in particolare, nel volume *Stato e chiesa in Italia* (1969), uno dei diciannove grossi volumi dei suoi scritti editi dalla casa Feltrinelli negli anni tra il 1966 e il 1978¹⁰, ma il tema delle relazioni tra politica e religione e l'esposizione della sua concezione laica della vita sono presenti in moltissimi scritti di Salvemini, anche non compresi nel volume delle *Opere* su questo argomento: una valutazione di tali problemi presenta molte difficoltà, soprattutto per l'ampiezza della sua bibliografia relativa a un complesso di questioni, che, a distanza di tanti anni da quando Salvemini scriveva, continuano a rappresentare dei nodi cruciali della storia, della politica e del diritto dell'Italia contemporanea.

3. *Gli anni dell'Italia liberale.* – Nel settembre del 1890, all'età di diciassette anni, Salvemini lasciò Molfetta e si trasferì a Firenze, dove condusse gli studi universitari presso l'*Istituto di studi superiori*, nel quale lavorò sotto la guida di Pasquale Villari, che seguì lo sviluppo culturale di Salvemini e apprezzò, entro certi limiti, la sua produzione scientifica, anche se non condivise la sua tendenza ad impegnarsi in continue polemiche politiche, nocive, secondo lui, alla carriera e agli studi dell'allievo, il quale peraltro, come si legge in una lettera del 15 novembre 1904 a Villari, dissentiva con queste parole:

Le sono molto grato, caro Maestro, delle parole, sebbene siano di rimprovero, con cui Ella chiude la Sua lettera. La mia testa è quella che è, né io posso mutarla. Sono convinto che è mio dovere dedicare una

¹⁰ Terzo volume della seconda parte degli *Scritti di storia moderna e contemporanea*, a cura di E. CONTI, che, dopo la sua laurea in *Storia moderna* conseguita nel 1949, era stato assistente volontario di Salvemini a Firenze e che ha anche scritto una importante prefazione al volume. Conti ricorda che Ernesto Rossi, ideatore e animatore della collana degli scritti di Gaetano Salvemini pubblicati dalla casa editrice Feltrinelli, negli ultimi mesi della sua vita, si era proposto di curare la parte seconda di tale volume, al quale teneva in modo particolare. Ma le condizioni di salute gli impedirono di dedicare a *Stato e Chiesa in Italia* le cure di cui egli soltanto sarebbe stato capace.

parte della mia attività a promuovere nelle vie che a me sembrano in coscienza migliori il progresso del mio paese, e questo dovere mi sforzo di compierlo come meglio posso. Forse sono su una falsa via. Ma finché non mi sia convinto che la via è falsa, non posso seguirne un'altra. [...]. La mia testa è probabilmente storta, ma certamente dura [...]¹¹.

È una bellissima lettera, con affermazioni di un professore trentunenne nei confronti del suo vecchio maestro, che mi sentirei di consigliare di leggere a chiunque abbia intenzione di percorrere la difficile strada della carriera universitaria.

Salvemini ricordò più volte il periodo giovanile trascorso a Firenze. Ripensando alla borsa di studio che gli aveva permesso di frequentare l'università di Firenze, affermava che essa lo aveva salvato dal destino allora comune ai ragazzi intelligenti e poveri del mezzogiorno, di diventare prete e soggiungeva con la consueta ironia che essa

risparmiò anche al vescovo del mio paese qualche guaio¹².

E in una lettera inviata da Cambridge (in America) a Piero Calamandrei, del 7 dicembre 1944, subito dopo l'approvazione, che gli era stata comunicata da Calamandrei, di un ordine del giorno della sua antica facoltà, Salvemini scriveva:

Anzitutto ti prego di ringraziare assai assai i colleghi della facoltà che hanno voluto votare quell'ordine del giorno. Esso è il migliore premio di buona condotta che io potessi domandare nella vita. E m'è venuto da quella scuola a cui debbo tutto quello che sono riuscito a fare. Ché io arrivai a Firenze nel settembre 1890 che ero un mezzo selvaggio, e lì imparai a lavorare e ad amare il lavoro, e imparai anche a non aver fame con le 90 lire al mese, lorde di ricchezza mobile, che ottenni dalla Facoltà¹³.

¹¹ Gaetano Salvemini a Pasquale Villari, in G. S., *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, a cura di E. GENCARELLI, Milano, Feltrinelli, 1968, pp. 311-12.

¹² A.C. JEMOLO, *La bestia e il suo uomo*, in *La Stampa*, 25 gennaio 1956 e in *Id.*, *Società civile e società religiosa*, Torino, Einaudi, 1959, pp. 324-27, spec. p. 324.

¹³ La lettera è pubblicata in G. SALVEMINI, *Lettere dall'America 1944/1946*, a cura di A. MEROLA, Bari, Laterza, 1967, pp. 49-57, spec. p. 49.

Negli ultimi anni del secolo XIX la sua formazione positivistica si collegò all'influenza del nascente socialismo¹⁴; più tardi la scoperta di Carlo Cattaneo¹⁵ – con le cui opere Salvemini ebbe un “inebriante” incontro, sul finire del 1898, alla biblioteca comunale di Lodi¹⁶ – e la riflessione sugli eventi di fine secolo influirono sul pensiero e sull'azione di Salvemini, modificandone gli atteggiamenti, sia sul piano politico che su quello della ricerca scientifica, e inducendolo ad accentuare il suo impegno inteso ad ampliare gli spazi di libertà riconosciuti ai cittadini, come risulta soprattutto dagli articoli che Salvemini pubblicò, a partire dal 1897, sulla rivista di Filippo Turati *Critica sociale*¹⁷.

A questo periodo appartiene la pubblicazione del saggio su *L'avvenire del partito cattolico*, pubblicato con uno pseudonimo sulla *Critica sociale*, nel gennaio-marzo 1898, la cui tesi centrale peraltro era stata già annunciata in una lettera dell'aprile 1896, quando Salvemini aveva ventitre anni¹⁸:

¹⁴ Che lo indusse a utilizzare categorie economico-classiste, che risultano evidenti nelle sue prime opere storiche: ricordo in particolare i suoi lavori su *La dignità cavalleresca del Comune di Firenze* (1896) e *Magnati e popolari* (1899).

¹⁵ In un articolo del 1955, Salvemini, dopo avere precisato quella che, a suo avviso, era la «dottrina empirica sul processo storico, disincagliata dai semplicismi e dalle spalverie degli “illuministi” (secolo XVIII) e dei “positivisti” (seconda metà del secolo XIX)», affermava: «Il più intelligente e brillante assertore di siffatto empirismo fu, a mezzo del scolo XIX, Carlo Cattaneo. Questi vide una storia non più europea o quasi, ma mondiale; e illuminato da quello spettacolo grandioso, corresse il semplicismo dell'illuminismo settecentesco, con una cautela che gli avrebbe consentito di sfuggire a quella grossolanità, in cui dovevano arenarsi troppi positivisti dopo di lui. E tracciò molti splendidi schizzi storici di popoli e tempi diversissimi»: *Empirici e teologi*, in *Il Ponte*, 13 (1955), I, pp. 31-37, spec. p. 32.

¹⁶ Cfr. G. ANCESCHI, *Il “Mazzini” inedito di Salvemini*, in *Il Ponte*, 38 (1982), pp. 284-291, spec. p. 284.

¹⁷ La decisione di dedicarsi allo studio della storia contemporanea – come ebbe a dichiarare lo stesso Salvemini, «dopo tanto medioevo, un po' di evo contemporaneo» non avrebbe potuto che fargli bene – e il proposito di conciliare il più possibile gli interessi di studio con un'irrefrenabile passione politica lo portarono, da una parte, alla preparazione del lavoro su *La rivoluzione francese (1788-1792)* e, dall'altra, alle battaglie per la riforma scolastica e ai suoi scritti sul Mezzogiorno.

¹⁸ Cfr. la lettera dell'aprile 1896 inviata a Carlo Piacci, in *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, a cura di E. GENCARELLI, Milano, Feltrinelli, 1968, pp. 16-28.

Da un paio di mesi io vado studiando attentamente il fenomeno neo-guelfo – scriveva di nuovo nel maggio 1897, dal liceo di Faenza, a un amico fiorentino, Carlo Piacci, che gli aveva annunciato la sua conversione al “neo-guelfismo”; – leggo con interesse la bellissima rivista di monsignor Talamo, divoro gli opuscoli di propaganda cattolica. Il movimento neo-guelfo ha per me una straordinaria importanza ed è destinato a trionfare in un avvenire non molto lontano [...] . Esso ha una gran forza; cresce e crescerà sempre, accogliendo uomini entusiasti, uomini sinceri, uomini nei quali la fede religiosa centuplicherà la profondità della fede sociale¹⁹.

Entusiasmo, sincerità, rapporto tra fede religiosa e fede sociale: sono aspetti che ritorneranno spesso negli scritti futuri di Salvemini.

Questo saggio ebbe una grande fortuna, come dimostra la sua pubblicazione, nel 1979, come primo contributo del volume, a cura di Bartolo Gariglio e Ettore Passerin d'Entreves, *Introduzione alla storia del movimento cattolico in Italia* (i titoli delle varie parti del saggio di Salvemini sono i seguenti: composizione e forza del partito cattolico; programma politico dei cattolici; programma sociale dei cattolici; contrapposizione tra cattolici conservatori e cattolici democratici).

Nei primi decenni dopo l'Unità – spiegava nel saggio – i cattolici intransigenti erano stati costretti a isolarsi dal resto della nazione vivente. L'astensionismo cattolico, quand'anche non fosse stato proclamato dalla parola di Pio IX, sarebbe stato imposto dalla stessa impossibilità di un'azione cattolica.

Ma a poco a poco, nella grave crisi attraversata dall'Italia crispina, la propaganda antigovernativa del clero, che per più di vent'anni era rimasta quasi *vox clamantis in deserto*,

risuonò come tromba alla battaglia.

Gli scontenti del liberalismo

¹⁹ Lettera a Carlo Piacci, in G. S., *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, cit., pp. 55-56. Mons. Salvatore Talamo dirigeva la *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, che aveva iniziato le pubblicazioni nel 1893.

han preso la strada cattolica o la socialista, secondo la classe sociale a cui appartengono, la loro educazione, la loro costituzione psicologica. Il proletariato industriale e intellettuale si è gettato al socialismo; i proletari agricoli han seguita la prima voce di opposizione, che è arrivata ai loro orecchi, socialista in un luogo, cattolica in un altro. La massa dei piccoli proprietari contadini, dissociata per la campagna, lontana da qualunque contatto che non sia quello del prete, avversa del resto per istinto a noi [socialisti], è entrata nell'opposizione clericale.

Ad essi si sono uniti piccoli e grandi borghesi, lavoratori "improduttivi", professionisti, burocrati, e

tutti quei giovani attivi e onesti che, malcontenti delle porcherie liberali e aspiranti a qualcosa di meglio, ma rifuggenti dal socialismo rivoluzionario, credono di trovare il bene nel partito che combatte liberali e socialisti insieme.

Aggiungete l'antica aristocrazia clericale, scriveva Salvemini, e avrete il partito cattolico:

un grande esercito, in cui accanto al nobile marchese milita il vile contadino, accanto al droghiere pacifico il giovanotto attivo e battagliero; e, da cemento fra tutti questi elementi diversissimi per abitudini, per idee, per interessi, per educazione, funziona il clero con [...] tutta la secolare organizzazione della Chiesa cattolica.

Di fronte a un partito di questo genere, pretendere di cavarsela con quattro insulti più o meno triviali, come fanno gli anticlericali, o coll'eterno aforisma: "i preti sono alleati della borghesia", è sleale e inefficace.

Il meglio che si possa fare è di prenderlo sul serio, di riconoscerne l'onestà e la buona fede, e di rendersi conto delle sue forze e delle sue debolezze, per poter sopprimere le prime e approfittare delle seconde²⁰.

Credo [...] che tu abbia esagerato le forze e più ancora l'importanza e la serietà del partito cattolico

²⁰ Cfr. G. SALVEMINI, *L'avvenire del partito cattolico*, in ID., *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 1-18, 22, 25, 30, 13, 14, 37.

scrisse a Salvemini l'amico Ugo Guido Mondolfo, nel luglio 1898, dopo lo sgomento dei cattolici di fronte alle pesanti misure repressive adottate dal governo, anche nei loro confronti, in seguito ai tumulti del maggio a Milano²¹.

Nulla di più facile osserverà più tardi Salvemini che urlare per le piazze contro l'oscurantismo clericale, e invitare gli elettori a votare contro gli assassini di Francisco Ferrer e di Giordano Bruno.

La democrazia, invece di approfondire l'abisso fra il proletariato clericale e il proletariato anticlericale con lotte religiose [...], deve sforzarsi di staccare il proletariato clericale dalla gerarchia ecclesiastica.

Questo programma, tuttavia, non doveva essere un pretesto per colpire le organizzazioni elettorali e sindacali cattoliche:

prima ancora di essere democratici, siamo incrollabilmente liberali, perché abbiamo fede assoluta nella libertà assicurata a tutti, e difesa contro chiunque [...]. Appunto per conservarci integro questo diritto, noi difenderemo sempre il diritto dei clericali ad organizzarsi economicamente e politicamente come a loro pare e piace²².

Le novità della politica italiana negli ultimi anni del novecento smentirono in seguito la tesi centrale del saggio di Salvemini sul partito cattolico, fondata sull'imminente disfacimento dello stato liberale e sulla conseguente fortuna elettorale di tale partito.

La paura del socialismo – scriverà Salvemini in un successivo saggio sui cattolici –, invece di condurre la borghesia liberale ai piedi dei clericali, condusse i clericali a rivedere la loro tattica di intransigenza catastrofica verso la borghesia liberale²³.

²¹ G. ARFÈ, *I rapporti [di Ugo Guido Mondolfo] con Salvemini*, in *Critica sociale*, 20 dicembre 1958 (supplemento dedicato a U.G. Mondolfo), p. 30.

²² G. SALVEMINI, *Democrazia e clericalismo* (1914), in *Id.*, *Il ministro della mala vita*, in *Opere*, IV, 1, *Il ministro della mala vita e altri scritti nell'Italia giolittiana*, a cura di A. APIH, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 364, 365, 369-70.

²³ G. SALVEMINI, *Il partito popolare e la questione romana*, Firenze, La voce, 1922, spec. p. 24 e in *Id.*, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 47-84, spec. p. 57.

Le vicende del movimento cattolico nel primo decennio del nuovo secolo faranno attenuare o correggere, a un Salvemini più maturo, anche altri errori di prospettiva della sua analisi giovanile.

In essa, la sopravvalutazione delle possibilità immediate del partito clericale dipendeva, in gran parte, dalla sottovalutazione delle sorgenti durature della sua forza, che non traeva alimento soltanto da una situazione politica e sociale contingente. D'altro canto, agli "uomini attivi e sinceri", "pieni di entusiasmo" che costituivano il nerbo delle organizzazioni cattoliche, il giovane illuminista era portato ad attribuire, quasi inavvertitamente, una sfera di autonomia, una libertà di scelte sociali e politiche, che il laicato cattolico italiano era ben lungi dal possedere. L'ombra del Vaticano, determinante nelle successive analisi salveminiane, si avverte assai meno nel saggio del '98²⁴.

Il sentimento di simpatia per le correnti democratiche del cattolicesimo, che traspare apertamente nei suoi scritti dell'età giovanile, non gli verrà mai meno. In seguito, per molti anni, Salvemini non si occupò più espressamente del movimento cattolico, ma continuò a considerarlo una cosa seria, che non si poteva a suo avviso liquidare con un'inconcludente polemica di anticlericalismo²⁵.

Ritornando un po' indietro nel tempo, occorre ricordare che nel 1901 Salvemini aveva vinto la cattedra, nell'università di Messina, di *Storia medievale e moderna*, nel 1908 il tragico terremoto di Reggio e Messina lo aveva privato dell'intera sua famiglia (persero la vita la moglie, i cinque figli e la sorella), nel 1910 venne chiamato a insegnare *storia moderna* nell'università di Pisa²⁶ e dal 1916 in quella di Firenze: per un lungo periodo la necessità di superare il ricordo dei tragici eventi della sua vita familiare lo indusse a un impegno svolto in diverse direzioni e a sovrapporre i due interessi del fervore politico e della ricerca scientifica e lo portò ad accentuare i tratti della

²⁴ Cfr. E. CONTI, *Prefazione a G. SALVEMINI, Opere, Stato e Chiesa*, cit., p. XIV ss.

²⁵ Al partito popolare Salvemini dedicò successivamente una serie di articoli, raccolti poi in un volumetto, fra l'autunno del 21 e la primavera del 1922, dal titolo *Il partito popolare e la questione romana*, cit.

²⁶ Sull'insegnamento di Salvemini a Pisa cfr. il bel contributo di L. NALDINI, *Salvemini maestro a Pisa*, in *Belfagor*, XII (1947), pp. 697-700, spec. p. 698.

sua azione di polemista, soprattutto grazie alla collaborazione con la rivista *La Voce*.

A proposito dell'insegnamento di Salvemini nell'università di Pisa può essere interessante ricordare quanto ricordava Lamberto Naldini, uno dei suoi allievi nell'anno accademico 1912-13:

Rigore scientifico voleva dire, per Salvemini, prima di tutto concretezza; concretezza di idee e di espressione. Egli esigeva fermamente: insegnava a cercar sempre la persona od il gruppo di persone che ha enunciato un principio, ha preso un'iniziativa, ha opposto una resistenza, ha offerto un aiuto, ha agito concretamente; ad indagare sugli impulsi, gli interessi, le ragioni che hanno mosso quegli individui o quei gruppi; ad analizzare e chiarire questi impulsi, questi interessi, queste ragioni; a non ripararsi mai dietro le astrazioni, le personificazioni mitiche quanto cioè aveva nitidamente spiegato nell'introduzione ad una delle sue più celebri opere: *La rivoluzione francese*²⁷.

A seguito delle difficoltà derivanti dal suo rapporto con il partito socialista, dal quale uscì nel 1911, e dai dissensi riguardanti l'impostazione generale e la linea politica di tale rivista, nacque nello stesso anno la nuova rivista *L'Unità*, che proclamò il metodo del *concretismo*, che esprimeva la tendenza a favore della priorità dei fatti su ogni disputa di carattere ideologico.

In questa rivista sono raccolti alcuni tra gli scritti più significativi di Salvemini pubblicati negli anni tra il 1911 e il 1920²⁸. Negli anni de *L'Unità*, il "diversivo anticlericale" fu fra i bersagli preferiti della martellante polemica di Salvemini, il quale ribadisce la sua fiducia assoluta nella libertà assicurata a tutti e la sua opinione che prima di essere democratici occorre essere incrollabilmente liberali.

L'unico terreno su cui non si deve transigere è la scuola, perché

²⁷ L. NALDINI, *Salvemini, maestro a Pisa, ibidem*.

²⁸ Il primo numero de *L'Unità* uscì in Firenze il 16 dicembre 1911, recando il sottotitolo *Problemi della vita italiana*, direttore Gaetano Salvemini; la rivista ebbe un migliaio di abbonati, quasi tutti meridionali. Non bastando il ricavato degli abbonamenti e della vendite, Salvemini fu a un certo punto costretto a vendere un piccolo pezzo di terra che ancora gli rimaneva vicino a Molfetta: cfr. G. SALVEMINI, *Ricordando De Viti*, in *L'Italia socialista*, 12 settembre 1948.

la chiesa cattolica, in conformità a una dottrina riaffermata anche da Leone XIII nell'enciclica *Libertas*, pretende che soltanto

la sua verità debba informare le menti,

considera la *libertà d'insegnamento* una “licenza”, e solo in via provvisoria e per cause di forza maggiore (la famosa “antitesi” contrapposta alla “tesi”) tollera il libero confronto delle idee²⁹.

La politica scolastica del partito clericale – scriveva Salvemini nel 1907 – non può essere in Italia che una sola: deprimere la scuola pubblica, non far nulla per migliorarla e più largamente dotarla, favorire le scuole private confessionali con sussidi pubblici, con sedi d'esami, con pareggiamenti, rafforzata poco a poco la scuola privata confessionale e disorganizzata la scuola pubblica, sopprimere al momento opportuno questa e presentare come unica salvatrice della gioventù quella³⁰.

Di fronte a questa prospettiva, Salvemini, durante tutta la sua vita e in tutti i suoi scritti,

non perse mai un'occasione di reagire con l'indignazione, il sarcasmo, l'implacabile pignoleria di cui era capace³¹.

La libertà d'insegnamento rivendicata dai clericali – ribadiva in ogni circostanza – non era libertà per tutti, «ma per sé soli»! E tuttavia Salvemini non fu mai tentato di ripagare gli intolleranti con la stessa moneta e si oppose con ferma determinazione alla proposta, di ispirazione massonica, di escludere i sacerdoti dalle scuole statali:

ché, se col prete voi escludete dalla scuola [...] la fede cattolica [...], la vostra scuola non sarà più scuola laica [...]. Sarà scuola confessionale anticattolica, pagata col denaro di tutti, ma messa a servizio dei partiti anticattolici³².

²⁹ G. SALVEMINI, *Il programma scolastico dei clericali* (1913), in *Opere*, V, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. BORGHI e B. FINOCCHIARO, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 897-98.

³⁰ G. SALVEMINI, *Che cosa è la laicità* (1907), in *Id.*, *Scritti sulla scuola*, cit., p. 891.

³¹ E. CONTI, *Prefazione*, cit., spec. p. XVII.

³² G. SALVEMINI, *Che cosa è la laicità* (1907), in *Id.*, *Scritti sulla scuola*, cit., p. 891.

Pur tenendo conto che al problema della scuola è necessario dedicare un' autonoma e specifica attenzione³³, è necessario qui rilevare l'attenzione che costantemente Salvemini dedicò al problema della politica scolastica nei rapporti fra stato e chiesa cattolica, della priorità della libertà di insegnamento e della difesa della scuola pubblica nei confronti della scuola confessionale e dei suoi proseliti³⁴.

Di questi anni sono gli scritti *Che cosa è la laicità* (1907)³⁵, *Il programma scolastico dei clericali* (1913)³⁶, *I clericali e la scuola in Italia* (1913)³⁷, che nel 1951 verranno ripubblicati, insieme a un articolo del 1948 – *Libertà ideologica*³⁸, nel libricino *Il programma scolastico dei clericali*³⁹, nel quale risulta la precisazione, contenuta nella prima riga, che

Questo libro è intitolato il programma scolastico dei clericali; non il programma scolastico dei cattolici.

Con tale precisazione Salvemini ribadisce la distinzione, che è una costante dei suoi scritti in tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica, che occorre sempre differenziare le due categorie dei “cattolici” e dei “clericali”⁴⁰.

³³ Cfr. la relazione di S. ROGARI, *Salvemini e i problemi della scuola e dell' università*, presentata al convegno, svoltosi a Roma nei giorni 11 e 12 dicembre 2007, su *Gaetano Salvemini: ancora un riferimento*, a cura dell' A.N.I.M.I., cit.

³⁴ *I clericali e la scuola media*, in *L'Unità*, 1913, II, 42, pp. 391-92; 43, pp. 397-98, 31 gennaio, 26 febbraio, 16 maggio, 13 giugno 1913.

³⁵ In *I Nuovi Doveri* di Palermo, 31 ottobre-15 novembre 1907, ripubblicato in G. SALVEMINI, *Il programma scolastico dei clericali*, cit., pp. 1 ss..

³⁶ In *L'Unità* di Firenze 28 febbraio 1913 e in *Il programma scolastico dei clericali*, cit., pp. 31-42.

³⁷ In *L'Unità* di Firenze, 28 febbraio 1913 e in *Il programma scolastico dei clericali*, cit., pp. 43-62.

³⁸ In *La controcorrente*, ottobre 1948.

³⁹ G. SALVEMINI, *Il programma scolastico dei clericali*, cit.

⁴⁰ [...] il programma della democrazia – diciamo di una democrazia sul serio – dovrebbe essere chiaro: 1) nessuna ingerenza dello Stato nell' insegnamento privato; 2) riordinamento delle scuole pubbliche in modo che rispondano meglio che sia possibile ai bisogni del paese; 3) monopolio degli esami rigidamente e intransigentemente rivendicato

Le lettere di Salvemini sui problemi della scuola con riferimento alla questione religiosa sono numerosissime e costituiscono un valido apporto all'approfondimento della conoscenza dei suoi lavori nell'ambito della politica scolastica: va ricordata soprattutto la corrispondenza con Kirner, Mondolfo, Lombardo-Radice e Gentile. Estremamente significativa una lettera in cui Salvemini chiarisce i motivi sociali e morali, per cui si è buttato a capofitto nella politica scolastica: un "ideale altissimo dell'insegnante", la lotta contro la camorra, la corruzione e l'immoralità dilagante nelle strutture burocratiche e, infine, la "misera atroce degli insegnanti"⁴¹. Motivi ancora validi oggi, a distanza di più di cento anni da quando Salvemini scriveva.

4. *Gli anni dell'Italia fascista*. – Nel breve volume *Il partito popolare e la questione romana*, pubblicato nel 1922, le vicende del movimento cattolico, al quale Salvemini aveva dedicato il suo studio di ventiquattro anni prima, venivano esaminate in connessione con i nuovi orientamenti del Vaticano nei confronti dell'Italia, cioè con la c.d. *questione romana*: in questa nuova prospettiva, il Vaticano diventerà per Salvemini il principale protagonista o, meglio, antagonista del movimento cattolico italiano.

Dopo che per lungo tempo la massima aspirazione dei circoli vaticani era consistita soprattutto nei propositi di rivincita sull'Italia liberale e di restaurazione del potere temporale,

nell'ultimo decennio del secolo XIX – scriveva Salvemini – il Vaticano tentò un'altra soluzione: quella di creare anche in Italia un movimento cattolico di sinistra, come in Belgio, in Francia e nei paesi germanici, la democrazia cristiana. La quale aveva un duplice compito: tenere immuni le moltitudini operaie e contadine dalla propaganda socialista; e organizzarle per il giorno in cui, caduta la monarchia sabauda, la borghesia liberale dovrà cercare nelle forze cattoliche il punto d'appoggio necessario alla difesa dell'ordine sociale e della proprietà⁴².

alle scuole pubbliche: cfr. *La cultura italiana del novecento attraverso le riviste*, a cura di F. GOLZIO e A. GUERRA, Torino, Einaudi, 1962, p. 334-45, spec. p. 345.

⁴¹ La lettera di Gaetano Salvemini a Francesco Papafava, del 13 gennaio 1903, è pubblicata in G. SALVEMINI, *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, cit., pp. 247-52.

⁴² G. SALVEMINI, *Il partito popolare e la questione romana*, cit., pp. 50-51.

Senonché – notava Salvemini –

questa nuova democrazia, sorta per disputare le moltitudini al socialismo rivoluzionario, assumeva spesso inaspettati atteggiamenti socialistoidi, e faceva uso volentieri di un frasario stranamente rivoluzionario⁴³.

I più giovani e vivaci fra i democratici cristiani, venuti a contatto con le reali aspirazioni delle masse,

mandarono in soffitta il potere temporale [...] e, inceppati dalla gerarchia ecclesiastica, rivendicarono l'autonomia del laicato nel campo politico. Il che era evidentemente troppo per il Vaticano e i cattolici conservatori. Questi, sotto l'impulso del nuovo papa Pio X e nella nuova situazione politica e religiosa, creatasi con l'accresciuta minaccia socialista e la comparsa del modernismo, trionfarono su tutta la linea: la democrazia cristiana fu condannata, scompagnata, soffocata⁴⁴.

Nel lavoro del 1922 ricompare, sia pure in edizione riveduta e aggiornata, quella lotta fra cattolici conservatori e cattolici democratici, che Salvemini aveva già delineato ventiquattro anni prima.

Negli anni seguenti molti cominciarono a ritenere che una eventuale transazione avrebbe potuto costituire una soluzione intesa a chiudere la questione romana e ad ottenere, da parte del Vaticano, il riconoscimento giuridico della propria sovranità sui palazzi apostolici e le loro dipendenze.

Anche Salvemini – scriveva Anna Kuliscioff a Filippo Turati il 12 marzo 1922, dopo un incontro con l'amico e compagno di un tempo – non vede altra soluzione alla situazione politica attuale se non l'alleanza [dei socialisti] coi popolari e col gruppo nittiano, che certo ingrosserà quando fra i due partiti più numerosi come organizzazione si verrà finalmente a un accordo su un programma concreto⁴⁵:

⁴³ *Ibidem*, pp. 51-52

⁴⁴ *Ibidem*, per questa e le successive citazioni, pp. 57, 58-67, 75, 82-84.

⁴⁵ F. TURATI, A. KULISCIOFF, *Carteggio*, V, *Dopoguerra e fascismo (1919-1922)*, a cura di A. SCHIAVI, Torino, Einaudi, 1953, p. 64.

Ben venga la conciliazione, scriveva Salvemini nel 1922,

ma stiamo attenti, a non pagarla troppo cara sul terreno di tutte le altre relazioni fra la Chiesa e lo Stato, che hanno ben maggiore importanza che il problema di sapere se il papa debba essere utente o sovrano dei palazzi vaticani⁴⁶.

Salvemini era infatti pienamente consapevole che la conciliazione avrebbe potuto consentire alla chiesa cattolica di conseguire ampi privilegi da parte dello stato, nella legislazione relativa alla famiglia, alla scuola, agli ordini religiosi, alla proprietà ecclesiastica: un timore che, dopo la successiva stipulazione dei patti lateranensi, si sarebbe confermato in tutta la sua drammatica evidenza.

Nel gennaio 1923 Salvemini annotava in un diario, in cui ricorrono anche note di speranza per le sorti di una corrente politica che, «salvo le idee religiose», gli era «simpatica»:

Si accentua sempre più la disgregazione del partito popolare. Mussolini concede, specialmente sul campo scolastico, ai clericali tutto quanto questi non avevano mai ottenuto con la tattica democratica di don Sturzo [...]⁴⁷.

Seguirono i tragici eventi dei primi anni del regime fascista che, dopo l'assassinio di Matteotti del 10 giugno 1924, le intimidazioni subite come professore dell'università di Firenze nel 1925, l'arresto e il processo, lo indussero ad espatriare, nell'agosto 1925, prima a Parigi, poi negli Stati Uniti, dove rimase, ad eccezione di alcuni brevi periodi, fino all'autunno del 1949.

⁴⁶ Sulla posizione di Salvemini riguardo a questa alleanza, cfr. la sua prefazione al volume *Tendenze vecchie e necessità nuove del movimento operaio italiano* (1922), in G. S., *Opere*, IV, 2, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. ARFÈ, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 617-18.

⁴⁷ G. SALVEMINI, *Memorie e soliloqui*, in *Opere*, VI, 2, *Scritti sul fascismo*, a cura di N. VALERI e A. MEROLA, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 157, 90-91. Altre note sul partito popolare, la politica vaticana e i frequenti colloqui con l'amico Giuseppe Donati, direttore de *Il popolo*, sono alle pp. 30-33, 138, 140, 162-63, 165-67, 188-90, 194, 196, 199-200, 213, 223 (dicembre 1922-luglio 1923). In questo periodo Salvemini collaborò più volte al quotidiano diretto da Donati, con articoli di politica estera e di politica scolastica firmati con pseudonimi.

Con riferimento alla questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica, se nel 1927 il giudizio di Salvemini sui rapporti fra Vaticano e fascismo era ancora cauto e differenziato⁴⁸, nel febbraio 1929 l'improvviso annuncio della firma degli accordi lateranensi ebbe su Salvemini, come su molti altri esuli dell'antifascismo, l'effetto di una staffilata⁴⁹.

Ed è ancora aperta la ferita che i patti del 1929 tra Pio XI e Mussolini procurarono alla coscienza civile e religiosa di molti italiani: Salvemini rimase letteralmente sconvolto.

Mi piacerebbe moltissimo sapere l'opinione di don Sturzo sul concordato – scriveva il 18 febbraio 1929, da New York, a un'amica inglese, miss Isabella Massey: – dico il "concordato" e non la soluzione della questione romana [...] . Don Sturzo deve sentirsi molto afflitto. Per parte mia, penso che Pio XI abbia fatto un grosso errore [...]»⁵⁰.

E pochi giorni dopo:

Che tristezza non poter capire che cosa stia succedendo in Italia dopo l'accordo fra il papa e Mussolini! Il basso clero sta passando nel campo fascista? Che cosa pensa don Sturzo?

Alla fine di marzo, il 29, dopo aver ricevuto da miss Massey, che aveva contatti con don Sturzo, esule a Londra, una risposta purtroppo perduta, così la commentava:

⁴⁸ Cfr. *L'Italia sotto il fascismo e Mussolini, il papa e il re*, in *Scritti sul fascismo*, II, cit., pp. 269-70, 277-79.

⁴⁹ E. CONTI, *Prefazione*, cit., p. XXII.

⁵⁰ Questa e le successive lettere inviate a miss Massey sono conservate nell'Archivio Salvemini e sono citate dal volume di *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. XXII. A proposito di Don Sturzo può essere interessante ricordare quanto osservava in una lettera Alcide De Gasperi, il quale temeva che la politica concordataria potesse degenerare in «concordanze» e tuttavia osservava che la chiesa non poteva perdere questa occasione anche a costo di rafforzare la dittatura; «questa considerazione non poteva essere decisiva»; «avrebbe firmato, se fosse stato Papa, lo stesso don Sturzo», scriveva De Gasperi, ed esprimeva un auspicio per il futuro: «Le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista perché esse sono la realtà di oggi e di domani»: A. DE GASPERI, *Lettere sul Concordato*, Brescia, Morcelliana, 1970, p. 62.

La ringrazio per la sua "preziosa" lettera sull'atteggiamento di don Sturzo. Non avrebbe potuto compendiare meglio un atteggiamento sconcertato, afflitto, ma in fondo soddisfatto, come quello di don Sturzo. Come prete cattolico, egli deve considerare il concordato come buono, se non perfetto. Deplora soltanto la procedura con cui è stato raggiunto. Avrebbe preferito che la Chiesa lo avesse ricevuto da un regime democratico, grazie all'influenza del partito popolare. Così il concordato sarebbe stato più saldo. Noi, al contrario, consideriamo il concordato come una cosa assurda e disgustosa in se stessa, e lo rifiutiamo non solo per la procedura, ma anche per il contenuto. Naturalmente, conserveremo il nostro rispetto per la persona di don Sturzo. Egli, come cattolico, è coerente. La sua fede cattolica sopprime in lui ogni tendenza democratica quando deve affrontare un dilemma. Ma è evidente che fra lui e noi non è più possibile alcuna azione politica comune. L'accordo fra il papa e Mussolini dimostra che è possibile una democrazia cristiana, ma che è impossibile una democrazia cattolica. La Chiesa cattolica è antidemocratica, come necessaria conseguenza del fatto che è diretta da un dittatore: il papa. Questa verità è rimasta oscurata negli anni scorsi. Ora diventa chiara, grazie a Dio⁵¹.

Fu questo stato d'animo, di amarezza e di indignazione, che nel giro di poche settimane indusse Salvemini a formulare il progetto di scrivere un libro sui rapporti fra stato e chiesa in Italia dall'Unità in poi, per illustrare all'opinione pubblica estera i precedenti storici del concordato.

Per la raccolta sistematica del materiale, si valse della collaborazione di due fra i più noti esponenti dell'antifascismo cattolico, l'amico Giuseppe Donati, esule a Parigi, e Francesco Luigi Ferrari, esule a Lovanio.

Ai primi di luglio del '29, in una piccola pensione di Parigi, messo da parte ogni altro progetto, era ormai «affogato nel concordato», come scrisse in una lettera inviata a Maritza Bolaffio il 6 luglio 1929.

Ma, dopo mesi di volontario isolamento, senza

vedere nessuno per giorni e giorni, [...] senza conferenze, senza colazioni,

⁵¹ Lettera da Buffalo del 29 marzo 1929.

senza tè, senza pranzi: solo lavoro e lavoro, [...] quel “maledetto” libro non era ancora terminato⁵².

Poco dopo avere terminato il venticinquesimo capitolo, Salvemini dovette interrompere la stesura del libro. Esaurito anzitempo il denaro portato con sé dagli Stati Uniti nel giugno precedente, aveva accettato una vantaggiosa offerta dell’università di Harvard per il primo semestre del 1930. Si imbarcò con la morte nel cuore:

Che peccato dovere interrompere il mio lavoro allo scopo di guadagnare soldi,

scriveva a miss Massey alla vigilia di lasciare la Francia⁵³.

E a bordo del transatlantico che lo portava negli Stati Uniti si domandava:

Quando finirò i miei libri, se non avrà fine questo genere di vita?⁵⁴

Giunto a Harvard, nella cui università insegnò, dal 1934, *Storia della civiltà italiana*, la scoperta di quel “paradiso” – come scrisse Salvemini nelle sue *Memorie di un fuoriscuscito*⁵⁵ – lo risollevò, ma un pensiero continuava a tormentarlo:

Il mio libro sul concordato dorme. Non mi è riuscito aggiungervi una sola riga dal 1° gennaio scorso. Qui c’è una biblioteca con tutti i libri italiani di cui ho bisogno. E vado prendendo appunti [...] ma questo clima mi rende più pigro di quanto sia normalmente [...] preparo le lezioni e questo è tutto⁵⁶.

Nel luglio 1930 tornò in Francia e, dopo una breve vacanza, avrebbe voluto rimettersi al lavoro. È dell’agosto la lunga lettera a Ferrari su *Cattolicesimo e democrazia*, in cui erano anticipate alcune

⁵² Lettere a miss Massey dell’8 e del 23 novembre 1929.

⁵³ Lettera del 22 gennaio 1930.

⁵⁴ Lettera del 25 gennaio 1930.

⁵⁵ *Memorie di un fuoriscuscito*, cit., pp. 136 ss.

⁵⁶ Lettere a miss Massey del 20 febbraio e dell’8 marzo 1930.

delle idee, che si proponeva di sviluppare nel suo “eterno libro”, come lui stesso lo definì⁵⁷. Alla fine di settembre non era ancora riuscito a riprendere in mano il suo libro su stato e chiesa⁵⁸.

In seguito gravi motivi di salute⁵⁹ procurarono a Salvemini una condizione di stanchezza e di scoraggiamento⁶⁰.

Nel frattempo George La Piana, il professore di *storia della chiesa* che aveva conosciuto a Harvard, gli aveva sottoposto il progetto di un volume collettivo, nel quale autorevoli studiosi ed esponenti antifascisti di varie tendenze avrebbero dovuto illustrare al pubblico anglosassone i più diversi aspetti della politica di Mussolini: La Piana aveva riservato a se stesso il tema del concordato e dei rapporti fra stato e chiesa cattolica e aveva assegnato a Salvemini la trattazione degli argomenti del problema demografico e della politica estera di Mussolini.

Salvemini lavorò alacremente alla stesura delle parti che gli erano state assegnate (il *Mussolini diplomatico* uscì come volume autonomo a Parigi, per le edizioni Grasset, nel 1932), ma il dattiloscritto del libro, che così intensamente lo aveva assorbito fra il 1929 e il 1930, restò inedito fra le sue carte. Se ne servì, nel 1932, per un corso di lezioni; ne utilizzò alcuni capitoli nelle *Lezioni di Harvard* (1943); lo lasciò circolare fra amici e discepoli: ma non trovò mai il tempo o forse lo stimolo che gli consentissero di terminarlo e pubblicarlo. Nel 1948 ci pensava ancora, ma lo poneva fra i “tanti altri libri”, che attendevano da anni «l'ultima mano»⁶¹.

⁵⁷ Gaetano Salvemini a Francesco Luigi Ferrari, in G. SALVEMINI, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 377-83, spec. p. 383.

⁵⁸ «E molti clericali-conservatori sono attirati ad uscire dal partito popolare e aderire al fascismo [...]. Pio XI è tornato alla politica di Pio X. È veramente il “papa dei clerico-moderati lombardi”, come lo definì a Roma, il giorno in cui fu eletto»: lettera a G. La Piana, da Parigi, 30 settembre 1930.

⁵⁹ Prima un collasso, dovuto a sovraccarico, che lo costrinse a una penosa inattività fino alla fine di novembre, poi, in gennaio, nuovi disturbi che lo fecero stare di nuovo male per una decina di giorni.

⁶⁰ Queste e le altre notizie riferite nel testo sono tratte dalla prefazione di E. Conti al volume *Stato e chiesa in Italia*, cit., al quale si rinvia per ulteriori notizie, di grande interesse per comprendere i motivi che ostacolarono la pubblicazione del volume al quale Salvemini aveva dedicato tanto appassionato lavoro.

⁶¹ G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949*, a cura di A. MEROLA, Bari, Laterza, 1967, pp. 24-30, spec. p. 177.

Fu un vero peccato – ha osservato Elio Conti – perché l’opera, non indegna del migliore Salvemini, avrebbe potuto costituire, nei primi anni del dopoguerra, un punto di riferimento e una fonte di stimoli e di suggestioni per la nascente storiografia sul movimento cattolico italiano⁶².

Non vi è dubbio comunque che gli accordi lateranensi fugarono gli ultimi dubbi di Salvemini sulla collusione fra Vaticano e fascismo, lo spinsero a rimeditare la politica della chiesa cattolica nell’ultimo secolo e furono decisivi nell’evoluzione del pensiero di Salvemini. Modificando alcuni tratti del suo atteggiamento un pò distaccato del trentennio precedente⁶³, egli cominciò ad esprimere un orientamento più impegnato, e più vicino a quello dei grandi intellettuali italiani,

pronti a diventare anticlericali non appena si sentano minacciati nella loro libertà dalla dominazione del clero⁶⁴.

Tuttavia continuava ad esprimere forti riserve per quell’atteggiamento di anticlericalismo che aveva in tante occasioni contestato:

È solo dopo essere vissuto in paesi protestanti – scrisse a Ferrari nell’agosto 1930 – che io ho capito pienamente quale disastro morale sia per il nostro paese non il “cattolicismo” astratto, che comprende 6666 forme di possibili cattolicismi [...], ma quella forma di educazione morale, che il clero cattolico italiano dà al popolo italiano e che i papi vogliono sia sempre data al popolo italiano. È questa esperienza dei paesi protestanti che ha fatto di me non un anticlericale, ma un anticattolico: non darei mai il mio voto a leggi anticlericali (cioè che limitassero i diritti politici del clero cattolico o vietassero l’apostolato cattolico); ma se avrò un momento di vita nell’Italia liberata dai Goti, quest’ultimo momento

⁶² E. CONTI, *Prefazione*, cit., pp. XXVIII-XXIX.

⁶³ Quando in ogni forma di anticlericalismo era propenso a vedere un “diversivo” antidemocratico e antipopolare, perché sembrava che la chiesa cattolica non contestasse più il regime di libertà per tutti.

⁶⁴ G. SALVEMINI, *La religione degli italiani*, dal manoscritto del volume non pubblicato da Salvemini nel 1929: tale scritto venne pubblicato, dopo la morte di Salvemini, in *Il mondo*, Roma, 22 settembre 1959 col titolo *La religione del popolo italiano: le due chiese* e, successivamente in G. SALVEMINI, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 113-25, spec. p. 115.

di vita voglio dedicarlo, come individuo libero, alla lotta contro la fede cattolica. Se morirò avendo distrutto nel cuore di un solo italiano la fede nella Chiesa cattolica, se avrò educato un solo italiano a vedere nella Chiesa cattolica la pervertitrice sistematica della dignità umana, non sarò vissuto invano⁶⁵.

Salvemini mantenne sempre una netta distinzione fra la chiesa gerarchica e autoritaria, la cui ingerenza politica va combattuta, e la chiesa come comunità di credenti, la cui fede va rispettata⁶⁶.

Nel libro del 1929 aveva scritto, analizzando per i lettori stranieri “la religione del popolo italiano”:

Sento di fare un'affermazione che sembrerà a molti paradossale, ma sento di poterla fare con sicura coscienza [...]: vi sono in Italia due chiese: la chiesa popolare e nazionale, che ha sede nelle parrocchie, e il Vaticano, che è una istituzione internazionale con sede in Roma^{67 68}.

Se continuò a disprezzare l'anticlericalismo di vecchio stampo, mai però, dopo la stipulazione del concordato, si lasciò sfuggire un'oc-

⁶⁵ Cfr. G. SALVEMINI, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 381.

⁶⁶ Su tale distinzione, che rappresenterà uno degli aspetti più importanti durante i lavori del concilio Vaticano II svoltosi negli anni 1962-1965, può vedersi S. LARICCIA, *Considerazioni sull'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*, Milano, Giuffrè, 1971.

⁶⁷ G. SALVEMINI, *La religione del popolo italiano*, cit., spec. p. 124.

⁶⁸ «Le complicità del Vaticano col fascismo devono essere ricordate in eterno – ammoniva nel 1936 gli amici di *Giustizia e libertà*, che denunciavano l'appoggio della Chiesa alla guerra di Abissinia – Ma non dovete usare il termine “Chiesa cattolica”, falso come tutte le parole astratte. Dite Pio XI [...], dite l'alto clero: direte la verità. Se dite la Chiesa cattolica, commetterete un errore di giudizio, che potrà condurvi a suo tempo a commettere errori di azione forse funesti»: G. SALVEMINI, *Chiesa cattolica o Vaticano?*, in *Giustizia e libertà*, Parigi, II, n. 28, 12 luglio 1935 e in *Id.*, *Stato e chiesa in Italia*, cit, pp. 389-93, spec. p. 390, dove è anche pubblicata una corrispondenza, cui parteciparono Carlo Rosselli, Vico Lipari e lo stesso Salvemini: *ivi*, pp. 389-90. E contro l'uso di quella “astrazione Chiesa”, tornava a insistere nel 1940 in una polemica con un cattolico americano. Se proprio non si può fare a meno di una parola astratta, si dica “Vaticano”. Né i fedeli, né il basso clero, né i vescovi possono essere ritenuti responsabili per quanto il papa e i suoi aiutanti o il Vaticano, nella loro incontrollabile autorità, decidono e comandano.

casione per smascherare e condannare la “politica dei papi”⁶⁹; mai, negli anni trascorsi in America, rinunciò a polemizzare coi cattolici americani sull’opera di Pio XI e Pio XII, ponendo in evidenza le loro complicità con il regime fascista⁷⁰.

Nell’articolo pubblicato nel gennaio del 1943 nella rivista di Boston *La controcorrente*, organo di agitazione e di battaglia contro il fascismo⁷¹, su *La politica ecclesiastica nell’Italia di domani* sono

⁶⁹ «[...] il più spregevole è il papa. Poi viene il re. Poi viene Mussolini»: Lettera a miss. Massey del 16 maggio 1930, riprodotta in E. CONTI, *Prefazione*, cit., pp. XXXIII, nota 69. Più si analizza il concordato, dichiarava in una intervista sui patti lateranensi nel 1931, «e più si deve riconoscere che Pio XI e il cardinal Gasparri devono essere dotati di ben scarsa intelligenza, se hanno potuto credere di rafforzare il sentimento religioso con l’aiuto di ridicoli privilegi medievali. [...] In Italia la Chiesa aveva cominciato ad essere viva nei primi vent’anni di questo secolo. Pio XI ha distrutto ogni progresso compiuto allora: [...] dopo Gregorio XVI i cattolici non hanno avuto un papa più stupido». Il suo giudizio sul successore, contro il quale prese in mano la penna un’infinità di volte, lo riassunse in un vivacissimo pamphlet del 1944, *Il Vaticano e il fascismo*. Malgrado certe sue iniziative, «sta il fatto che Pio XII, come Pio XI, ha condannato i regimi totalitari in quanto professano su alcuni punti dottrine contrarie alla dottrina cattolica, e in quanto nella loro politica ecclesiastica contravvengono alle leggi della Chiesa. Ma né Pio XI, né Pio XII, né alcun altro papa ha mai condannato i regimi totalitari quando essi si uniformavano nelle dottrine e nelle pratiche agli insegnamenti della Chiesa. I papi, a pari condizioni, hanno sempre preferito i regimi totalitari ai regimi democratici. Hanno tollerato i regimi democratici solamente quando e dove non avessero speranza di vederli sostituiti da regimi totalitari a indirizzo cattolico»: G. SALVEMINI, *Il Vaticano e il fascismo*, in *La controcorrente*, 1945, p. 16 e in G. SALVEMINI, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 404-417, spec. p. 414.

⁷⁰ «Per quanto riguarda le relazioni col papa – scriveva il 16 maggio 1930 a miss Massey – anch’io penso, dopo attenta considerazione, che noi dobbiamo dichiarare che il concordato è nullo, ma che il trattato deve essere mantenuto nelle sue linee essenziali. Ma questo non può essere che il primo passo. Denunciare il concordato e mantenere le leggi che ne sono un corollario, sarebbe una canzonatura. Tutte queste leggi devono essere spazzate via. Su questo terreno, temo che sarà impossibile evitare una lotta fra noi e i cattolici, anche se siano seguaci di don Sturzo».

⁷¹ «I cattolici di tutti i paesi hanno il diritto di esigere che il capo della loro Chiesa sia lasciato libero nell’esercizio della sua autorità su quella organizzazione internazionale», tornava a scrivere nell’imminenza del crollo fascista. «Ma la futura costituente dovrà ripudiare «tutte le clausole che hanno creato fuori della Città del Vaticano, nel territorio italiano, istituti incompatibili con la costituzione democratica della repubblica italiana»: G. SALVEMINI, *La politica ecclesiastica nell’Italia di domani*», in *La controcorrente (Organo di agitazione e di battaglia contro il fascismo)*, gennaio 1943 e in G. SALVEMINI, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 394-403.

indicati tutti i più importanti problemi, di ieri e di oggi, della politica ecclesiastica nel nostro paese: anticlericalismo e democrazia, necessità di distinguere con chiarezza i due problemi delle relazioni fra il Vaticano e il governo italiano e delle relazioni fra stato e chiesa in Italia, essenza e significato dei sistemi concordatari e del regime di separazione tra stato e confessioni religiose, no ai privilegi, rilievo delle questioni della disciplina della proprietà ecclesiastica, del matrimonio e della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, dell'insegnamento della religione nelle scuole della repubblica, della politica scolastica e della libertà di insegnamento.

Su ciascuno di questi problemi, Salvemini, sessantacinque anni fa, aveva le idee chiare e queste idee le esprimeva con appassionata fermezza, ispirandosi a principi fondati su una sicura concezione democratica della vita individuale e sociale⁷².

⁷² «[...] Tutti i cattolici di convinzione e militanti diventerebbero nemici ostinati e pericolosi se fossero impediti nell'esercizio del culto, o insultati e offesi nella loro fede da manifestazioni di anticlericalismo sboccato. [...] È da augurare che il buon senso della maggioranza impedisca ai fanatici dell'uno e dell'altro campo di moltiplicare nell'interno della cittadinanza senza necessità la superficie d'attrito. [...] Il papa è il capo di una organizzazione internazionale, la Chiesa cattolica. I cattolici di tutti i paesi hanno il diritto di esigere che il capo della loro chiesa sia lasciato libero nell'esercizio della sua autorità su quella organizzazione internazionale. [...] Gli italiani, quando il regime fascista si sfascerà, avranno sulle braccia tali e tanti problemi imminenti, e tutti spaventosi, che mostrerebbero scarsa saggezza politica se sollevassero immediatamente di propria iniziativa anche il vespaio internazionale delle relazioni fra il papa e il governo italiano. L'Italia sarà occupata da truppe americane e inglesi. Sarebbe un funesto errore svegliare proprio in quel momento il can che dorme. [...] Questo non vuol dire che la repubblica democratica italiana debba ereditare senza beneficio d'inventario le condizioni create dal regime fascista nel problema delle relazioni fra il Vaticano e l'Italia. [...] Non bisogna aver fretta. La gatta frettolosa fece i gattini ciechi. [...] In attesa dell'ora in cui la Costituente affronterebbe il problema, esso sarebbe discusso nella stampa, nelle associazioni politiche, fra gli uomini politici. Su quello come sugli altri problemi essenziali della vita italiana, si affronteranno i partiti. Cattolici e democratici prenderebbero posizioni nette. O con la democrazia o contro. Niente metà e metà. La maggioranza del popolo italiano deciderebbe. La Costituente trasformerebbe in formule legali il mandato ricevuto dalla maggioranza. [...] Mentre sulla questione dei rapporti fra il Vaticano e l'Italia, l'Assemblea costituente della repubblica dovrebbe dichiararsi pronta a negoziare un trattato bilaterale di buon vicinato fra la Città Vaticana e l'Italia, sul problema delle relazioni fra Stato e Chiesa, l'Assemblea costituente, se la maggioranza di essa appartenesse ai gruppi democratici, non avrebbe da dire che una sola parola: "separazione". In conseguenza, il concordato del 1929 sarebbe annullato dalla prima all'ultima parola, senza negoziati di nessun genere. I

Idee chiare – si legge nell’articolo pubblicato in America nel 1943 – saranno necessarie ai governanti della nuova Italia [...]

[...] Il problema non si risolve a furia di sbracati urli anticlericali.

[...] La repubblica italiana di domani non dovrebbe né temere, né odiare, né bastonare, né comprare. Dovrebbe solamente applicare al problema religioso, con calma e serenità, quel principio della libertà per tutti, all’infuori del quale non v’ha né dignità per gl’individui né salvezza per le nazioni.

[...] Il problema delle relazioni fra il governo italiano e la Chiesa cattolica si scinde in due problemi, che non dovrebbero mai essere confusi l’uno con l’altro. Uno è il problema delle relazioni fra il Vaticano e il governo italiano. L’altro è quello delle relazioni fra Stato e Chiesa in Italia.

cattolici italiani obbediscano, se vogliono, alla volontà del papa [...]. Questo è affare loro. Ma i comunisti non possono pretendere di essere legalmente rappresentati e protetti in Italia da Stalin in forza di un concordato col governo italiano. Neanche i cattolici italiani hanno il diritto di domandare che le relazioni fra Stato e Chiesa siano regolate da un concordato. I cattolici italiani facciano valere le loro ragioni in regime di libera concorrenza, attraverso quei diritti di libertà che il regime democratico garantirà ad essi come a tutti i cittadini. Ma non pretendano di inserire, fra se stessi e il resto della cittadinanza italiana, il papa. [...] Niente concordati, niente *modus vivendi* col Vaticano. Transazioni amichevoli coi loro concittadini cattolici nell’interesse della patria comune, sí, quando i cattolici abbiano accettato il principio della separazione. Ma niente accordi giuridici bilaterali col Vaticano nelle materie delle relazioni fra Stato e Chiesa in Italia. Su questo punto nessun compromesso è possibile fra democratici anticoncordatari e cattolici concordatari. O di qua o di là. [...] Caduto il concordato, non cadrebbero senz’altro tutte le istituzioni che sorsero in Italia per effetto del concordato. Quelle istituzioni furono create da leggi del governo secolare e appartengono al diritto interno italiano. Il concordato cadrebbe nel nulla, ma ciascuna di quelle leggi statutarie rimarrebbe in vigore finché non fosse esplicitamente abolita o riformata. [...] Sotto un regime di separazione il diritto di organizzazione e di propaganda religiosa è riconosciuto a tutte le confessioni religiose senza privilegio per nessuna. Il governo tratta le associazioni religiose come tutte le altre, commerciali, industriali, bancarie, operaie, sportive, educative, cooperative, ecc. Le associazioni religiose vivono come meglio sanno e possono in un regime di libera concorrenza. [...] Nel regime prefascista l’insegnamento era libero. Ma solamente le scuole pubbliche avevano la facoltà di rilasciare certificati di studi aventi valore legale. Nell’Italia di domani le scuole private religiose, cominciando dalla università del Sacro Cuore di Milano, dovranno perdere tutti i privilegi che le hanno parificate alle scuole pubbliche nel regime degli esami e dei certificati di studio. [...] Ma anche questo problema non è tale che dalla sua immediata soluzione dipenda la vita o la morte della neonata repubblica italiana. Anche questa gatta può aspettare il suo turno per essere pelata. Bisogna disfarsi del fanatismo frettoloso, che non vuol lasciare nulla da fare all’indomani. Bisogna saper classificare i problemi, mettendo, come si dice in America, *the first thing first*».

Un concordato fra il Vaticano e un governo secolare, quale che ne sia il contenuto, implica sempre nel papa il diritto, riconosciutogli per trattato bilaterale, di intervenire nei rapporti fra il governo concordatario e i suoi cittadini di fede cattolica⁷³.

[...] Una democrazia che abolisce l'eguaglianza di diritti e di doveri fra i cittadini e riconosce giuridicamente a una parte di essi il dovere di obbedire a una autorità estranea e il privilegio di essere rappresentati e protetti da un'autorità estranea, non è più democrazia.

Nessuna lotta religiosa. Nessuna persecuzione. Nessun atto di violenza materiale o anche morale. Ma nessun privilegio per nessuno⁷⁴.

[...] Uno dei problemi più acuti che sorgerà sulle rovine del concordato, sarà quello del regime giuridico matrimoniale. La Chiesa cattolica considera il matrimonio come un sacramento che ha effetti civili. È nel suo diritto; e il cattolico che considera il matrimonio come immorale se non è celebrato in chiesa, è nel suo diritto. Ma né la Chiesa né i cattolici italiani hanno il diritto di imporre il loro modo di vedere a chi, non essendo stato battezzato nella Chiesa cattolica, o essendosi separato dalla Chiesa cattolica, intende considerare il matrimonio come un semplice contratto civile e non come un sacramento.

[...] Un punto in cui la legge attuale deve essere abolita senz'altro, è quello che ha trasferito dall'autorità giudiziaria alle autorità ecclesiastiche la giurisdizione per gli annullamenti di matrimonio. Il cattolico che vuol fare annullare il suo sacramento dalla autorità religiosa, è nel suo diritto. Ma il matrimonio, in quanto è contratto civile, è sotto la giurisdizione della magistratura civile e non può essere annullato che da questa. Ognuno per la sua strada.

[...] Un altro problema che certamente sorgerà e provocherà contrasti vivaci, sarà quello del divorzio. Anche in questo campo i cattolici debbono rinunciare a imporre la loro volontà ai non cattolici e a coloro

⁷³ «Questi acquistano il privilegio legale di essere rappresentati e protetti dal papa nei loro rapporti con altri cittadini, e sono assoggettati legalmente al dovere di obbedire non solo al governo secolare del loro paese ma anche al papa. Gli altri cittadini sono esclusi da quel privilegio e da quel dovere».

⁷⁴ «Ognuno se ne va al paradiso o all'inferno per la strada che più gli conviene. Chi ha miglior filo tesse miglior tela. Quindi nessuna ingerenza negli affari della Chiesa. Niente giuramenti di fedeltà imposti ai vescovi. Niente intese preliminari nelle nomine dei vescovi e dei parroci».

che si sono divisi o intendono dividersi dalla Chiesa cattolica. Una legge che introducesse il divorzio anche in Italia, non obbligherebbe nessun cattolico convinto a divorziare, ma darebbe la facoltà ai non cattolici o ai cattolici indifferenti di divorziare.

[...] Un problema che non potrà non essere affrontato è quello dell'insegnamento religioso nelle scuole.

In questo campo la repubblica non avrà da inventare niente di nuovo. Il regime prefascista era soddisfacente e non si deve fare altro che ristabilirlo.

[...] Bisogna abolire l'insegnamento religioso come materia obbligatoria nelle scuole secondarie, e ristabilire per l'insegnamento religioso nelle scuole elementari il regime prefascista, che riconosceva ai genitori il diritto di ottenere l'uso delle aule scolastiche fuori delle ore di scuola, perché vi fosse impartito ai loro figli a loro spese l'insegnamento religioso. Il regime introdotto dal regime fascista in conseguenza del concordato, è un regime di privilegio per la Chiesa cattolica e deve essere abolito. [...]

Io ho tracciato solamente le linee essenziali di quello che dovrebbe essere il nuovo regime italiano sul terreno delle relazioni o meglio delle cessate relazioni fra Stato e Chiesa. Parecchi altri problemi minori, alcuni assai intricati, meriterebbero di essere esaminati. Ma anche per questi si può ripetere che Roma non fu fatta in un giorno. Quel che importa è definire i principi essenziali di una politica democratica e tenerli presenti caso per caso.

Molte e complesse erano le questioni con riferimento alle quali Salvemini esprimeva le proprie convinzioni, ponendo in rilievo le ragioni che ne giustificavano la soluzione sul fondamento delle esigenze derivanti dalla costruzione di una società e di un ordinamento democratici: su alcune di tali questioni si possono avere, naturalmente, opinioni di dissenso nei confronti del punto di vista espresso dal grande storico e io stesso, su alcune di esse – per esempio sulla possibilità di attuazione di un sistema di rigida separazione tra stato e confessioni religiose negli ordinamenti democratici – ho alcune perplessità, sulle quali non è questa però l'occasione per soffermarsi⁷⁵.

⁷⁵ Mi limito a rinviare chi volesse approfondire il problema, con riferimento al sistema italiano di relazioni tra stato e confessioni religiose, al mio libro *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967.

E tuttavia penso che si debba convenire su quello che rappresenta il principio ispiratore di molte di tali opinioni e cioè sull'affermazione, contenuta nell'articolo del 1943, che in Italia

il concordato deve essere oggi o domani o fra cinquant'anni abolito senza negoziati e senza compromessi, come furono aboliti durante il Risorgimento tutti i concordati di tutti i vecchi stati italiani.

Quale dovesse essere la politica ecclesiastica nell'Italia di domani, non si stancò di ripetere fino al ritorno in patria, avvenuto per la prima volta nel 1947 e poi, in modo definitivo, nel 1949.

Sono trascorsi molti anni da quando Salvemini parlava e scriveva su questo argomento e l'obiettivo del superamento del regime concordatario, ancora oggi, rappresenta soltanto un auspicio per gli anni del futuro.

5. Gli anni dell'Italia democratica. Le libertà di religione e verso la religione. – Dopo la caduta del fascismo, si accentuano i motivi per un impegno di Salvemini ad affrontare i temi della politica ecclesiastica nella prospettiva dei nuovi obiettivi da perseguire da parte delle forze politiche e degli intellettuali impegnati in politica ⁷⁶.

Tutti in Italia – scriveva nel 1944 – sembrano aver dimenticato che la libertà non è la mia libertà, ma è la libertà di chi non la pensa come me. Un clericale non capirà mai questo punto né in Italia, né in nessun paese del mondo. Il clericale non arriverà mai a capire la distinzione fra peccato, quello che lui crede peccato, e delitto, quello che la legge secolare ha il compito di condannare come delitto. Punisce il peccato come se fosse delitto, e perdona il delitto come se fosse peccato⁷⁷.

⁷⁶ «A me par chiaro che voi – scriveva Salvemini a Riccardo Bauer in una lettera da Cambridge (Mass.), del 16 agosto 1944 – dovete sforzarvi di formare una coalizione di sinistra, la quale dovrebbe comprendere quei democratici-cristiani che sono democratici sinceri e non clericali agenti del Vaticano mascherati da democratici; io non vedo come chi non è clericale possa oggi inghiottire la politica ecclesiastica e scolastica di De Gasperi».

⁷⁷ «Non è mai uscito dall'atmosfera dei dieci comandamenti, nei quali il rubare e l'uccidere (delitto) sono messi sullo stesso livello del desiderare la donna altrui (peccato). Perciò è necessario tener lontani i clericali dai governi dei paesi civili. Perciò non si può

Nell'immediato dopoguerra, le *Lettere dall'America* dimostrano le preoccupazioni di Salvemini per la cortina di clericalismo che si stava addensando sull'Italia, proprio quando

vi sarebbe la possibilità di ricostruire la vita italiana senza clericalismo e senza anticlericalismo⁷⁸,

ed esprimono indignazione per la “vigliaccheria stomachevole” di cui danno prova tutti i partiti di sinistra sul problema delle relazioni tra stato e chiesa cattolica e per l'opportunismo degli “stalinisti”, che consente l'inclusione del concordato nella costituzione della repubblica:

Uno spettacolo di maggiore viltà intellettuale e morale non si sarebbe potuto prevedere sotto Mussolini.

In realtà, gli «stalinisti dalle molte facce» e i «socialisti senza spina dorsale» che, per bocca di Nenni, si rifiutavano di «resuscitare i vecchi fantasmi dell'anticlericalismo», bollandolo come un «diversivo» borghese⁷⁹, riproponevano le idee sostenute dallo stesso Salvemini, trenta e quarant'anni prima, sia nel partito socialista che fuori.

Penso tuttavia che, con la minaccia incombente della clericalizzazione dello stato, a Salvemini non sarebbe mai venuto in mente di posporre la revisione del concordato «alla più piccola delle riforme agrarie», come aveva invece affermato Pietro Nenni nel marzo 1947, in occasione del dibattito all'assemblea costituente sui rapporti tra stato e chiesa cattolica⁸⁰.

votare la fiducia in De Gasperi. Perciò la cooperazione coi clericali dei non clericali è infame, assolutamente infame. Mettersi sulle spalle il fardello e camminare vuol dire sottomettersi ai ricatti dei clericali»: lettera di Gaetano Salvemini a Ernesto Rossi e Mario Vinciguerra, inviata da Cambridge il 20 febbraio 1947, in G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949*, cit., pp. 24-30, spec. pp. 29-30.

⁷⁸ Cfr. la citazione in E. CONTI, *Prefazione*, cit.

⁷⁹ Cfr. il discorso di Pietro Nenni letto al convegno per la laicità dello stato e della scuola, del partito socialista italiano, Roma 26-27 novembre 1949, riportato nel resoconto dell'*Avanti*, 27 novembre 1949; a conclusione del convegno venne approvata una mozione che può leggersi in S. LARICCIA, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 104-5.

⁸⁰ «La più piccola delle riforme agrarie – dichiarò Nenni in quella circostanza – mi interessa, e ci interessa, più della revisione del Concordato, anche se questa apparisse utile».

Pensando ai più giovani che leggeranno queste pagine, è opportuno comunque ricordare, che, a differenza di Togliatti, Nenni si dichiarò nettamente contrario al richiamo dei patti lateranensi nell'art. 7 della costituzione.

Il 19 marzo 1947, in una lettera a Ernesto Rossi da Cambridge, sei giorni prima della conclusione, all'assemblea costituente, della lunga vicenda riguardante l'approvazione dell'art. 7, comma 2, della costituzione, che aveva visto i comunisti votare accanto ai democratici-cristiani per il richiamo nella costituzione dei patti lateranensi, Salvemini prevede un'imminente vittoria del clericalismo:

Le idee concrete da introdurre nei vecchi schemi ideologici non vi mancherebbero: la lotta contro il clericalismo, delle cui vittorie gli stalinisti col loro opportunismo e con le loro chiacchiere rivoluzionarie fuori tempo saranno stati i maggiori responsabili [...]⁸¹.

Più tardi, e questa volta dopo il voto del 25 marzo 1947, in una lettera del 10 aprile dello stesso anno, scrive a Ernesto Rossi:

L'esperienza di quanto è avvenuto sulla questione del concordato dovrebbe avere aperto gli occhi a tutti⁸².

⁸¹ *Ibidem*, p. 41. A proposito del progetto per la nuova costituzione, il giudizio di Salvemini è pesantemente critico: «Ho letto il progetto della nuova costituzione. È una vera alluvione di scempiaggine. I soli articoli che meriterebbero di essere approvati sono quelli che rendono possibile di emendare o prima o poi quel mostro di bestialità. Che cosa vuoi fare in queste condizioni oggi, caro il mio vecchio? Non c'è nulla da fare. Bisogna lasciare che la barca vada a mare come può, e bisogna mettersi a costruire un'altra barca. So la obiezione tua fondamentale: non ci sarà tempo di costruire nessuna barca perché presto l'Italia sarà travolta da una nuova guerra. Hai ragione. Ma il nuovo cataclisma non dipende dagli italiani. La sola cosa che gl'italiani di buon senso possono fare, è lavorare silenziosamente, meglio che possono, come se nessun cataclisma debba mai accadere»: in G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949*, cit., pp. 39-42, spec. p. 40.

⁸² «Non appena il partito socialista riformista ha preso posizione netta e intransigente su quel terreno, affrontando la sconfitta, ma affermando un sistema di idee per cui vale la pena di continuare a lottare, per preparare una vittoria fra... mille anni, molti uomini, che prima erano demoralizzati e disgustati, si sono orientati con sicurezza verso un partito che finalmente aveva qualcosa da dire. Il metodo seguito finora di sperdersi in discussioni astratte, e tenere il 'sacco' a qualunque porcheria in concreto *per la paura del peggio*, non ha dato che risultati disastrosi. Bisogna abbandonare senza nostalgia quel metodo. Se

Il 15 aprile 1947 Augusto Monti aveva scritto a Salvemini una lettera nella quale, dopo avere ricordato l'opera del partito d'azione e della sua politica e aver posto in rilievo l'importanza del laicismo, aveva parlato dei possibili errori dei partiti politici e, in primo luogo dell'errore del partito comunista in occasione del voto favorevole all'art. 7 della costituzione, dubitando tuttavia che in proposito si potesse parlare di un vero e proprio "errore"⁸³.

Salvemini gli risponde il 14 maggio e, con riferimento alla posizione assunta dal partito comunista a proposito dell'approvazione dell'art. 7 nella costituzione, osserva:

Quanto al partito comunista, tutto quanto tu dici della così detta «base» è sacrosantamente vero. Ma i capi sono quello che sono. Non avendo accettato il totalitarismo di Mussolini e rifiutando il totalitarismo di Pio XII, non vedo perché dovremmo accettare il totalitarismo di Togliatti. Ma di questo discuteremo a lungo quando ci vedremo fra due mesi.

In una lettera del 7 maggio 1948, da Cambridge, a Egidio Reale, Salvemini scrive:

[...] 3) il ministero dell'istruzione e il ministero della giustizia debbono essere affidati a persone non affiliate al partito democratico

socialisti riformisti, azionisti e repubblicani si fossero accordati a Togliatti, sempre per la peggio, si sarebbe avuto precisamente il peggio: Nenni non sarebbe stato costretto dalla sua «massa» a dividersi da Togliatti; Togliatti non avrebbe fatto la figura di cioccolataio che ha fatto, e il disorientamento, lo scoraggiamento, il disgusto, il disprezzo per tutti i politicanti di qualunque partito sarebbe cresciuto in proporzioni spaventose, a solo vantaggio del movimento qualunquista»: *Ibidem*, pp. 48-54, spec. p. 49.

⁸³ «Errore grave, si dice: Teniam presenti due cose, una di carattere internazionale, una di carattere interno. Prima: la Russia, prima o poi, deve accostarsi al Vaticano non fosse per via della Polonia e dell'Ungheria, e tentar di distaccarlo dall'America: per ciò sarà sempre una buona carta aver permesso d'inserir in una costituzione (tanto per cominciare) i famosi patti (e la pace europea da ciò trarrebbe vantaggio). Seconda: dopo due carneficine come le due guerre mondiali, in Italia (e forse nel mondo) il Padreterno è tornato di moda, *le basi* (adesso si dice così, non più le masse) fan la prima comunione, e nessuno pensa *a non sposarsi in chiesa*, il laicismo ha cessato di circolare peggio delle monete di *nikel*: val la pena, chi voglia far politica in grande, battersi per un ventino?»: Augusto Monti a Gaetano Salvemini, *ivi*, pp. 55-61, spec. p. 59.

cristiano, ma a «liberali della vecchia tradizione» che seppero rispettare il sentimento religioso di quegli italiani che avevano sentimenti religiosi, ma seppero anche creare un sistema di scuole e di giustizia non soggetto al controllo del clero. Basterebbero queste tre idee per promuovere una lotta politica sana e feconda di immediati risultati. Ma ho paura che non se ne farà nulla. [...]»⁸⁴.

Non solo non se ne fece nulla, ma, anzi, il problema politico dell'opposizione alla nomina di un cattolico a ministro dell'istruzione pubblica si risolse con la decisione di De Gasperi di lasciare ai liberali il governo dell'economia, togliendo loro il ministero dell'istruzione⁸⁵, che da allora per molti decenni è stato guidato da un ministro democristiano: tale decisione era evidentemente ispirata alla volontà di attribuire al partito dei cattolici il controllo sulla scuola e sulla formazione dei giovani⁸⁶.

Con un telegramma del 5 novembre 1948 Ernesto Rossi comunica a Salvemini:

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 171-74, spec. pp. 172-73. Nella lettera Salvemini osserva anche: «I beni del clero debbono essere sottomessi a imposta in un paese che è finanziariamente rovinato e nel quale il clero usa strade, tribunali, telefoni, polizia, ecc.; non è giusto che esso si sottragga ai doveri di tutti gli altri cittadini, mentre ne gode tutti i diritti; questa proposta mette in discussione il concordato; non credo che sarebbe politico domandare senz'altro l'abolizione del concordato; ma siccome la proposta di abolire l'esenzione tributaria del clero è contraria al concordato, De Gasperi metterebbe davanti questa obiezione alla proposta; allora bisognerebbe proporre che si inizino trattative col Vaticano per la riforma di quest'articolo del concordato; il Papa verrebbe allora tirato in ballo; quale stupenda piattaforma per una ripresa anticlericale!».

⁸⁵ Cfr. S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 173 ss.

⁸⁶ In una lettera di Salvemini del 6 agosto 1948 a Mario Vinciguerra, Salvemini osserva: «Dopo le elezioni del 18 aprile esiste una maggioranza ideologicamente compatta sotto la ferula del Vaticano, con insignificanti appendici «liberale», «repubblicana», «socialista di destra» - di queste appendici quella maggioranza non ha nessun bisogno per governare; ma se ne serve per attuare con minori difficoltà una politica ideologicamente dettata dal Vaticano specialmente nei problemi scolastici: quella maggioranza neutralizza gli uni cogli altri, e addita la via della porta a chiunque non è disposto a contentarsi dell'... automobile ministeriale e niente più. Qui non siamo più in regime di trasformismo. Qui siamo purtroppo nel regime dei due partiti, caro al cuore dei dottrinari all'inglese»: G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949, cit.*, pp. 202-04, spec. p. 203.

OGGI CONSIGLIO MINISTRI HABET APPROVATO TUA REINTEGRA
INSEGNAMENTO FIRENZE.

È l'inizio di un nuovo periodo, assai importante e fecondo di risultati, nella lunga vita di Gaetano Salvemini.

L'anno prima, nel 1947, per la prima volta, Salvemini era ritornato in Italia, per un breve periodo, quando aveva settantaquattro anni.

A quell'età – scrisse Alessandro Galante Garrone –, di solito, si tirano i remi in barca, il cerchio delle esperienze si chiude, e se ne spremono gli ultimi, preziosi succhi in un filtro di superiore saggezza; ci si irrigidisce nelle proprie idee. Ma bisognava vedere e ascoltare Salvemini, la sera in cui lo conobbi in casa di Franco Antonicelli a Torino. Gli facevamo cerchio amici di un tempo, studiosi, politici: ma specialmente giovani, e partigiani; gli uomini della Resistenza piemontese [...]. Quel vecchio professore, là in mezzo, si volgeva dall'uno all'altro, chiedeva, ascoltava proteso; ogni tanto rideva, scoprendo la bellissima chiostra dei suoi denti d'avorio; ci strapazzava per quel che non avevamo fatto, o avevamo fatto così male, dopo la Liberazione; e negli arguti, quasi feroci paradossi con cui ci colpiva, scopriva un meraviglioso candore giovanile, un'intatta freschezza; ma poi, fattosi serio d'un tratto, voleva sapere, prendeva nota di tutto; e incitava i dubbiosi, e delineava un programma per il futuro immediato; dieci anni di lavoro serio, accanito, senza illusioni e speranze di successi immediati, senza timori reverenziali («ribellatevi ai vostri vescovi») [...]. Quello era il vecchio, l'illustre Salvemini? Ma vecchi ci pareva di essere piuttosto noialtri, e già corrosi dallo scetticismo e stanchi. Quella sera uscimmo da casa Antonicelli un po' mortificati, ma felici e orgogliosi d'aver conosciuto un uomo così vivo, e risoluti a farci degni della sua stima. Gli volevamo già bene. Scoprimmo allora un aspetto della sua natura: la fiducia generosa negli uomini, sospinti, da questa stessa fiducia, a farsi migliori, a conservare il rispetto di sé⁸⁷.

Quando, con il treno proveniente da Parigi, nel 1949 giunse a Torino con una pesante valigia piena di carte (ritagli di giornali stranieri e preziosi appunti), trascorse qualche giorno a casa di Alessandro

⁸⁷ A. GALANTE GARRONE, *L'ultimo Salvemini*, cit., in *loc. cit.*, pp. 1162-64.

Galante Garrone, che così ricorda quel breve periodo:

Caro Salvemini, come fu bello averti qualche giorno con noi! Appena giunto, un articolo di Cacumi sulla «Stampa» ti aveva indispettito: e tu subito ti eri messo al mio tavolo, penna e carta bianca, per rispondergli a tono. Vivevi nell'oggi, attento a ogni spunto di cronaca, a ogni fatto anche modesto, ritagliavi notizie e articoli e li mettevi da parte, mentre pile vacillanti di giornali si ammonticchiavano accanto alla tua poltrona. Volevi conoscere a fondo la vita di questo paese che per tanto tempo ti aveva costretto all'esilio, ma sempre così presente nel tuo animo. E senza volerlo mi insegnavi come il cittadino deve seguire da vicino la cosa pubblica, *tenerci le mani sopra*. (Così diceva, mi sembra, il tuo Cattaneo). Mi insegnavi la buona regola dell'informazione esatta e precisa, del «risalire alle fonti». Secondo l'onesto metodo storico dei tuoi vecchi maestri dell'ateneo fiorentino^{88 89}.

Dopo il ritorno in Italia il tono polemico di Salvemini si modificò, ma certo non si attenuò. Aveva finalmente la possibilità di parlare con gli amici, di informarsi a lungo, di ascoltare le altre voci senza essere costretto, come lo era in America, a un doloroso monologo che spesso

⁸⁸ A. GALANTE GARRONE, *L'ultimo Salvemini*, cit, in *loc. cit.*, pp. 1163-65.

⁸⁹ «E poi, dimenticate per un momento le pungenti cose dell'oggi, discorrevi dei miei studi, e dei tuoi lavori passati, che volevi riprendere: antiche ricerche interrotte dalla tua vita errabonda, antichi amori che speravi di coronare, come argutamente dicevi, in un bel matrimonio. [...] Quegli ultimi dieci anni della vita di Salvemini, a ripensarli oggi nel loro rapido succedersi, mi sembrano lo specchio di quei pochi giorni vissuti da lui a Torino. Lo storico, prima di tutto, e l'insegnante di storia. [...] Nel 1955 il premio internazionale dell'Accademia dei Lincei degnamente coronava questa sua ininterrotta opera di storico. In un articoletto su «Resistenza» - è ancora Galante Garrone che ricorda - avevi sottolineato il significato di questo riconoscimento, accennando agli ideali che avevano sempre ispirato i suoi studi. Egli mi confermava che avevo detto il vero». «Carissimo hai ragione - scriveva Salvemini sempre nel 1955 - se qualcosa di buono sono riuscito a mettere insieme nel campo degli studi storici io lo debbo proprio al fatto che ho cercato in essi i fatti che si avvicinavano e quelli che si allontanavano dai miei ideali di libertà, di dignità civile, di pulizia morale, di redenzione sociale. Nel fare quelle ricerche, cercai sempre di soddisfare una curiosità, che non mi consentiva di alterare i fatti ingannando me stesso; ma ad iniziare quelle ricerche fui sempre condotto da preoccupazioni morali, che non si esaurivano nella sola ricerca di carattere filologico». Preziosa confessione di fede morale e storiografica, sulle labbra di un uomo solitamente così restio a farne.

non riusciva a trovare soddisfazione nelle risposte epistolari⁹⁰. La gioia di rivedere l'Italia e la sensazione di trovarla in condizioni di ripresa economica e sociale lo indussero a rivedere alcune sue opinioni e ad attenuare giudizi da lui espressi fino a quel momento. Ma più spesso si trattava soltanto di una modifica di sfumature.

Tornato dopo ventidue anni di assenza, Salvemini si sentì in “piena controriforma”⁹¹.

In decine di articoli, lettere, trafiletti, commenti a fatti e fatterelli del giorno, non si lasciò sfuggire un'occasione per distinguere fra democrazia e clerocrazia, canonico e civile, peccati e delitti; per denunciare fatti e sintomi inquietanti, piccoli soprusi, angherie o illegalità perpetrate all'ombra dello scudo crociato; per sferzare, con la prosa secca ma traboccante di sdegno e di arguzia che gli era propria, l'acquiescenza dei cosiddetti “partiti laici” al loro strapotente alleato e ai “vescovi sovrani”⁹².

Negli anni cinquanta, il problema delle relazioni tra società civile e società religiosa continuava ad assumere una grande importanza nella vita politica e sociale dell'Italia democratica, anche se, ben presto, l'eventualità di una sostanziale modifica del sistema di rapporti tra stato e chiesa cattolica venne ritenuta ormai superata, nell'immediata prospettiva dei partiti politici⁹³.

⁹⁰ Cfr. in proposito A. MEROLA, *Introduzione*, in G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949*, cit.

⁹¹ G. SALVEMINI, Prefazione a *Il programma scolastico dei clericali* (1951), in *Scritti sulla scuola*, cit., spec. p. 881.

⁹² «Il sistema di idee dei clericali si può ridurre alle proposizioni seguenti: 1) chi non è clericale non è cattolico; 2) chi non è cattolico non è cristiano; 3) chi non è cristiano è un immorale. Quindi ammettono soltanto “la libertà di fare il bene,” quello che essi stessi stabiliscono essere il “bene”. E pretendono dalle autorità civili “la libertà dall'errore”, negando “la libertà dell'errore a chi non la pensa come Pio XII nelle materie che quest'ultimo rivendica al suo magistero”. Per certi cardinali, lo stato italiano è laico solo nel senso che è governato da uomini che portano i pantaloni e non le sottane, ma i laici debbono obbedire ai cenni di quelli che portano le sottane».

⁹³ Anche la soluzione della revisione dei patti lateranensi non si riteneva potesse suscitare eccessivo interesse nella società italiana degli anni cinquanta, se è vero che le forze politiche di ogni tendenza evitavano accuratamente di accennare a tale problema, che pure era stato ritenuto urgente prima del voto sull'art. 7.

Salvemini proseguì la sua martellante polemica sul problema della laicità in Italia, impegnandosi con tutte le energie per ostacolare quella che può definirsi un'ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica e, più in generale, sulla vita democratica italiana di quegli anni. Era nel pieno della sua ultima battaglia, contro quell'*Italia scombinata* che, stretta fra la morsa clericale e la comunista, non riusciva a trovare una "terza via".

Nei confronti dei comunisti, che egli riteneva i principali responsabili per la vittoria del clericalismo, polemizzò vivacemente, evidenziando le gravi colpe di un partito fattosi clero, che aveva di fatto favorito la regressione dogmatico-oscurantista provocata dalla conferma dei patti lateranensi votata anche dai comunisti all'assemblea costituente.

Pur combattendo su due fronti, contro l'invasione clericale e contro i comunisti, la considerazione che «l'Annibale comunista non è ancora alle porte» indusse Salvemini a ritenere il suo bersaglio preferito

l'Annibale clericale, che è già dentro la fortezza⁹⁴.

Il Ponte, nel fascicolo di giugno del 1950, aveva pubblicato una raccolta di documenti sulla persecuzione dei protestanti in Italia, richiamando l'attenzione sul problema dell'intolleranza religiosa nei confronti degli appartenenti alle confessioni religiose diverse dalla cattolica negli anni che seguirono la data di entrata in vigore della costituzione⁹⁵. Ripetute sentenze della magistratura avevano

⁹⁴ G. SALVEMINI, Prefazione a *Il programma scolastico dei clericali*, cit., p. XV.

⁹⁵ Nello stesso anno una vivace polemica è provocata dal "veto", riferito da una parte della stampa, nei confronti di un congresso di storia delle religioni da svolgersi in Roma. Nel settimo congresso dell'associazione internazionale di storia delle religioni (aggregata al «Consiglio internazionale delle scienze dell'uomo» facente capo all'Unesco), tenutosi ad Amsterdam nel 1950, era stato proposto che l'ottavo congresso si riunisse, nel 1955, a Roma ed era stato incaricato il prof. Raffaele Pettazzoni, presidente dell'associazione, di compiere i passi preliminari presso le autorità italiane in vista dell'organizzazione del congresso. Il prof. Pettazzoni si rivolge al ministero della pubblica istruzione il quale si dichiara incompetente al riguardo. Alla fine di agosto del 1951 il ministero degli esteri comunica al prof. Pettazzoni che la presidenza del consiglio dei ministri, interpellata in proposito, si era pronunciata in senso negativo, dichiarando di non ritenere opportuna la convocazione del progettato congresso in Roma. Vani risultano i primi tentativi operati dal presidente dell'associazione per ottenere qualche spiegazione ed una più precisa documentazione al riguardo. Il prof. Pettazzoni riferisce le decisioni delle autorità

ricosciuto l'incostituzionalità delle vessazioni poliziesche contro le comunità evangeliche e molte assemblee politiche avevano reclamato la fine della persecuzione religiosa in Italia. Ma gli episodi di intolleranza da parte dei poteri pubblici continuavano. La causa della libertà religiosa era stata perorata in parlamento da uomini delle più diverse tendenze politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo.

Nel giugno 1952, dopo la cosiddetta "operazione Sturzo" patrocinata dal Vaticano e dall'azione cattolica, che fece temere una sconfessione della stessa democrazia cristiana da parte del papa, Salvemini riprese animosamente in mano il vecchio dattiloscritto del 1929 e in poche settimane, aggiungendo, eliminando, trasponendo per la seconda volta periodi e pagine intere, ne rifiuse i capitoli centrali in un saggio su *La prima disfatta della democrazia cristiana*, quasi ad ammonimento per il prof. Gedda e Pio XII⁹⁶. Tuttavia neppure quest'ultimo, parziale, rifacimento del suo vecchio libro fu portato a termine e poté vedere la luce.

A testimonianza dell'impegno di Salvemini a favore della lai-

italiane al consiglio direttivo dell'associazione, rivolge un appello all'accademia dei Lincei e pubblica una nota su *Il Mondo* del 19 gennaio 1952 (*Un congresso "non opportuno"*) nella quale, riferendo l'episodio, ricorda come i sette congressi internazionali dell'associazione si siano svolti fra il 1900 ed il 1950 a Parigi, a Basilea, ad Oxford, a Leida, a Lund, a Bruxelles, ad Amsterdam ed abbiano radunato, tra i cultori di storia delle religioni ad essi partecipanti, uomini di fedi e confessioni diverse, ma tutti credenti nei valori dello spirito. La protesta di Pettazzoni, ripresa da Gaetano Salvemini con un articolo pubblicato su *Il Mondo* del 6 settembre 1952, ottiene fortunatamente un risultato positivo in quanto la presidenza del consiglio si decide infine ad accordare il suo consenso per l'organizzazione del congresso di storia delle religioni in Roma, dandone comunicazione per via diplomatica al segretario della associazione internazionale per la storia delle religioni residente ad Amsterdam.

⁹⁶ «La prima democrazia cristiana in Italia nacque sotto Leone XIII e fu strozzata da Pio X. La seconda democrazia cristiana, sotto il nome di partito popolare italiano, nacque sotto Benedetto XV e fu strozzata da Pio XI, con l'aiuto del manganello fascista. La Democrazia cristiana italiana, ritornata alla luce sotto Pio XII, vive sotto i nostri occhi. L'avvenire è sulle ginocchia di Giove. Questo però possiamo dire: che non fu lavoro facile strozzare la prima democrazia cristiana; e fu lavoro anche più difficile strozzare la seconda. Non è chiaro se sarebbe possibile soffocare il terzo tentativo, se le forze veramente democratiche, assai più numerose oggi che al tempo di Pio X e di Pio XI, sapranno tener duro, cioè far comprendere, a chi di ragione, che a volerle soffocare il danno sarebbe superiore all'utile che se ne potrebbe ricavare».

cità delle istituzioni italiane vanno soprattutto ricordati gli articoli pubblicati su *Il Mondo* dopo il 1949⁹⁷, poi ripubblicati nel 1957 nel volume *Clericali e laici* e, due anni dopo la sua morte, nel libro *Italia scombinata* (a cura di Beniamino Finocchiaro) e sulla rivista fiorentina *Il Ponte*: a questi due periodici Salvemini collaborò con grande continuità, anche se, in un primo momento aveva avuto dubbi sull'impostazione del giornale diretto da Mario Pannunzio.

La rubrica *Il ritrovo* della rivista *Il Ponte* ha accolto moltissimi dei suoi interventi, che spesso erano veri e propri sfoghi contro quelle che lo stesso Salvemini definiva “canagliate”, “vassallate”, “buffonate”⁹⁸; il fondatore e direttore di questa rivista, Piero Calamandrei, tenne costantemente presente il lavoro di Salvemini, mantenendo nei suoi confronti un dialogo costante di intenti e di metodi, come risulta da pagine di diario, dalle lettere della loro corrispondenza e da articoli pubblicati su *Il Ponte*.

Il problema della libertà religiosa riceve sempre più ampio spazio sulla stampa e comincia a trovare risonanza presso l'opinione pubblica: sui periodici di quel periodo si susseguono gli interventi tendenti a dimostrare che nei primi cinque anni di vita della costituzione sono stati ripetutamente violati in Italia i diritti garantiti alle minoranze religiose⁹⁹. Articoli di particolare interesse, dedicati al problema della

⁹⁷ In una lettera di Ernesto Rossi del 27 aprile 1949, Rossi scrive a Salvemini: «Ti ho fatto mandare in omaggio “Il Mondo”. È fatto bene e mette il conto di aiutarlo [...]», mentre Salvemini gli risponde il 9 maggio esprimendo dubbi su una sua possibile collaborazione con il settimanale fondato da Panunzio osservando: «[...] Ho ricevuto i primi numeri del “Mondo”. Li ho letti con interesse e profitto. Ma ti confesso che mi sento piuttosto incerto sulla opportunità di collaborarvi. A prima vista, sembra un porto di mare, aperto a tutti i vascelli [...], mi pare che il settimanale voglia sostituire a una confusione mentale un'altra confusione mentale». Successivamente però Salvemini cambierà opinione e collaborerà con moltissimi suoi scritti pubblicati su *Il Mondo*, che vennero poi ripubblicati in molte raccolte delle sue opere. Per la lettura completa delle due lettere sopracitate, cfr. G. SALVEMINI, *Lettere dall'America, 1947/1949*, cit., pp. 280-84, spec. pp. 280 e 281.

⁹⁸ Ai documenti raccolti nelle rubriche de *Il Ponte* mi sono ampiamente riferito in una mia ricerca del 1975 per la pubblicazione del saggio *La libertà religiosa nella società italiana*, pubblicato nel volume a cura di P. BELLINI, *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1976, pp. 313-442.

⁹⁹ All'inizio dell'estate del 1952 si svolge una riunione presieduta da Luigi Salvatorelli per discutere i mezzi più idonei a rendere nota all'opinione pubblica italiana la

libertà religiosa in Italia, vengono pubblicati sul settimanale *Il Mondo* e nella rivista mensile *Il Ponte*: possono ricordarsi gli articoli di Gaetano Salvemini su *Il Mondo* del 9 agosto 1952 (*I protestanti in Italia*)¹⁰⁰, di

condizione delle minoranze religiose nel nostro paese. Dopo la riunione viene sottoscritto da varie personalità ad essa intervenute un ordine del giorno e viene dato mandato ad un comitato, composto da Luigi Salvatorelli, Arturo Carlo Jemolo e Leopoldo Piccardi, «di svolgere un'inchiesta sulle condizioni attuali della libertà religiosa in Italia, e di riferire, ai fini di poter prendere successivamente iniziative per informarne l'opinione pubblica a tutela della libertà stessa».

¹⁰⁰ Dal settimanale di Domodossola *Risveglio ossolano* del 7 maggio 1952 aveva appreso la notizia dell'espulsione, dal locale collegio femminile Rosmini, dell'allieva Ara Leda, di anni diciassette, prossima a conseguire il diploma di stenografia, perché la famiglia professa la fede dei Testimoni di Geova. «La stessa signorina, che era anche impiegata come commessa presso una calzoleria cittadina, su pressioni della parrocchia, è stata licenziata in tronco per lo stesso motivo. La ragazza non aveva dato adito a nessuna lagnanza che potesse giustificare i provvedimenti presi; non aveva svolto neanche nessuna propaganda, tanto che la sua appartenenza ad una fede diversa dalla cattolica non era stata in precedenza notata, ed è risultata solo in seguito alla sua partecipazione alla conferenza tenuta a Domodossola domenica scorsa da un propagandista dei Testimoni di Geova. Questo caso è contemporaneo ad un altro, anche più grave scrive Salvemini, che si ricava dal *Gazzettino del Lunedì*, Venezia, 2 giugno 1952. Il vescovo di Padova nella cattedrale, durante le solenni funzioni di Pentecoste, ha annunziato che in tutte le chiese sarebbe stato letto un comunicato “per mettere in guardia i fedeli dalla propaganda protestante, concretata da elementi avversi alla Chiesa Cattolica in collaborazione con un certo prof. Fausto Salvoni, sacerdote apostata”. [...] I protestanti in Italia sono le bestie nere dei clericali (non è il caso di dire “cattolici”, perché non tutti i cattolici italiani approvano quel fanatismo, anche se nessun cattolico osa alzare la voce contro quel fanatismo). I Pentecostali sono un moto formato e guidato tutto da popolani del Meridione. Quando un gruppo di contadini meridionali dà vita ad una comunità pentecostale, sceglie dal proprio seno gli “anziani”. Si avvezza a reggersi da solo con ordinamenti interni di sua spontanea creazione, non si accoda a un moto del proletariato del Nord, come avviene nel caso di movimenti politico-sociali; non aspetta nessuna imbeccata da Roma o da Milano. Agisce da sé; da sé si preoccupa di mandare qualche “fratello” nel paese vicino per cercare di creare anche lì un'altra comunità pentecostale; da sé impegna battaglia col prete e coi maggiorenti del paese; da sé trova nella Bibbia il codice di una morale decisamente rigoristica, in contrasto con tutte le tradizioni di accomodamento equivoco della sua gente, ed insieme la forza per non aver più paura del maresciallo dei carabinieri, né della fattucchiera, né degli uomini di legge. Ora in Italia tutto si può permettere e tollerare; ma questo fenomeno che avviene oggi in mezzo alle campagne meridionali, è cosa che evidentemente i precordi delle classi dirigenti italiane non possono sopportare. Che un popolano del Meridione aderisca ai rossi, è già grave. Ma *transeat*, voterà pur sempre per l'avvocato o il professore; resterà pur sempre controllato da elementi provenienti (sia pure come transfughi) dalla borghesia. Ma faccia da sé, veramente da sé, infischandosene

Giorgio Spini, di Luigi Salvatorelli¹⁰¹ e di Arturo Carlo Jemolo *ivi*, 4 ottobre 1952 (*Libertà religiosa*):

La situazione di fatto italiana – scriveva Jemolo – è assai semplice: non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione...; non è mai entrato in vigore l'art. 8...; mai, almeno in questa materia, l'art. 17... Per il Ministero dell'Interno... non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 [...] e l'art. 18 del t.u. delle leggi di p.s. 18 giugno 1931. [...] Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il ministero degli Interni ritiene che no, e che le riunioni per scopo religioso non possano fruire della libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni [...]. Non c'è cioè in Italia neppure quella libertà di *devotio domestica*, che era largamente accordata alle minoranze religiose già prima della Rivoluzione francese, e di cui almeno gli stranieri fruivano pure nella Roma dei Papi. È questo per molti di noi un argomento penoso, perché non possiamo non considerare che ciò che si verifica in Italia sarebbe impensabile in ogni Paese al di là delle Alpi [...]¹⁰².

6. *La partecipazione appassionata ai fatti del giorno. La figura di un cittadino di una società democratica libera e ugualitaria.* – Un tratto caratteristico del metodo di lavoro di Salvemini fu sempre rappresentato dalla sua appassionata partecipazione ai fatti del giorno.

dell'avvocato o del professore, ah, questo è veramente più di quello che in Italia si possa tollerare («Ponte», pp. 686-87). Ecco spiegato perché nessun «laicista» si è mai dato la briga di protestare per le prepotenze che si commettono contro quei poveri diavoli; ecco spiegato perché la stampa quotidiana fa la congiura del silenzio su quelle prepotenze». Vari interventi su *Il Mondo* seguirono allo scritto del Salvemini, *I protestanti in Italia* (in *Il Mondo*, 9 agosto 1952, p. 3). Fra gli altri intervennero con note integrative Leopoldo Piccardi (13 settembre 1952), Giorgio Spini (20 settembre 1952), Luigi Salvatorelli (27 settembre 1952), Arturo Carlo Jemolo (4 ottobre 1952), Raffaele Pettazoni (11 ottobre 1952) e ancora Salvemini, in discussione con Giorgio Spini (4 ottobre 1952).

¹⁰¹ V. anche la lettera a *Il Mondo* di L. SALVATORELLI, *Libertà religiosa*, *ivi*, 27 settembre 1952, nella quale, riferendo la notizia della chiusura di un tempio protestante in Roma, Salvatorelli osserva: «Vi sono fondati motivi per ritenere che in Italia presentemente la libertà di culto vada soggetta in pratica... a restrizioni di fatto, per non dire vessazioni: e che ciò, oltretutto da un'applicazione rigorosa delle norme (quelle del regolamento per l'attuazione della legge sui culti ammessi)... dipenda da un indirizzo che naturalmente dovrebbe essere represso e sradicato».

¹⁰² A. C. JEMOLO, *Libertà religiosa*, in *Il Mondo*, 4 (1952), 4 ottobre, p. 4.

Salvemini, che, come si è già ricordato, Norberto Bobbio definì il «maestro del concretismo», detestava i sistemi, diceva che i sistemi erigono altri sistemi; odiava le parole astratte e cercava di evitarle sempre nei suoi scritti¹⁰³; alle teorie generali e ai “sistemi”

preferiva sempre lo studio dei problemi concreti, definiti in modo da poterli bene afferrare in tutti i particolari: suffragio universale, tariffa doganale, perequazione tributaria, edilizia scolastica, indipendenza della magistratura¹⁰⁴.

Non potendo passare all’azione si legge in una pagina del diario di Calamandrei del 13 dicembre 1942 [occorre] perlomeno preparare per l’Italia di domani la soluzione di problemi concreti, tipo Salvemini¹⁰⁵.

Al libro *Che fare dell’Italia* di Salvemini e George La Piana (studioso di storia della chiesa) pubblicato a New York nel 1943 è dedicata la prima recensione del primo numero – 1 del 1945 – de *Il Ponte*, scritta da Enzo Enriques Agnoletti, che a lungo si sofferma sulla parte, assai ampia nel volume, riguardante i problemi della politica ecclesiastica in Italia¹⁰⁶.

Qualche settimana fa – ricorda Calamandrei nel luglio 1945, in una nota di presentazione di uno dei primi fascicoli de *Il Ponte* – Gaetano Salvemini ha pubblicato su un giornale americano un articolo per sfatare, al lume della storia, il diffuso pregiudizio che il popolo italiano non sia

¹⁰³ G. SALVEMINI, *Cattolicesimo e democrazia*, in *Il Mondo*, 9 aprile 1957, ristampato in G. S., *Clericali e laici*, cit., pp. 15-40 e in Id., *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 370-83, spec. p. 370.

¹⁰⁴ Cfr. E. ROSSI, *L’uomo Salvemini*, in *Il Mondo*, 17 settembre 1957 (col titolo *Il non conformista*), poi ripubblicato nel numero speciale di *La controcorrente*, maggio 1958; ristampato nell’opuscolo, a cura di G. ANCESCHI e G. ARMANI, *Salvemini, il non conformista*, in E. ROSSI, *Un democratico ribelle*, a cura di G. ARMANI, Parma, Guanda, 1975, pp. 207-21 e in G. SALVEMINI, *Scritti vari (1990-1957)*, a cura di G. AGOSTI e A. GALANTE GARRONE, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 960-66, spec. p. 962.

¹⁰⁵ P. CALAMANDREI, *Diario 1939-1945*, a cura di G. AGOSTI, con una introduzione di A. GALANTE GARRONE e due scritti di F. CALAMANDREI e E. ENRIQUES AGNOLETTI, t. I, *1939-1941*, Firenze, La Nuova Italia, 1982, p. 93.

¹⁰⁶ Fasc. di aprile, n. 1 del 1945, pp. 64-8.

matturo per governare da sé coi congegni costituzionali della democrazia¹⁰⁷.

Nel 1957 Alessandro Galante Garrone ricordava la ferma determinazione di Salvemini di mantenere sempre

l'occhio ai fatti, i piedi sulla terra, ben attenti a non lasciarsi imbrogliare dalle belle idee generali, dalle filoso-fesserie¹⁰⁸.

Il 19 ottobre 1953, esprimendo la sua insoddisfazione per la difficoltà di riprendere ricerche interrotte da venticinque anni e di condurre in porto, prima di morire, non pochi e non lievi lavori, Salvemini scriveva:

La carretta andrebbe più spedita se non mi lasciassi distrarre dalle questioni correnti. Ma quando mi prende un accesso epilettico sui guai di ogni giorno, perdo il lume degli occhi e dimentico il passato, magari di ieri, per il presente d'oggi.

Molte di queste "questioni correnti" riguardavano i principi dello stato democratico e le esigenze di ogni società democratica, i rapporti tra stato e chiesa cattolica, la difesa della scuola pubblica dall'invasione clericale, i temi e i problemi della c.d. questione religiosa, l'influenza del *fatto religioso* nella politica e nella società, le reazioni contro le violazioni dei diritti civili.

Salvemini esamina con scrupolo e completezza anche i minimi particolari delle varie vicende e reagisce contro le pesanti interferenze sulle libertà di religione, esprimendo il suo giudizio morale:

[...] spetta a noi pronunciare una condanna morale, e renderci conto del pericolo, che le nostre libertà religiose correrebbero, se i parroci acquistassero autorità giuridica, di cui per il momento sembrano essere ancora privi¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Il Ponte*, 1 (1945), n. 4, con il titolo *Fiducia*, pp. 269-71, spec. p. 269.

¹⁰⁸ A. GALANTE GARRONE, *L'ultimo Salvemini*, in *Il Ponte*, 1957, II, pp. 1162-67, spec. pp. 1162-63: lo scritto è di pochi giorni successivo alla morte di Salvemini.

¹⁰⁹ G. SALVEMINI, *I protestanti in Italia*, cit., p.

Al problema delle libertà di religione e della loro violazione è dedicato l'articolo di apertura del fascicolo n. 1 de *Il Ponte* del 1953, nel quale Giorgio Spini nuovamente richiama l'attenzione sulla persecuzione ai danni degli evangelici in Italia ¹¹⁰.

Nel 1953 Salvemini fonda l'associazione per la libertà religiosa in Italia (A.L.R.I.) che si distinguerà negli anni seguenti per i suoi interventi sulle più scottanti questioni concernenti la tutela delle libertà di religione nel nostro paese¹¹¹.

Svanita ben presto l'illusione che il riconoscimento di libertà religiosa contenuto nella carta costituzionale potesse garantire alle minoranze religiose il libero svolgimento della loro attività, le puntuali denunce della violazione della costituzione non sarebbero tuttavia valse a mutare la situazione se la corte costituzionale, la cui prima sentenza è del 23 aprile 1956, non avesse emesso alcune importanti sentenze che incisero profondamente sulla realtà italiana, anche con riferimento al tema delle libertà di religione.

L'anno scorso si sono celebrati i cinquant'anni della corte costituzionale con cerimonie, articoli, volumi ai quali anch'io ho partecipato. Ma è una storia, quella della giurisprudenza della corte costituzionale, che appartiene a una fase successiva alla morte di Salvemini¹¹².

Negli anni compresi tra il 1949 e il 6 settembre 1957, giorno della

¹¹⁰ G. SPINI, *La persecuzione contro gli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, IX, 1953, I, pp. 1-14.

¹¹¹ L'associazione perseguì il suo scopo: a) propugnando la piena uguaglianza giuridica di tutte le religioni; b) contribuendo alla formazione di un costume di reciproca comprensione e di assoluto rispetto tra i cittadini di differenti posizioni in materia di religione; c) difendendo il carattere aconfessionale della scuola pubblica; d) promuovendo un'attività culturale per meglio far conoscere le varie credenze ed opinioni in materia di religione; e) assistendo e difendendo coloro che soci o non soci siano soggetti a persecuzioni o a discriminazioni per motivi religiosi.

¹¹² Nel marzo 1957, Salvemini, pochi mesi prima di morire, nel ricordato messaggio trasmesso agli "Amici del mondo" nel marzo del 1957, affermò: «È di moda oggi fra i praticanti anche di sinistra affermare che il nostro paese non sente il problema delle relazioni fra Stato e Chiesa. La verità è che questo problema non lo sentono o fanno finta di non sentirlo i politicanti suddetti, ma tra le nuove leve che sono venute avanti in questi ultimi dieci anni il problema è sentito assai profondamente, [...] perché nella gioventù è universale il bisogno di mettere fine agli equivoci e agli opportunismi»: G. SALVEMINI, *Abolire il concordato*, cit., in *loc. cit.*, spec. p. 163.

sua morte, Salvemini esercitò senza soste un'attività che gli meritò il riconoscimento che

Nessuno in Italia ha saputo incarnare con tanta nettezza e assoluta fede, non già il profeta della democrazia, ma il cittadino di un società democratica libera e egualitaria.

Per alcuni anni, [...] veniva ogni mattina in redazione, dopo essere stato a San Marco, all'Università, per tornarsene poi a piedi in via San Gallo, dove l'aspettavano due piani di faticose piani da salire. Ogni giorno ci portava qualcosa, soprattutto pezzi brevi per il «Ritrovo», spunti polemici a getto continuo, scritti e riscritti con quella sua quasi indecifrabile calligrafia tanto era rapida e sicura. E ogni giorno correggeva quello che aveva scritto il giorno prima, anche di una parola o di una frase; aggiungeva, toglieva, trasformava, migliorava. Mai poteva rinunciare ad essere più esatto, più preciso, più conciso. Senza avvedersene, il grande scrittore che era in lui, da lui ignorato perché la sua unica e suprema aspirazione cosciente era la chiarezza e la verità, lo torturava perché raggiungesse quel suo stile senza pari, diritto al bersaglio come una fucilata. Avrebbe potuto essere dunque un autore scomodo per una rivista, ma, invece, nessuno, diciamo nessuno, né vecchio né giovane, né autorevole, né novellino, dava o ha dato con tanta generosità, senza nulla chiedere, neanche che si pubblicasse, o quando si sarebbe pubblicato, e se qualche volta non si pubblicava, lo accettava semplicemente, portandoci dell'altro, del nuovo, il giorno dopo accettava il giudizio altrui sull'opportunità di stampare come qualcosa di ovvio e per lui di nessuna importanza¹¹³.

7. Fede, religione, anticlericalismo e laicità nel pensiero di Gaetano Salvemini. – Molti biografi di Salvemini si sono soffermati nell'indagare quali fossero i tratti caratteristici del suo pensiero con riferimento ai temi della fede, della religione, dell'anticlericalismo, della laicità.

Salvemini non rinnegò mai il suo senso religioso della vita e più volte ebbe occasione di ribadire il suo profondo rispetto per qualsiasi religione sinceramente professata.

¹¹³ IL PONTE, *Italia che se ne va*, in *Il Ponte*, 13 (1957), II, pp. 1145-57, spec. pp. 1145-46.

La lettura del Vangelo, fatta nell'adolescenza, aveva lasciato nel suo pensiero «un grande graffio che rimase» (sono parole dello stesso Salvemini)¹¹⁴.

Chi ha una volta scoperto nel suo spirito la sorgente da cui le religioni rampollano, non vede più inaridirsi quella fonte, dogmi o non dogmi, sagrestani o non sagrestani. Non tradirà mai gli ideali della sua gioventù, anche quando dovrà ricordarsene con un po' di indulgente ironia¹¹⁵.

Nel 1904-5, scrivendo il *Mazzini*, si commuoveva ancora al ricordo della preghiera evangelica:

Nessuno di noi diceva Salvemini può riandare a quella preghiera infantile senza sentir palpitare in sé un fervido desiderio di giustizia, di amore, di pace¹¹⁶.

Nel 1919, appoggiando pubblicamente la candidatura a deputato di un amico democratico-cristiano, Giuseppe Donati, dichiarava

il cristianesimo della libertà per tutti, della giustizia per i deboli, della carità per gli uomini compagni di dolore nella vita. Io appartengo a quella religione stoica, che non ha nessun dogma e nessuna speranza di vita futura, ma ha comune col cristianesimo il rispetto della libertà, il bisogno della giustizia, l'istinto della carità umana¹¹⁷.

Nel già ricordato articolo del 1943, su *La politica ecclesiastica in Italia*, Salvemini affermava

[...] Cattolici e democratici prenderebbero posizioni nette. O con la democrazia o contro. Niente metà e metà.

¹¹⁴ G. SALVEMINI, *Una pagina di storia antica*, in *Il Ponte*, 6 (1950), pp. 116-131, ripubblicato in *Che cosa è la cultura*, Parma, Guanda, 1954, p. 34 ss.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 59.

¹¹⁶ Cit. da E. GARIN, *Gaetano Salvemini nella società italiana del tempo suo*, in AA.VV., *Gaetano Salvemini*, Bari, Laterza, 1959, p. 153.

¹¹⁷ G. SALVEMINI, *Per la candidatura Donati*, in *La nuova libertà* (organo della Lega democratica cristiana), Bologna, 9 novembre 1919 e in *Id.*, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 368-9, spec. p. 368.

[...] sul pro-problema delle relazioni fra Stato e Chiesa, l'Assemblea costituente, se la maggioranza di essa appartenesse ai gruppi democratici, non avrebbe da dire che una sola parola: "separazione". In conseguenza, il concordato del 1929 sarebbe annullato dalla prima all'ultima parola, senza negoziati di nessun genere.

[...] nessun compromesso è possibile fra democratici anticoncordatari e cattolici concordatari. O di qua o di là.

Tali affermazioni, che esprimono una previsione, o meglio, un auspicio che verranno poi smentiti dalla realtà della politica cattolica dei primi anni del secondo dopoguerra, confermano la tendenza che ha sempre contraddistinto l'esperienza di vita di Salvemini, quella verso posizioni nette e senza incertezza, verso idee e opinioni chiare e senza tentennamenti, una tendenza coerente con gli insegnamenti che da giovane aveva ricevuto dai suoi maestri.

Come ebbe occasione di dichiarare una volta Bertrand Russel,

Quando parlano gli italiani colti mi capita spesso di non capire. Salvemini non deve essere colto perché quello che dice lui lo capisco, e quello che pensa, lo penserei anch'io¹¹⁸.

Nella prolusione tenuta all'Università di Firenze il 16 novembre 1949, allorquando, dopo l'esilio, riprese l'insegnamento di *storia moderna* interrotto nel 1925, Salvemini ricorda il contributo che i maestri dell'università fiorentina ebbero sulla sua formazione di uomo e di studioso¹¹⁹:

Il primo giorno che andai a scuola a cinque anni – disse in quell'occasione – il maestro ci domandò: «Che cosa venite a fare a scuola?» e ci insegnò a rispondere in coro: «A leggere, scrivere, far di conto, e

¹¹⁸ Traggo questa citazione dalla prima pagina dell'antologia degli scritti di G. SALVEMINI a cura di G. PECORA, *Democrazia laicità giustizia*, Atripalda (Av), Mephite, 2007.

¹¹⁹ La citazione qui riportata è tratta dal discorso, che venne pubblicato sulla rivista fiorentina *Il Ponte*, 6 (1950), n. 2, pp. 116-31, con il titolo *Una pagina di storia antica*, ed è stato nuovamente pubblicato nell'articolo, in memoria di Paolo Sylos Labini, di M. SALVATI, *Salvemini e machiavellici. Bene o male, vero o falso, di qua o di là*, in *Il Mulino*, 55 (2006), n. 6, pp. 1005-1014, spec. pp. 1005-6.

procedere da galantuomo». A leggere, scrivere, far di conto, bene o male avevo imparato laggiù [a Molfetta]. A procedere da galantuomo imparai quassù [a Firenze]. Non sempre questa scienza riesce comoda nella vita, ma dà un senso di sicurezza di fronte a se stessi che compensa di molte difficoltà. Il metodo di quei maestri era di essere galantuomini nella vita prima di essere galantuomini negli studi. Avere imparato quel metodo è il massimo dei benefici per cui vado debitore a questa scuola.

Quei vecchi maestri appartenevano quasi tutti a quella corrente di pensiero, che oggi è disprezzata come “positivista”, “illuminista”, “intellettualista”. La loro e la nostra coltura era anzichè angusta, arida, terra-terra, inetta a levarsi verso i cieli dell’intuizionismo e dell’idealismo. Ai tempi di quella coltura terra-terra, noi ci classificavamo nettamente in credenti o non credenti, clericali o anticlericali, conservatori o rivoluzionari, monarchici o repubblicani, individualisti o socialisti. Il bianco era bianco e il nero era nero. Il bene era bene, e il male era male. O di qua o di là. Quando noi poveri passerotti empirici fummo divorati dalle aquile idealiste, il bianco diventò mezzo nero e il nero mezzo bianco, il bene mezzo male e il male mezzo bene, il briccone non poteva non essere mezzo galantuomo e il galantuomo era condannato ad essere mezzo briccone. Oggi in Italia i clericali sono mezzo comunisti ed i comunisti mezzo clericali. Le stesse lampade che illuminano le celebrazioni comuniste servono alle madonne pellegrine. È la torre di Babele. Per conto mio, sono rimasto sempre ancorato, o se preferite dire così, insabbiato, dove i maestri di allora mi condussero: il masso erratico abbandonato nel piano del ghiacciaio ritiratosi sulle alte montagne¹²⁰.

Nel volume di Arturo Carlo Jemolo¹²¹ *Chiesa e stato in Italia negli ultimi cento anni*¹²² c’è una sola citazione di Salvemini: due righe,

¹²⁰ G. SALVEMINI, *Una pagina di storia antica*, cit., in *loc. cit.*

¹²¹ Arturo Carlo Jemolo (Roma 1891-1981), giurista e storico, importante esponente del cattolicesimo liberale, professore di diritto ecclesiastico; autore di numerosissime pubblicazioni di diritto pubblico e privato e di storia, per la cui indicazione rinvio a S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1971*, Milano, Giuffè, 1974; ID., *Diritto ecclesiastico italiano e comparato. Bibliografia 1973-1979*, Perugia-Firenze, Università di Perugia-Licosca, 1981; ID., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986; ID., *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam 2006, spec. pp. 11, 12, 18, 30, 31.

¹²² Nel suo libro *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* (1949), Torino, Einaudi, 1955, Jemolo cita una sola volta Salvemini, alla p. 546, nella quale osserva

soltanto due righe, nelle quali Jemolo osserva che le incomprensioni di quanto è religione da parte di Guido Podrecca, direttore del giornale satirico *L'Asino*, provocarono la reazione perfino di un «acre anticlericale» come era Salvemini¹²³.

In proposito si deve tenere presente che il rapporto di Salvemini con l'anticlericalismo fu molto complesso, ricco di sottili sfumature e sensibile alla diversità delle prospettive che si ponevano nei vari periodi in cui parlava e scriveva¹²⁴.

Il solo anticlericalismo serio – aveva scritto Salvemini nel 1910 – è quello che organizza economicamente e politicamente la classe lavoratrice¹²⁵.

Per intendere quale significato assumessero nella concezione di Salvemini le espressioni di “cattolico” e di “clericale”, è necessario

che le demoralizzanti incomprensioni di quanto è religione da parte di Guido Podrecca, direttore dell'*Asino*, avevano «eccitato il disgusto pur di un acre anticlericale come era Gaetano Salvemini»; nell'edizione del 1971 la frase di Jemolo era di poco diversa: «[...] avevano eccitato il disgusto pur di un acre anticlericale come Gaetano Salvemini» (p. 410).

¹²³ Lo stesso Jemolo ricorderà, in un articolo pubblicato su *La Stampa* del 18 settembre 1957, che, al sopravvenire del nuovo ordine instaurato dal regime fascista, «moralisti ed idealisti come Salvemini, che nel vecchio sistema restavano politicamente troppo inferiori a Giolitti», avevano mostrato «un senso ben più realistico, una visuale ben più nitida dell'avvenire e di ciò che occorre fare, allorché il fascismo conquista il potere»: A. C. JEMOLO, *L'ultimo Giolitti*, in *La Stampa*, 18 settembre 1957 e in ID., *Società civile e società religiosa*, cit., pp. 69-72, spec. p. 71.

¹²⁴ «Chi è convinto di possedere il segreto infallibile per rendere felici gli uomini – aveva scritto in un altro lavoro – è sempre pronto ad ammazzarli. La intolleranza dittatoriale rampolla nella fede nell'infalibilità, mentre la tolleranza e la libertà rampollano dall'umiltà democratica».

¹²⁵ Nello stesso anno, in una lettera all'amico Giuseppe Lombardo Radice del 28 maggio 1910, confessava di non avere ancora idee chiare sul problema delle relazioni fra stato e chiesa: «L'anticlericalismo massonico, no. Ma occorre fare dell'anticlericalismo serio, in vista dell'avanzarsi dei clericali. Ma come? Su che basi? Confesso di non avere ancora idee chiare. E chi non ha idee chiare, non ha il diritto di atteggiarsi a capo. E anche se altri lo vuole duce, deve rifiutarsi. Bisogna, dunque, aspettare qualche anno. [...] Intanto studierò il problema dei rapporti fra Stato e Chiesa»: *Salvemini a Giuseppe Lombardo Radice*, in *Opere*, IX, *Carteggi (1895-1911)*, I, cit., pp. 441-2, spec. p. 442.

comprendere la sua prospettiva di religiosità priva di qualunque preoccupazione di carattere dogmatico¹²⁶.

Nel 1946, già vecchio e sempre più polemico verso la chiesa cattolica, esprimeva la propria gioia di essere classificato, da un “cattolico sincero”, come “cristiano”:

Io stesso – ricordava Salvemini –, quando debbo spiegare quali sono le basi della mia fede morale, rispondo senza esitazione che sono “cristiano”. E se la gente mi domanda che mi spieghi meglio, dichiaro che sono cristiano perché accetto incondizionatamente gli insegnamenti morali di Gesù Cristo, e cerco di praticarli per quanto la debolezza della natura umana me lo consente; quanto ai dogmi, che sono andati sovrapponendosi agli insegnamenti morali di Cristo, non me ne importa proprio nulla [...]. Io mi sono arrestato all’anno della crocifissione [...]: i catafalchi dogmatici dei secoli successivi non mi riguardano¹²⁷.

E alla vigilia della morte ripeteva che, come per la “vecchierella di Pascal”¹²⁸, la “guida” della sua vita era stato Gesù Cristo,

che ha lasciato – dichiarava Salvemini – il più perfetto codice morale, che l’umanità abbia mai conosciuto¹²⁹.

¹²⁶ Cfr. G. QUAGLIARELLO, *Gaetano Salvemini*, Bologna, il Mulino, 2007, il quale nota che, nel suo discorso all’università di Firenze, quando riprese l’insegnamento di storia moderna, Salvemini diede conto della sua originaria formazione religiosa; di ciò che di essa restò intatto e di ciò che, invece, fu smarrito quando, nell’autunno del 1890, lasciò Moffetta per trasferirsi a Firenze. «Gli anni della sua adolescenza, sotto il profilo intellettuale, furono dominati da due figure di ecclesiastici: un prete liberale che nel periodo del liceo gli insegnò a legare gli avvenimenti secondo il nesso tra causa ed effetto, e uno zio prete fonte di letture, per lo più religiose, alle quali Salvemini si abbeverò avidamente. Tra queste, sei volumi della Bibbia in latino e circa trentadue dissertazioni sulla Sacra Bibbia. Salvemini giudicò con condiscendenza il bagaglio morale fornitogli da queste prime esplorazioni intellettuali».

¹²⁷ G. SALVEMINI, *Discussioni con un cattolico sincero*, in Id., *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 418-27, spec. pp. 418-19.

¹²⁸ G. SALVEMINI, *Empirici e teologi*, cit., in *loc. cit.*

¹²⁹ R. VIVARELLI, *Il testamento di uno “storico empirico”*. Una pagina inedita di Gaetano Salvemini, in *Il Ponte*, 24 (1968), n. 1, pp. 40-43; allo scritto di Vivarelli segue lo scritto di Gaetano Salvemini, *Empirici e teologi* (1955), aggiornato con l’aggiunta delle cinque pagine delle quali si scrive nel testo.

A proposito di Pascal, va ricordato che nel numero di gennaio 1955 del *Ponte*, alle pagine 31-37, era stato pubblicato un articolo col titolo *Empirici e teologi*, nel quale Salvemini esponeva, in un conciso riepilogo, quello che egli considerava la sua concezione della ricerca storica: l'articolo si concludeva con un ennesimo attacco alla filosofia di Benedetto Croce.

Tra le carte che Salvemini aveva presso di sé al momento della morte si è ritrovata una copia di questo scritto, che ne costituisce un vero e proprio rifacimento¹³⁰: le pagine 31-36 risultano ampiamente modificate e corrette; al posto delle due pagine finali [pp. 36 e 37] Salvemini aggiunse

cinque paginette manoscritte, redatte con un ordine e con una chiarezza di scrittura in lui piuttosto insoliti, il cui contenuto suona per buona parte come una confessione ai posteri – sono le parole di Roberto Vivarelli – sulle regole che hanno improntato la propria vita, suona cioè come un testamento spirituale¹³¹.

Chi legga queste pagine, inserite nella seconda e ultima versione del suo articolo del 1955, può notare una vera e propria dichiarazione di sconfitta dell'intelletto umano, nella quale Salvemini confessa che, applicatosi «con la migliore volontà» a risolvere quegli interrogativi filosofici fondamentali che lo lasciavano «senza fiato» – Dio, l'anima, il bene e il male, il dovere, la vita futura – non seppe trovare alcuna risposta in termini di razioicinio e dovette prendere coscienza del limite della ragione umana di fronte ai massimi problemi dell'uomo, che lo aveva indotto ad assumere la posizione di “storico empirico”, fondata sul rifiuto di ogni finalismo storico e sulla difesa di un'assoluta libertà di coscienza, nel pieno rispetto del mistero rappresentato dall'uomo e dal suo destino¹³².

¹³⁰ Cfr. R. VIVARELLI, *Il testamento di uno “storico empirico*, cit., in *loc. cit.*, pp. 40-50.

¹³¹ R. VIVARELLI, *ibidem*, p. 40.

¹³² «Di qui la sua intemerata fede nella tolleranza – ha scritto Roberto Vivarelli –, posta da Salvemini come regola fondamentale di ogni convivenza umana, e la sua ferma difesa di quel sistema politico – la democrazia di stampo anglosassone – che a tale regola direttamente si ispira»: *ibidem*: A proposito dell'espressione “tolleranza”, usata da

Dopo essermi a lungo sperduto in quel labirinto – ricordava Salvemini – dovetti dire a me stesso che il filo d’Arianna per uscirne non arrivavo a trovarlo. I più grandi spiriti dell’umanità avevano discusso quei problemi per secoli, e non erano mai riusciti a trovare una soluzione, su cui potessero accordarsi. Potevo io, con la mia intelligenza d’uomo medio risolvere problemi più grandi di me, che tanti uomini più grandi di me avevano assalito invano?

Arrivai alla conclusione che io non solo non ci capivo nulla, ma dovevo rinunciare alla speranza di capirci mai nulla.

Mi trovai allora sperduto nel buio. E fu un’impressione disperata.

Per fortuna trovai in una pagina di Biagio Pascal la via d’uscita da quella disperazione.

Pascal ci presenta una vecchierella, la quale sa di non poter risolvere i grandi problemi, di cui anch’essa sente il fascino, e dice: «Io non so dimostrar a me stessa che c’è un Dio, e c’è un altro mondo. Ma mi regolo come se ci fosse. Perché, se quell’altro mondo c’è, e Dio salva i buoni e condanna i cattivi, io alla mia morte mi troverò bene per aver fatto quanto potevo per meritarmi la salvezza. E se proprio non c’è niente di niente, non ci avrò perduto niente a cercare di meritarmi la salvezza; comunque morirò in pace con me stessa».

Quella vecchierella mi insegnò la via da seguire, e mi sono trovato bene a seguirla quella via.

[...] Questa mia confessione di fede – concludeva Salvemini – non vi darà un’altra opinione di me. Ma io non sono uno storico teologo, sono uno storico empirico; non sono un’aquila, sono un passerotto. Do quel che posso dare e quel poco cerco di darlo meglio che posso.

Nel suo testamento olografo del 4 marzo 1957, pubblicato nell’VIII volume delle sue opere, si legge:

Vivarelli, occorre tuttavia ricordare un’importante precisazione dello stesso Salvemini in un articolo – *Libertà ideologica* – pubblicato nell’ottobre 1948 sulla rivista di Boston *La controcorrente*. Dopo avere affermato che «la polizia deve prestare eguale rispetto a tutte le confessioni religiose, e costringere tutte a rispettarci a vicenda, e niente più», Salvemini precisa: «(tra parentesi “rispettarsi” e non “tollerarsi”. La parola “tollerare” implica in chi tollera una superiorità su chi è tollerato)». È questo uno dei tanti esempi dello stile di splendida pignoleria di Salvemini, sempre attento all’uso del linguaggio che può nascondere rischi di conseguenze negative e inaccettabili.

Questo è il mio testamento. Mi dorrebbe se, negli ultimi momenti della mia vita, un oscuramento del mio pensiero permettesse a qualcuno di farmi passare come ritornato a una fede religiosa qualsiasi. Se ammirare e cercare di seguire gli insegnamenti morali di Gesù Cristo, senza curarsi se Gesù sia stato figlio di Dio o no, o abbia designato dei suoi successori, è essere cristiano, intendo morire da cristiano, come cercai di vivere, senza purtroppo esserci riuscito. Ma cessai di essere cattolico quando avevo diciotto anni, e intendo morire fuori dalla chiesa cattolica, senza equivoci di sorta¹³³.

8. *Conclusioni.* – Anche a proposito del tema qui trattato delle relazioni tra stato e chiese in Italia, penso risulti confermato il giudizio che

Criticare Salvemini ... non è difficile. Dei suoi limiti, del resto, era consapevole egli stesso. Né più difficile è indicare le insufficienze e le contraddizioni della sua attività politica, dei modi in cui impegnò le sue migliori battaglie e in cui formulò le grandi questioni [...].

Ma il nodo dell'opera di Salvemini [...] va cercato in una onestà morale, in una intransigenza vissuta come vocazione religiosa. E, forse, il modo migliore per avvicinarlo sta proprio nel seguirlo su un piano in largo senso pedagogico, di educatore, non solo nella sua scuola¹³⁴.

Leggendo i suoi scritti si hanno continuamente prove delle sua ingenuità, dei suoi errori di giudizio su uomini e cose¹³⁵: le sue incertezze e i suoi “dirizzoni” restarono famosi, il suo intento di condurre una battaglia socialista con bandiera liberale, per parafrasare le pa-

¹³³ Dal testamento olografo di Gaetano Salvemini, 4 marzo 1957, in G. SALVEMINI, *Scritti vari (1900-1957)*, a cura di G. AGOSTI e A. GALANTE GARRONE, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 960.

¹³⁴ E. GARIN, *Gaetano Salvemini nella società italiana*, in AA.VV., *Gaetano Salvemini*, Bari, Laterza, 1959, pp. 200-207.

¹³⁵ In una pagina del suo diario, Piero Calamandrei, ricorda di avere incontrato il 16 giugno del 1940 Delfino Cinelli e scrive: «Ha detto che tre settimane fa vide in America Salvemini che piangeva: pessimista anche lui sulla sorte degli Alleati (questo potrebbe essere un segno buono, dato che Salvemini non ne ha mai azzeccata una ...)»: *Diario 1939-1945*, a cura di G. AGOSTI, con una introduzione di A. GALANTE GARRONE e due scritti di F. CALAMANDREI e E. ENRIQUES AGNOLETTI, t. I, 1939-1941, Firenze, La Nuova Italia, 1982, p. 187.

role usate dallo stesso Salvemini¹³⁶, il suo bisogno quasi ossessivo di chiarezza, che rendeva, come dirà Piero Gobetti, i suoi «lucidi e coltissimi saggi, poco preoccupati del ritmo dialettico della società e ricchi di troppo definitiva semplificazione», gli procurarono, in diverse occasioni, non poche critiche; e tuttavia si rimane soggiogati dalla sua capacità di esprimere con nettezza cosa significhi essere cittadino di una società democratica libera e ugualitaria, dalla sua sete di sincerità e di verità, dal suo coraggio, dalla determinazione della proposta di «un cristiano, laico e illuminista» [come Massimo Salvadori ha definito Salvemini nella relazione a un convegno svoltosi a Torino il 4 ottobre 2007], dalla sua risoluta indignazione di fronte a soprusi e prepotenze: «star zitti non possiamo» era la sua insegna e rimane il suo monito; *Non mollare* era il titolo del giornale clandestino emanazione del gruppo *Italia Libera*, l'associazione segreta nata a Firenze nel 1924, pochi giorni dopo l'uccisione di Matteotti: di questo foglio clandestino, per la cui fondazione insieme ad altri fu processato e condannato, Salvemini, con la sua consueta precisione, narrò le vicende, alle quali aveva attivamente partecipato, nel saggio *Il "Non Mollare"*, pubblicato nel volume stampato da La Nuova Italia di Firenze nel 1955¹³⁷.

Piero Calamandrei, che nel 1925 aveva difeso Salvemini, nelle aule universitarie e nel processo penale nei suoi confronti, rievocato nel volume *Non mollare* (1925), che, dopo la caduta del fascismo,

¹³⁶ TRE STELLE, *Spettri e realtà. La malattia del partito*, in *Critica sociale*, XVIII, 5, 1° marzo 1907, p. 68 e in G. SALVEMINI, *Tendenze vecchie e necessità nuove del movimento operaio italiano*, Bologna, Cappelli, 1922, pp. 47-48.

¹³⁷ Riproduzione fotografica dei numeri usciti, con tre saggi storici di G. SALVEMINI [*Il Non Mollare* (pp. 1-42)], E. ROSSI [*L'Italia libera* (pp. 43-67)], e P. CALAMANDREI [*Il manganello, la cultura e la giustizia* (pp. 69-112)], Firenze, La Nuova Italia, 1955. Nel suo saggio Salvemini, dopo avere ricordato che Ernesto Rossi, in uno scritto pubblicato su *Il Ponte* dell'agosto 1945, aveva riferito che fu Nello Rosselli a suggerire, nell'ottobre 1924: «chiamiamolo *Non mollare*», osserva: «Io, invece, ricordo benissimo che la previsione (non ancora la decisione) di una pubblicazione clandestina non venne a galla che qualche giorno dopo il 3 gennaio 1925. La esattezza del mio ricordo è confermata dalla considerazione che nell'ottobre 1924 esisteva ancora una assai larga libertà di stampa, data la eccitazione generale per l'affare Matteotti. La libertà di stampa fu del tutto abolita non prima del 30 dicembre 1924»: *ivi*, p. 3, nota 1; v. ora l'edizione a cura di M. FRANZINELLI, *Non Mollare (1925), Con saggi di Gaetano Salvemini, Ernesto Rossi e Piero Calamandrei*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005, p. 3, nota 1.

ne aveva autorevolmente favorito il ritorno sulla cattedra fiorentina, il 16 novembre 1949, e che con Salvemini ebbe un costante dialogo per molti decenni del secolo scorso, espresse il suo sentimento di gratitudine con le seguenti parole:

Ti ringraziamo per la lezione di vita che ci hai dato; questo averci insegnato che l'amore per il proprio paese si identifica collo studio paziente dei suoi problemi politici e sociali; questa serena e operosa perseveranza nel dovere, senza speranza di paradiso né in terra né in cielo. Caro Salvemini [...] specchio limpido e umano della nostra coscienza ¹³⁸.

Non accade di frequente che si possa individuare in una persona vissuta in un lontano passato il riferimento e l'esempio per il comportamento proprio e altrui negli anni futuri.

Leggendo le pagine di Gaetano Salvemini, in questi mesi di faticoso e appassionante lavoro di ricerca sul suo pensiero e sulla sua azione, ho più volte avvertito la sensazione di riuscire a trovare nel ricordo della sua vita la misura del dovere di chiunque voglia praticare con coraggio e dignità la propria esperienza di vita individuale e collettiva e intenda contribuire con impegno alla costruzione di una società democratica rispettosa delle esigenze di *giustizia e libertà*, per ricordare la denominazione del movimento antifascista fondato a Parigi nel 1929, del quale Salvemini fu tra i fondatori e i principali promotori.

Nuovi e diversi rispetto al passato sono gli argomenti che caratterizzano l'attuale dibattito sui rapporti tra laicità, religione e democrazia: dall'eutanasia ai diritti degli omosessuali, dall'aborto alle coppie di fatto, dal divieto del velo islamico alle mutilazioni genitali, dall'avvento delle società multiculturali al richiamo delle radici cristiane nelle carte costituzionali. Di queste e altre questioni, collegate a quelli che oggi si definiscono i temi eticamente sensibili, ma meglio dovrebbero qualificarsi i *diritti civili*¹³⁹, Salvemini non si è occupato nei suoi scritti. E tuttavia io credo che egli continui a

¹³⁸ Traggio la citazione da A. GALANTE GARRONE, *L'ultimo Salvemini*, cit., in *loc. cit.*, p. 1167. Calamandrei era scomparso un anno prima della morte di Gaetano Salvemini, il 28 settembre 1956.

¹³⁹ Mi permetto di rinviare in proposito al mio libro *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, il Mulino, 1978.

essere un prezioso compagno di strada per chi crede nella democrazia e nella laicità, due valori che, come ha dimostrato Salvemini, sono indissociabili tra loro; ed è ai suoi scritti e alla sua azione politica che dovrà ancora riferirsi chiunque si proponga di reagire alle forti tendenze di restaurazione confessionale che contraddistinguono le società contemporanee e di ribadire le ragioni che rendono la società laica il più civile modello storico di convivenza.

*Il diritto dell'individuo omosessuale di contrarre matrimonio con persona del proprio sesso: un diritto costituzionale del secolo XXI?**

SOMMARIO: 1. La nozione del matrimonio come *coniunctio maris et foeminae* e i diritti di ogni individuo di essere se stesso e di vivere e di morire, senza ingiustificate pressioni ed oppressioni da parte dei poteri politico e religioso. - 2. Sentimenti, culture e tradizioni in tema di diritto di famiglia. - 3. Diritti che piacciono e diritti che non piacciono. - 4. I diritti degli individui e delle coppie omosessuali come diritti da prendere sul serio. - 5. Auspici e previsioni per la pronuncia della corte costituzionale. - 6. A ciascuno il suo compito in tema di riconoscimento giurisdizionale dei diritti costituzionali.

1. *La nozione del matrimonio come coniunctio maris et foeminae e i diritti di ogni individuo di essere se stesso e di vivere e di morire, senza ingiustificate pressioni ed oppressioni da parte dei poteri politico e religioso*

Chi si proponga di trovare e citare alcune possibili definizioni del matrimonio anche in una ricerca in internet si trova immediatamente di fronte alla seguente descrizione sintetica dell'istituto matrimoniale: *nuptiae sunt coniunctio maris et feminae et consortium omnis vitae, divini et humani iuris communicatio*. In tale definizione le nozze vengono individuate come un'unione tra uomo e donna e, alla luce di tale dizione, appare dunque a prima vista privo di significato il tentativo di sovvertire questa secolare e consolidata tradizione. L'evoluzione sociale tuttavia e anche quella ordinamentale, se si considera il variegato panorama dei diritti delle donne e degli uomini in una prospettiva comparativa, consentono di ritenere che il problema della legittimità

* Intervento al "Seminario preventivo di Ferrara" del febbraio 2010, nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, in «*La società naturale e i suoi 'nemici'. Sul paradigma eterosessuale del matrimonio*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. GUAZZAROTTI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, "amicus Curiae", *Atti dei seminari "preventivi" ferraresi*, 13, Torino, Giappichelli, pp. 222-27.

costituzionale dei matrimoni degli individui con persone del proprio sesso è un problema serio da valutare con doveroso impegno.

Non può d'altra parte dimenticarsi che molti problemi del nostro tempo riguardano il tema posto da numerosi studi, ricerche, incontri e iniziative che richiamano l'attenzione sulla rilevanza del diritto di essere se stesso, per ripetere l'espressione usata come titolo dell'ultimo libro di Piero Bellini¹, e pongono in rilievo la fondamentale importanza del diritto di ogni essere umano di vivere e morire senza ingiustificate pressioni ed oppressioni da parte del potere politico e religioso².

2. *Sentimenti, culture e tradizioni in tema di diritto di famiglia*

Le ricerche sul tema, e anche le ordinanze che ritengono non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità delle disposizioni che hanno sinora impedito il ricorso al matrimonio da parte degli individui omosessuali pongono in evidenza, come si sottolinea nella traccia di discussione preparata per la discussione a Ferrara del 26 febbraio 2010, «una consolidata e ultramillenaria nozione di matrimonio come unione di un uomo e di una donna» (Tribunale di Venezia e di Ferrara) che «trova il suo fondamento nel sentimento, nella cultura, nella storia della nostra comunità nazionale» (così l'ufficiale di stato civile nella citazione del Tribunale di Ferrara).

Dunque, sentimento, cultura e storia come essenziali riferimenti per la valutazione dei problemi in discussione. L'esperienza tuttavia induce a guardare con diffidenza alla soluzione di problemi affidata alle considerazioni che possono dedursi dalla rilevanza di sentimenti, culture, storie e tradizioni, se si considera quanto spesso nel dibattito politico riguardante le garanzie per i diritti civili, nell'intento di trovare argomenti convincenti per una tesi determinata, si ritiene necessario

¹ P. BELLINI, *Il diritto di essere se stesso*, Torino, Giappichelli, 2007.

² Vedi, di recente, L. RISICATO, *Dal «diritto di vivere» al «diritto di morire»*, Torino, Giappichelli, 2008, 4-6. Per analisi svolte ... qualche anno fa, ma che possono forse essere di qualche utilità per il problema esaminato in questa circostanza, cfr. S. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, il Mulino, 1978; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984 (specialmente i capitoli terzo, 53 ss. e quarto, 73 ss.); S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989 (specialmente il capitolo nono).

o anche solo opportuno, qualificare, con vari aggettivi, il significato di tali espressioni sostenendo, per esempio, la necessità di ritenere rilevanti i buoni sentimenti, l'autentica cultura, la vera e consolidata tradizione, la sana laicità. Che il diritto in alcuni casi stride con il buon senso ha costituito per esempio, nel novembre 2009, la lapidaria affermazione con la quale il segretario del partito democratico Bersani ha criticato la sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo del 3 novembre 2009, a proposito della necessità che in una scuola pubblica non vi siano simboli religiosi che, violando gli artt. 9 e 14 della convenzione europea del 1950, impediscono il ruolo di neutralità che deve essere riconosciuto all'insegnamento nelle scuole pubbliche in Europa.

3. Diritti che piacciono e diritti che non piacciono

Meglio dunque ricorrere ad altri e più sicuri metodi di argomentazione nella ricerca delle soluzioni più idonee e convincenti. Andrea Pugiotto, concludendo una sua bella relazione presentata in un convegno svoltosi a Verona nel 2008, ha osservato: «Anche se non ci piacciono, certi diritti – se legittimati dalla Costituzione – devono diventare diritti certi», e devono essere garantiti, riterrei di aggiungere³.

Pugiotto ha inserito questa affermazione nelle ultime due righe della sua relazione. Mi sembra un'ottima premessa per la valutazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte. Un collega che è intervenuto al dibattito dopo di me ha ritenuto che, in polemica con la conclusione da me sostenuta nel corso dei sette minuti dell'intervento, sia opportuno affermare che «anche se ci piacciono, certi diritti non possono essere garantiti».

Ma il metodo di ricerca della garanzia dei diritti riterrei dovrebbe evitare di porre l'accento sulle nostre preferenze di interpreti del sistema normativo. Sappiamo tutti, io penso, che abbiamo delle preferenze nella valutazione delle varie questioni nelle quali si ha occasione di interpretare le disposizioni costituzionali. In molte circostanze per esempio ho dichiarato che avrei preferito che in assemblea costituente

³ A. Pugiotto, *Alla radice costituzionale dei casi: la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*, in *Atti del convegno su Questioni attuali in materia di famiglia*, Verona, 29 febbraio 2008.

fosse stata approvata la proposta di Renzo Laconi di una disposizione costituzionale che garantisse l'eguaglianza di tutte le confessioni religiose. Ma la sua proposta venne invece respinta, sia pure con una maggioranza risicata (140 voti contro e 135 a favore) e la formula dell'art. 8, comma 1, cost. è, come tutti sappiamo: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge». Molti preferirebbero che nella costituzione non vi fossero articoli specifici a garanzia delle libertà di religione e verso la religione e in molte circostanze (ricordo per esempio una mia discussione con Ugo Rescigno in un convegno dedicato ai temi della laicità) ho avuto occasione di polemizzare su questo punto e di sostenere che a mio avviso le garanzie a tutela specifica delle libertà di religione sono da condividere e da custodire gelosamente. Io preferirei che non vi fosse l'art. 7, comma 2, cost., ma non posso certo negare che in assemblea costituente è stato approvato il richiamo dei Patti lateranensi nella costituzione.

Il compito dell'interprete è oggi, e sempre sarà in futuro, quello di indagare nel sistema normativo, in questo caso nelle disposizioni normative dell'ordinamento costituzionale per valutare la possibile esistenza del meritevole di tutela costituzionale.

In un libro del 1990, di quasi mille pagine, Luigi Lombardi Vallauri, ha pubblicato i risultati di una ricerca su *Il meritevole di tutela*, sollecitando una revisione profonda delle categorie giuridico-politiche al fine di tutelare le realtà umane, ambientali, culturali minacciate dalla crescente modernizzazione planetaria sulle soglie di un millennio apparentemente affidato alle forme di pensiero "scientismo-tecnologico" e "noncognitivismo etico"⁴.

Il problema consiste nel valutare se l'interesse degli individui omosessuali di contrarre matrimonio con persone del proprio sesso costituisca un interesse meritevole di tutela costituzionale.

A proposito della legislazione e della giurisprudenza, non è difficile notare, non soltanto in Italia ma anche in molti altri paesi, che, mentre lo stato opera su un terreno sufficientemente solido quando legifera in tema di diritti a base economica, fuori di tali confini, e soprattutto nella materia riguardante i diritti della famiglia e i rapporti di convivenza, anche di natura sessuale, tra gli individui, il legislatore agisce

⁴ L. LOMBARDI VALLAURI, *Il meritevole di tutela*, Milano, Giuffrè, 1990.

tra maggiori difficoltà, anche per il condizionamento e per i vincoli che ostacolano le sue libere scelte.

La società d'altra parte, certamente non la sola società italiana, e le istituzioni si sentono angosciate nell'affrontare la questione del sesso, sia perché si tratta di un problema relativamente moderno, sia per la tendenza ad occultare tutto quanto attiene alle emozioni psicosessuali, sia per la necessità e la difficoltà di tenere presente, in questo delicato settore della vita individuale e collettiva, l'apporto di varie discipline, sia per l'impreparazione di molti a controllare le pulsioni inconscie che i problemi del sesso attivano in ogni persona⁵.

In una conferenza tenuta all'università di Cambridge nel 1925, John Maynard Keynes, prevedendo lucidamente la natura dei problemi di fronte ai quali si sarebbero trovati i governi del futuro, osservava: «Sono certo che i problemi sessuali entreranno ben presto nella scena politica (...); un partito che discutesse apertamente ed intelligentemente questi problemi ai suoi congressi, scoprirebbe un nuovo e vivo interesse nell'elettorato, perché contribuirebbe a far sì che la politica si occupi sempre maggiormente di problemi intorno ai quali ognuno è ansioso di sapere e che riguardano profondamente la vita di tutti».

Keynes si rendeva conto della necessità dei governi di abbandonare la politica del *laissez-faire* in materia sessuale e di attuare un nuovo orientamento favorevole all'impostazione di una disciplina positiva della materia: tale processo, che nella prima metà del secolo ventesimo trova espressione in un movimento rappresentato da Freud, Jung, Kinsey, Pinkus, ha varie conseguenze, tra le quali la disciplina dell'aborto, il controllo e la limitazione delle nascite, l'educazione sessuale nelle scuole, la disciplina dei matrimoni e delle famiglie tra omosessuali.

Tale processo si è manifestato anche in Italia, giacché anche nel nostro paese i partiti politici hanno dovuto affrontare, quasi sempre per la pressione esercitata dall'opinione pubblica e sotto la spinta delle forze sociali via via emergenti, problemi del tutto nuovi rispetto a quelli tradizionalmente oggetto d'attenzione e di impegno sul piano puramente politico, e si sono trovati coinvolti nella necessità di considerare la c.d. questione sessuale nei suoi vari e multiformi aspetti: si pensi alla c.d. legge Merlin sull'esercizio della prostituzione, alla

⁵ Cfr. in proposito il capitolo nono del mio volume, *Coscienza e libertà*, cit.

censura sui film e sulla stampa, alla disciplina legislativa dell'aborto, al problema del controllo diretto o indiretto delle nascite, al ricorso alle manifestazioni di piazza degli omosessuali impegnati nell'esprimere in forme varie l'orgoglio omosessuale. Si tratta di questioni che, proprio perché riguardanti le esigenze e gli interessi più vivi e concreti dei componenti la collettività nazionale, risentono in misura assai intensa delle operazioni politico-religiose dei governanti e impegnano i sentimenti più intimi di quanti devono decidere, determinando delicati conflitti di coscienza.

A partire dal 1977 il parlamento italiano si è posto l'obiettivo di affrontare la difficile questione della riforma del codice penale nella parte in cui sono previsti i reati sessuali. Il codice penale Rocco, infatti, esprimeva le esigenze del costume dell'epoca e risentiva fortemente di una visione anacronistica della sessualità in cui si rispecchiavano molti pregiudizi offensivi per la dignità della donna.

L'ideologia del fascismo esprimeva una precisa immagine della donna che si voleva sposa e madre esemplare, creatura soggetta ed obbediente al suo destino biologico, alla funzione riproduttiva esaltata come missione per il bene della Patria, cioè del regime fascista.

D'altra parte, compito del legislatore è anche quello di anticipare e preparare la formazione di nuove valutazioni etiche⁶, e al legislatore è attribuito l'impegno di una sensibilizzazione sociale al rispetto di nuovi beni giuridici costituzionalmente garantiti.

La morale sessuale, con lo stabilire vincoli e regole, sottopone a limitazione la libertà di autodeterminarsi nel proprio comportamento sessuale. Mentre fino a pochi decenni fa, nella nostra cultura, i valori cui si ispirava la morale sessuale erano quelli propri del messaggio cristiano, con una perfetta identificazione tra codice morale e codice religioso, nonché tra illecito penale ed illecito religioso (il peccato), il mutamento più rilevante che si è realizzato nel secolo scorso è costituito dal progressivo svincolarsi della morale sessuale dalla religione e il passaggio dal peccato al reato: come si è osservato, il peccato nel sesso (...) è forse nella nostra cultura solo la violenza⁷.

⁶ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1982, 8.

⁷ I. MERZAGORA, G. PONTI, *Sessualità, cultura e delitto*, in AA.VV., *I delitti sessuali*, Padova, Cedam, 1988, 29.

Certo, tuttora una notevole parte della popolazione italiana aspira a vedere corrispondere le leggi dello stato ai principi della morale cristiana, ma non può condividersi la pretesa di valutare le leggi dello stato come strumento per la predicazione di precetti morali: sia perché occorre tenere presenti, in un sistema di pluralismo religioso, i precetti morali di tutte le confessioni religiose, sia perché al legislatore spetta il dovere di farsi interprete dell'attuale liberalizzazione dei costumi che sempre meno sono improntati a valori morali e religiosi.

In questo senso, penso di dovere ribadire che non ha alcun senso parlare di diritti che piacciono e di diritti che non piacciono, o che piacciono alla maggioranza e alla minoranza dei cittadini. È invece necessario impegnarsi con serietà e rigore nell'attività di ricercare le soluzioni adottando i criteri e i metodi dell'interpretazione, prescindendo, se si è capaci di farlo, dalle proprie valutazioni di preferenza personale⁸.

4. I diritti degli individui e delle coppie omosessuali come diritti da prendere sul serio

Seguendo la traccia di discussione che è stata (molto bene) preparata per lo svolgimento dei lavori del seminario di Ferrara, l'art. 2 Cost. sarebbe lesa perché le norme impugnate limitano il diritto a formare una famiglia, nucleo sociale essenziale, senza che vi sia un interesse pubblico rilevante che giustifichi tale limitazione.

L'art. 3, commi 1 e 2, cost. sarebbe lesa in quanto il diritto di contrarre matrimonio costituisce un momento essenziale di espressione della dignità umana, che deve essere garantito a tutti, senza discriminazioni derivanti dall'orientamento sessuale, ma anzi con l'obbligo dello Stato di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (questo profilo è sottolineato in particolare dall'ordinanza della Corte di Appello di Trento).

L'art. 3, comma 1, cost. sarebbe lesa inoltre sotto un diverso più specifico profilo: per la ingiustificata discriminazione tra coloro che

⁸ Cfr. S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, II ed., I, Padova, Cedam, 2006, 89 ss. e, per indicazioni bibliografiche sull'interpretazione degli atti normativi, 397 s. e sull'interpretazione della costituzione, 398.

desiderano formare un'unione omosessuale senza effettuare alcun intervento chirurgico di mutamento del sesso (né ottenere la conseguente rettificazione anagrafica del sesso biologico), e i transessuali che (subìto quell'intervento e ottenuta la conseguente rettifica anagrafica) sono ammessi al matrimonio pur appartenendo allo stesso sesso biologico ed essendo incapaci di procreare (cfr. l. 14 aprile 1982, n. 164, sulla cui legittimità la Corte si è espressa con la sentenza n. 161 del 1985).

L'art. 29 Cost. sarebbe lesa in quanto tale norma segna il limite oltre il quale il legislatore non può spingersi (se non per garantire i valori "costituzionalizzati" dell'eguaglianza tra coniugi, dell'unità familiare, del mantenimento, dell'istruzione e dell'educazione dei figli) nella regolamentazione della famiglia come «società naturale», formazione sociale autonoma dallo Stato, in continua spontanea evoluzione, non affatto ancorata alla tutela del «matrimonio tradizionale» o a uno specifico concetto di famiglia imposto dallo Stato. Sull'art. 29 Cost. si giunge così a fondare – in ipotesi – un "diritto al matrimonio", dal quale verrebbero ingiustamente esclusi gli omosessuali (questo profilo è sottolineato in particolare dall'ordinanza del Tribunale di Ferrara).

L'art. 117, comma 1, cost. (richiamato dalla sola ordinanza del Tribunale di Venezia) subirebbe una lesione poiché il legislatore italiano verrebbe meno al rispetto di vincoli derivanti sia da obblighi internazionali che dall'ordinamento comunitario. Sotto il primo profilo assumono rilievo, quali "parametri interposti", gli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla Corte di Strasburgo. Tali norme estendono la nozione di vita privata dalla tutela dell'identità personale alla vita di relazione, garantendo (in particolare nella sentenza della Corte EDU Goodwin c. Regno Unito, 17 luglio 2002) la libertà di scegliere con chi sposarsi anche ai transessuali (con ciò concordando con la sentenza n. 161 del 1985 della Corte costituzionale). Per quanto riguarda gli obblighi comunitari, vengono richiamate le norme della Carta di Nizza (che ha acquisito piena efficacia giuridica grazie al Trattato di Lisbona, entrato in vigore dopo l'emanazione delle ordinanze) che include tra i diritti fondamentali dell'UE il rispetto della vita privata e familiare (art. 7), il diritto a sposarsi ed a costituire una famiglia (art. 9, che non traccia distinzioni di sesso) e a non essere discriminati (art. 21).

Non valuto certamente tutti i problemi posti dalla traccia di discussione.

Mi limito a ricordare che la norma fondamentale che occorre innanzi tutto considerare nell'esame dei principi costituzionali riguardanti gli individui che intendano contrarre matrimoni con persone del proprio sesso è quella contenuta nell'art. 2 cost.: il motivo ispiratore di tale disposizione normativa va individuato nella convinzione che solo con la partecipazione alla vita dei gruppi sociali l'individuo riesce ad acquistare sperimentalmente la coscienza della solidarietà ed educarsi ad intendere e contribuire ad effettuare nei rapporti esterni la sintesi di libertà-autorità⁹.

La norma contenuta nell'art. 2 cost. indica i fini essenziali degli apparati statuali contemporanei: affermazione, polemica nei confronti del precedente regime, di una nuova concezione dei rapporti tra lo stato e le formazioni sociali e impegno ad un'azione diretta al pieno sviluppo della persona umana anche nell'ambito dei gruppi operanti nella comunità.

In materia religiosa, la costituzione si è proposta di garantire istituti, situazioni e rapporti che riguardano i cittadini, meglio le persone fisiche, considerate sia quali individui singoli sia quali membri dei vari gruppi sociali, e di tutelare i loro interessi e lo svolgimento della loro attività, valutata come esplicazione di libertà e personalità: se, però, il fondamento della *rilevanza costituzionale* delle formazioni sociali, all'interno dell'ordinamento dello stato, consiste nell'intento di garantire un più soddisfacente svolgimento della personalità dei cittadini, non vi è dubbio che a questi ultimi debba riconoscersi la libertà di svolgere, in seno ad esse, ogni azione diretta a soddisfare i propri interessi collettivi. Tale conclusione si deduce proprio dalla considerazione che, contro i postulati della teoria degli ordinamenti giuridici, la norma dell'art. 2 cost. ha inteso riaffermare la funzione dello stato di garante di tutte le libertà dei cittadini: non solo delle libertà dei cittadini come singoli ma anche delle loro libertà come membri delle varie formazioni sociali¹⁰.

⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, X ed., Padova, Cedam, 1975, 1158 ss.; S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, spec. 27 ss.

¹⁰ Cfr. tra gli altri P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954; ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984;

Il problema della libertà non si riduce così alla protezione della libertà dell'individuo di fronte allo stato, ma si estende anche alla tutela della sua libertà di fronte all'eventuale arbitrio dei gruppi, che troppo spesso incidono col peso della loro forza su importanti diritti del cittadino.

Il costituente non si è dunque limitato a disciplinare i rapporti tra i cittadini e lo stato, ma ha voluto anche garantire l'esplicitarsi della libertà e della personalità individuale all'interno delle varie formazioni sociali, con l'intento di realizzare non solo un orientamento democratico della società politica, riconoscendo le libertà fondamentali nei confronti dell'autorità pubblica, ma anche un orientamento democratico della società civile. Occorre invero essere consapevoli che affinché la democrazia sia sufficientemente garantita, appare del tutto inadeguata una struttura democratica dell'apparato statale, e si richiede che tutto il paese sia organizzato mediante strutture di libertà articolate in tutto il corpo sociale: movimenti d'opinione, associazioni di cultura, scuole, famiglie, convivenze di uomini e di donne, sindacati, partiti, effettiva libertà di stampa, democrazia a livello locale e, su un piano distinto per le finalità ma non per i soggetti, forme nuove e più intense di partecipazione e di responsabilità degli individui nell'ambito delle comunità extrastatali. D'altra parte, le strutture di democrazia e di libertà innestate nel corpo sociale non sono che un mezzo per la formazione di uomini *liberi*, capaci di esprimere la loro libertà nell'esercizio quotidiano, nelle scelte culturali e morali, nella partecipazione politica e nella consapevole assunzione delle relative responsabilità.

La disposizione dell'art. 2 cost. contiene una norma il cui significato non è soltanto individuabile nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia come membro

A. BARBERA, *Art. 2, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 50 ss.; P. BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione*, in *Studi in onore di P.A. d'Avack*, I, Milano, Giuffrè, 1976, 215 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, Giuffrè, 1978, 1563 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni, Parte generale*, Padova, Cedam, 1985, 1 ss.; S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, 44 ss.

delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, ma anche nel conferimento di giuridica rilevanza ai singoli gruppi sociali entro i quali si svolge la personalità individuale. È vero, infatti, che, se ci si limita a leggere le espressioni usate dal legislatore costituzionale nella norma in esame, si potrebbe ritenere che il suo significato non sia quello di un astratto e generico *riconoscimento* delle formazioni sociali, bensì (soltanto) quello di garantire la posizione di libertà dell'individuo nell'ambito delle formazioni sociali entro le quali si trova di volta in volta ad operare: ma oltre a questo significato, deducibile da un'interpretazione letterale dell'art. 2, nella norma costituzionale se ne può ravvisare anche un altro, consistente nel riconoscimento di *rilevanza* giuridica nei confronti di ogni formazione sociale destinata a perseguire la soddisfazione di esigenze ed interessi collettivi.

Se si tengono presenti i lavori preparatori che all'assemblea costituente hanno portato all'approvazione dell'art. 2 cost., si può ritenere che con tale disposizione si sia inteso riconoscere l'importanza delle dimensioni sociali dell'individuo e delle formazioni sociali entro le quali gli uomini e le donne agiscono, ai fini di un adeguato svolgimento della personalità individuale. Le famiglie, le formazioni sociali familiari, costituiscono alcuni tra i più importanti gruppi sociali entro i quali si svolge la personalità dei soggetti privati e, così come gli altri gruppi immuni dall'ingerenza formale degli organi statuali, rappresentano una delle sfere entro le quali si svolge la capacità di libertà dei consociati.

Per quanto si riferisce alla seconda disposizione costituzionale alla quale occorre fare riferimento, l'art. 3 cost. premette che tutti i cittadini hanno «pari dignità sociale», esclude ogni distinzione di «condizioni personali e sociali» e proclama l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, principio quest'ultimo contenuto anche nelle costituzioni liberali, precisando, in polemica con un passato non troppo remoto, che tale uguaglianza vale «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Ma, oltre al principio contenuto nel primo comma, nel quale può agevolmente individuarsi una polemica contro il passato recente, nella stessa disposizione (art. 3, 2° comma) è contenuto anche un principio che costituisce una polemica contro la società presente: ed infatti, quando l'art. 3 cpv. afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono

il pieno sviluppo della persona umana», evidentemente riconosce che questi ostacoli ci sono, di fatto, e che bisogna rimuoverli: la costituzione, osservava Calamandrei, dà un giudizio polemico e negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo «strumento di legalità e di trasformazione graduale che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani».

Il principio costituzionale di eguaglianza non comporta una assoluta parità di trattamento e non ha dunque sottratto al legislatore il potere di riconoscere le differenziazioni espresse dalla realtà e di adeguare ad esse le proprie determinazioni: come spesso si osserva, infatti, il principio può dirsi applicato solo in quanto la legge tratti in modo eguale situazioni eguali ed in modo diverso situazioni diverse. La Corte costituzionale ha, in numerose occasioni, applicato tale principio, ed ha affermato che il legislatore può disciplinare in modo eguale le situazioni eguali ed in modo diverso quelle differenti, e che però la discrezionalità legislativa trova sempre un limite nella ragionevolezza delle statuizioni intese a giustificare la disparità di trattamento tra i cittadini.

Giustamente dunque si è osservato che deroghe alla proibizione di distinzioni rispetto alle posizioni soggettive espressamente indicate nell'art. 3, comma 1, sono ammissibili, non soltanto se espressamente consentite da altre norme costituzionali, ma anche se richieste dalla natura stessa delle cose, «che però può essere tale da rendere impossibile l'applicazione del principio (di uguaglianza)». Dovrà dunque ritenersi invalida, con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della corte costituzionale, la legge che disponga trattamenti differenziati per determinate categorie di rapporti, allorché dallo stesso suo testo, o da altre disposizioni ad esso collegate, risulti l'inesistenza della peculiarità dei rapporti regolati che vengono allegati per giustificare i medesimi trattamenti, oppure quando tali peculiarità appaiono prive di ragionevolezza, così da fare argomentare la violazione del principio di uguaglianza¹¹.

Le norme comuni e speciali, generali e di deroga devono sempre presupporre l'accertamento di esigenze oggettive, con la conseguenza che un differente trattamento, che prescindendo da fondati motivi di utilità

¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1019.

generale e sia comunque privo di ragionevolezza, si traduce in un vero e proprio privilegio, costituzionalmente illegittimo, a prescindere poi dalla circostanza che si tratti di leggi singolari di favore o di sfavore¹².

La dottrina e la giurisprudenza hanno avvertito ben presto l'esigenza di estendere anche ai gruppi sociali la garanzia contemplata nell'art. 3 cost.¹³. La stessa corte costituzionale in più di un'occasione ha aderito alla tesi secondo la quale il principio costituzionale di eguaglianza non si riferisce soltanto alle persone fisiche, bensì a tutti i soggetti dell'ordinamento, persone giuridiche comprese: i giudici della corte costituzionale hanno, infatti, osservato che «l'eguaglianza [...] è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate», e che, inoltre, «un'illegitima disparità fra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe, sia pure mediamente, in una violazione dell'eguaglianza dei cittadini»¹⁴.

Uno dei principali argomenti esposti dalla dottrina per contestare

¹² C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 94.

¹³ Cfr., tra gli altri, da: A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, 64; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 16; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, 210 ss.; Id., *Un caso estremo nell'applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 620, spec. 624; S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, 117 ss.; P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966, 225 ss., 390 (nt. 29); S. LARICCIA, Id., *L'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge*, in *Individuo, gruppi e confessioni religiose nello Stato democratico* (Siena, 2-4 novembre 1972), a cura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1973, 421 ss.; A. REPOSO, *Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, p. 360; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972, 169 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1025 ss. In senso contrario: C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia*, in C. E., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1959, 59; P. GISMONDI, *L'interesse...*, p. 1242; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, 84 ss.; ROSSANO, *L'eguaglianza...*, p. 403.

¹⁴ Cfr., tra le altre, le sentenze della corte costituzionale n. 87 del 1962, 118 del 1964, 40 del 1965, 25 del 1966 e 2 del 1969.

la possibilità di applicare il principio costituzionale di uguaglianza nei confronti degli enti collettivi, si è dedotto dall'interpretazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 3 cost., nel quale si parla di *cittadini* e sembra quindi ci si riferisca alle sole persone fisiche: si è però giustamente obiettato che «da un lato nulla sembra indicare che, entro la Carta costituzionale, l'espressione "cittadini" voglia riferirsi unicamente alle persone fisiche. D'altro lato è vero pur sempre che le persone giuridiche, pubbliche e private, si costituiscono in virtù dell'associarsi di singoli cittadini, ovvero "rappresentano" la totalità od i particolari gruppi dei cittadini medesimi, cosicché sarebbe formalistica la pretesa di estromettere tali istituzioni dall'ambito di applicazione dell'art. 3, comma 1, sulla mera base di una rigida interpretazione letterale»¹⁵. Inoltre, come è stato dimostrato in una acuta analisi relativa al tema della sfera soggettiva di efficacia del principio generale di eguaglianza, la garanzia dell'eguale trattamento contenuta nella norma costituzionale costituisce un limite *oggettivo* della normazione, invocabile in difesa di qualunque tipo di soggetti, si tratti di singoli cittadini o di persone giuridiche, di privati individui ovvero di pubbliche istituzioni¹⁶.

Non è difficile comprendere l'importanza pratica delle suddette precisazioni, che consentono di riconoscere al principio costituzionale di eguaglianza un ambito di applicabilità molto più esteso di quanto possa dedursi da una interpretazione esclusivamente letterale della norma costituzionale: è, infatti, evidente che la concezione dell'eguaglianza formale quale limite oggettivo della legislazione, anzi della complessiva produzione del diritto, induce a ritenere violato il principio dell'art. 3 cost. ogni qualvolta possa riscontrarsi una disparità di trattamento tra partiti ed altre simili organizzazioni, tra confessioni religiose, tra associazioni, tra sindacati e, in generale, tra più gruppi sociali stabilmente inseriti nell'ordinamento italiano, tra più forme di convivenza familiare tra coniugi di sesso diverso o dello stesso sesso.

La tesi che nega la necessaria correlazione tra la disparità di trattamento nei confronti di più gruppi sociali e la disuguaglianza dei rispettivi membri appare fondata sulla concezione tradizionale della

¹⁵ L. PALADIN, *Un caso estremo*, cit., 620 ss.

¹⁶ PALADIN, *Il principio costituzionale*, cit., 218 ss.

nozione di soggetto giuridico, secondo la quale ricorre una rigorosa distinzione tra la soggettività dei gruppi e la soggettività dei loro componenti: è chiaro, infatti, che per chi affermi l'esistenza di una netta differenziazione, giuridicamente rilevante, tra il corpo sociale, unitariamente ed autonomamente considerato, e i rispettivi membri risulti assai arduo rendersi conto del perché un trattamento riservato al gruppo sociale debba necessariamente riflettersi sulla condizione giuridica dei singoli membri.

L'affermazione tendente ad individuare una netta distinzione tra il corpo sociale, unitariamente ed autonomamente considerato, e i rispettivi componenti, peraltro, non tiene conto che i soggetti che risentono le conseguenze di un'eventuale disparità di trattamento riservata agli enti sono pur sempre le persone fisiche che li compongono.

È noto, del resto, che riserve sempre maggiori vengono formulate in dottrina in merito alla validità di una rigorosa distinzione tra l'ente, dotato o meno della qualifica formale di persona giuridica, e le persone fisiche che lo compongono, e che sempre più larghi consensi vengono, al contrario, riservati all'opinione secondo la quale il concetto di persona giuridica deve propriamente intendersi come un modo di riferirsi sistematicamente ad una determinata normativa, una formula di comodo, cioè, per esprimere in sintesi una somma di rapporti e di diritti, i cui titolari sono persone fisiche che si avvalgono della formula stessa.

È necessario in proposito sottolineare il carattere c.d. mediale del soggetto diverso dalle persone fisiche e la circostanza che esso costituisce uno strumento posto a disposizione degli uomini e delle donne, per il conseguimento e la soddisfazione di interessi tipicamente umani¹⁷. Ogni interesse, e quindi anche quello c.d. collettivo, può propriamente riscontrarsi soltanto in relazione a persone fisiche, giacché i bisogni sociali e collettivi sono in ogni caso sentiti dagli individui e quindi sempre ed unicamente ad essi riferibili. Ogni volta che il legislatore prevede la tutela di un gruppo sociale, dotato o meno dell'attributo formale della personalità giuridica, l'unico problema che abbia un autentico significato è pur sempre quello concernente la tutela di interessi umani.

¹⁷ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970, 135.

Nella realtà psico-sociale, le persone fisiche sono gli unici soggetti capaci di avvertire le conseguenze derivanti dalla posizione riservata dal legislatore al gruppo cui esse appartengono e gli individui sono i titolari degli interessi collettivi la cui tutela viene eventualmente riconosciuta alle varie formazioni sociali: e la tutela di qualunque gruppo sociale, è fondata sulla premessa che la protezione degli individui può essere adeguatamente raggiunta solo in quanto vengano anche tutelate le formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità.

Una posizione di privilegio o di sfavore prevista nell'ordinamento nei confronti di una o più formazioni sociali si traduce, direttamente, in una posizione di privilegio o di sfavore nei riguardi dei rispettivi componenti: deve pertanto ritenersi inaccettabile la tesi secondo la quale da una differente tutela predisposta nei confronti di più formazioni sociali non deriva anche una differente protezione riguardo ai membri che le compongono. Né del resto appare rilevante, per ritenere giustificata una diseguale tutela di più formazioni sociali, la considerazione relativa all'elemento quantitativo, l'osservazione, cioè, che la maggiore frequenza con la quale i cittadini ricorrono alla famiglia tradizionale come unione tra uomini e donne debba necessariamente richiedere una protezione più intensa rispetto a quella riservata ad altre forme di convivenza familiare: ed infatti, l'elemento quantitativo, allorché si tratti della protezione di valori ideali sentiti solo da una parte dei cittadini, non sembra dovere avere effetti decisivi.

L'elemento quantitativo non può ritenersi idoneo a giustificare una differenziazione legislativa in quanto il fondamento giustificativo di qualsiasi discriminazione deve essere individuato sul piano della logica e non della statistica e il principio di uguaglianza giuridica esige una eguale disciplina legislativa nei confronti di situazioni che obiettivamente e razionalmente non richiedono una regola differenziata.

5. Auspici e previsioni per la pronuncia della corte costituzionale

Se, sulla base delle considerazioni che precedono, mi propongo di esprimere una convinzione personale, premesso che non ho simpatia

per la formula delle sentenze costituzionali c.d. sostitutive, credo che la corte costituzionale dovrebbe emettere una sentenza di accoglimento di una o di alcune delle questioni proposte al suo esame, ricorrendo alla soluzione di una sentenza additiva di principio, che dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni del sistema normativo vigente in materia di celebrazione del matrimonio, per violazione degli artt. 2 e 3 cost. e 7, 9 e 21 della Carta di Nizza, entrata in vigore a seguito del rinvio materiale ad essa contenuto nel Trattato di Lisbona.

Se, invece, anziché una convinzione manifestata come auspicio, mi propongo di prospettare una convinzione che si limiti a fare una previsione delle conclusioni alle quali arriverà la corte, sul fondamento delle tante considerazioni che sempre esercitano influenza sull'operato del giudice costituzionale, penso che la soluzione più probabile consista nell'emissione di una sentenza di inammissibilità, con monito per il legislatore a individuare forme di protezione delle c.d. famiglie di fatto idonee a garantire quanto meno alcuni dei diritti degli individui che le compongono.

6. A ciascuno il suo compito in tema di riconoscimento giurisdizionale dei diritti costituzionali

Il compito di individuare la natura costituzionale dei diritti non spetta soltanto al giudice costituzionale ma naturalmente anche ai giudici comuni, in particolare ai giudici ordinari, considerando che questi sono istituzionalmente impegnati nella tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi.

In proposito è giustificato esprimere una veemente protesta per lo scarso rilievo che, nella valutazione della preparazione dei giovani che partecipano al concorso per uditore giudiziario, viene attribuito al diritto costituzionale, una disciplina che, nelle previsioni del legislatore, assume una importanza senz'altro marginale, che è stata ancora più ridotta nell'ultima riforma delle prove di concorso per il reclutamento dei magistrati: in tal modo non si tiene conto del rilievo che deve assumere, nel bagaglio culturale dei giudici, l'esigenza di tutela dei diritti di libertà e di eguaglianza dei cittadini, che sono innanzi tutto diritti e valori con dignità costituzionale.

La competenza a pronunciarsi su molte fattispecie nelle quali è possibile riscontrare lesioni dei diritti garantiti negli artt. 2 e 3 cost. e 7, 9 e 21 della Carta di Nizza spetta al giudice ordinario¹⁸, essendo pacifico, specialmente dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, che la giurisdizione in tema di lesione di diritti soggettivi spetta ai giudici ordinari: è la soluzione giustamente accolta dal Tribunale dell'Aquila, in data 22 ottobre 2003, con l'ordinanza, con la quale, in applicazione dell'art. 700 del codice di procedura civile, era stata decisa la rimozione del crocefisso dalle aule di un istituto scolastico di Ofena in Abruzzo¹⁹.

Occorre dunque confidare sul sindacato diffuso di costituzionalità sulle disposizioni del sistema normativo. È certamente una strada più lunga ed incerta rispetto a quella rappresentata da una dichiarazione di illegittimità costituzionale emessa dal giudice delle leggi: ma, considerando gli ostacoli che spesso sussistono per le garanzie giurisdizionali dei diritti nel sistema italiano, è un obiettivo che occorre perseguire con impegno e tenacia da parte di singoli e di organizzazioni consapevoli della grande importanza che assume il rispetto dei diritti garantiti dalla costituzione, compresi i diritti che possono definirsi come diritti del secolo XXI.

Mi ha colpito che nella bella relazione introduttiva presentata dalla prof. Pezzini i riferimenti dottrinali sono in larga prevalenza riservati alla dottrina del periodo più recente: solo dieci sono i richiami alla dottrina dello scorso secolo²⁰. Come dimostra l'esame delle questioni

¹⁸ Cfr. la mia nota di commento alla sentenza della corte costituzionale n. 204 del 2004, *Limiti costituzionali alla discrezionalità del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, in *Giur. cost.*, 2004, 2220 ss.

¹⁹ Può vedersi il mio scritto, di adesione all'ordinanza del Tribunale, *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004.

²⁰ Cfr., in ordine alfabetico, P. CAVALIERI, M. PEDRAZZA GORLERO, G. SCIULLO, *Libertà politiche del minore e potestà educativa dei genitori nella dialettica del rapporto educativo familiare*, in *L'autonomia dei minori tra famiglia e società*, a cura di M. DE CRISTOFORO, A. BELVEDERE, Milano, Giuffrè, 1980; M. DOGLIOTTI, *La Corte Costituzionale riconosce il diritto all'identità sessuale*, in *Giur. it.*, 1987, I, 243; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, 1089; M. FINOCCHIARO, *Divorzio e transessualismo*, in *Giust. civ.*, 1983, I, 998 ss.; C. GRASSETTI, *Famiglia (diritto privato)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino,

poste dal “Seminario preventivo di Ferrara” dell’ottobre 2010, occorre prestare la massima attenzione all’individuazione dell’evoluzione sociale della vita democratica e dei mutamenti ordinamentali che trasformano il quadro delle esigenze e dei diritti da riconoscere e garantire.

Utet, 1961, 50 ss.; A. C. JEMOLO, *La famiglia e il diritto*, in *Ann. Sen. Giur. Università di Catania*, 1948, III; G. LOMBARDI, *La famiglia nell’ordinamento italiano*, in *Iustitia*, 1965, 3; G. PALMERI, M.C. VENUTI, *Il transessualismo tra autonomia privata e indisponibilità del corpo*, in *Dir. fam.*, 1999, 1331 ss.; P. STANZIONE, *Transessualità*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1992, 889 ss.; P.M. VECCHI, voce *Transessualismo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994, 10.

*Democrazia, pluralismo e laicità in Italia**

SOMMARIO: 1. Il punto di vista di un giurista. Fede nel diritto. - 2. Democrazia, pluralismo e laicità: tre espressioni dai mille significati. - 3. L'idea di stato laico in relazione allo stato-potere, allo stato-istituzione e allo stato-comunità. - 4. Le vicende dello stato italiano con riferimento ai temi della democrazia, del pluralismo e della laicità. - 5. La disciplina del fenomeno religioso nella società italiana democratica e pluralista. - 6. La nozione giuridica di laicità dello stato italiano. - 7. La sentenza costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. Considerazioni critiche sulla enunciazione della «laicità positiva». - 8. La laicità dello stato italiano alla prova dei fatti. Le molte e complesse questioni in discussione con riferimento al principio di laicità: *a*) concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale; *b*) insegnamento religioso nella scuola pubblica; *c*) finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole confessionali); *d*) finanziamenti alle confessioni religiose; *e*) patti lateranensi, patto di Villa Madama e, in genere, legislazione concordataria; *f*) stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza; *g*) nuovi movimenti religiosi; *h*) beni culturali di interesse religioso; *i*) tutela penale del sentimento religioso dei cittadini; *l*) legislazione sui diversi problemi etici che riguardano le persone dalla nascita alla morte; *m*) politica demografica; *n*) laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato. - 9. Una conclusiva valutazione delle esigenze di laicità alla luce del diritto positivo e della varia e multiforme esperienza giuridica. - Riferimenti bibliografici.

1. Non sono uno studioso di filosofia, di etica, di storia, di sociologia, di scienza della politica, di pedagogia: anche se, naturalmente, so bene quale importanza queste discipline assumono per un'approfondita valutazione dei temi in discussione in questo convegno.

Sono soltanto un giurista di diritto positivo, convinto che parlare di diritto significa parlare degli uomini e delle donne, dei loro interessi e

* Relazione presentata al convegno su *Pluralismo nella società italiana e pluralità nell'ebraismo*, Roma, Il Pitigliani, 21 marzo 2010, inedito.

dei loro problemi: di individui concreti, con le loro luci e le loro ombre, i loro pregi e i loro difetti, le loro certezze e le loro inquietudini ed angosce di persone che vivono ed agiscono nella vita di ogni giorno.

Il 18 dicembre 2009 ha avuto luogo, presso l'Istituto Luigi Sturzo di via delle Coppelle in Roma, una cerimonia dedicata alla proclamazione dei libri giuridici editi nel 2008 segnalati all'attenzione degli studiosi da una giuria, presieduta dal prof. Pietro Rescigno, della quale faccio parte anch'io. Una particolare segnalazione ha riguardato un piccolo libro pubblicato dalla casa editrice Laterza, che contiene un breve scritto del 1940 di Piero Calamandrei intitolato *Fede nel diritto*; il libro, pubblicato a cura della nipote del grande giurista, Silvia Calamandrei, comprende anche saggi di Guido Alpa, Pietro Rescigno e Gustavo Zagrebelsky.

Fede nel diritto: il significato di questa espressione assume una grande importanza, soprattutto oggi che ciascuno di noi è costretto ad assistere a una continua svalutazione del diritto, della legalità, delle esigenze di rispetto delle regole di ogni genere.

Sempre degli anni quaranta è un altro scritto che mi piace ricordare in questa sede, soprattutto dopo l'ascolto del messaggio augurale del presidente Ciampi e che riguarda la tesi con la quale si laureò a Pisa Carlo Azeglio Ciampi, il 23 luglio del 1946, con un lavoro dedicato al tema de *La libertà delle minoranze religiose*: la tesi è stata pubblicata nel 2009 dalla casa editrice il Mulino di Bologna, in un libro di grande interesse, comprendente anche scritti di Francesco Paolo Casavola, Gianni Long e Francesco Margiotta Broglio, che ho avuto occasione di presentare al teatro Poliziano di Montepulciano il 21 ottobre 2009.

2. Tra i problemi degli uomini e delle donne viventi nell'età contemporanea vi sono quelli della democrazia, del pluralismo e della laicità. In questa mia relazione vi parlerò, nel breve tempo che mi è stato assegnato, di disposizioni costituzionali e di leggi, di concordati e di intese, di giudici e di sentenze, di provvedimenti e circolari delle amministrazioni, di esercizio di potere sovrano da parte dei cittadini chiamati ad esprimersi in occasione dei referendum popolari. Vi parlerò in sostanza di «esperienza giuridica», in particolare dell'esperienza giuridica nell'Italia repubblicana e democratica.

Se questa relazione su «Democrazia, pluralismo e laicità in Italia» fosse stata presentata qualche anno fa, avremmo potuto convenire,

io credo, che l'unica espressione non suscettibile di incertezze era quella di «Italia»: ora, anche questa espressione presenta problemi di definizione, non potendosi ignorare le proposte tendenti a porre in discussione l'idea stessa di nazione italiana, a proposito della quale v'è chi ragiona d'una divisione dell'Italia in tre stati membri d'uno stato federale estremamente decentrato, contribuendo così ad incrinare l'idea, già indiscussa, che l'Italia unita

sia tale e debba esser tale, perché rappresenta una Nazione eretta a Stato [Paladin (1993) «Valori costituzionali», 1].

Ma anche a volere omettere la considerazione di tale questione, con riferimento alla quale mi limito ad augurare che risulti confermata anche in futuro la concezione dell'Italia unita ed autonomistica accolta dalla costituzione del 1948, penso costituisca un'esperienza comune a tutti noi la frequenza con la quale ci si interroga ormai da molti anni – in volumi, articoli, saggi e convegni – sui diversi modi di concepire non soltanto la «laicità», ma anche lo «stato», la «democrazia» e il «pluralismo».

Non intendo naturalmente passare in rassegna le varie opinioni che vengono proposte per definire queste espressioni dai mille significati. Non vi è dubbio tuttavia che, se le imprescindibili esigenze della necessaria sintesi di una relazione congressuale obbligano ad operare una drastica eliminazione di ogni questione di importanza marginale rispetto al problema centrale qui discusso, le questioni riguardanti le diverse concezioni dello stato, della democrazia e del pluralismo assumono grande importanza per affrontare il tema della laicità e non possono certamente essere ignorate.

Mi limito a ricordare che nel linguaggio della scienza politica si intende comunemente per pluralismo

quella concezione che propone come modello una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, ed eventualmente eliminare, il centro di potere dominante, identificato storicamente con lo stato [Bobbio (1983) «Pluralismo», 815].

Nel dibattito politico attuale, che risente l'influenza della sociolo-

gia e della scienza politica americana, il termine «pluralismo», spesso usato come termine antitetico a «totalitarismo», è un concetto, usato anch'esso in senso generico, creato per comprendere in un'unica categoria e per coinvolgere in un'unica condanna tanto il fascismo quanto il comunismo. In questa accezione più generica il termine pluralismo può essere sostituito da un'espressione, ben più nota e più antica, in corso nel pensiero occidentale da almeno duemila anni, cioè da «democrazia» [Bobbio (1976) «Pluralismo», 61].

È noto che la costituzione italiana del 1948 ha previsto come novità più importanti la valorizzazione del «principio democratico» (art. 1) e l'accoglimento del «principio pluralistico», anche nel suo significato di pluralismo «istituzionale», consistente nel riconoscimento del ruolo delle «formazioni sociali» espresso nell'art. 2 e sviluppato in numerose altre disposizioni costituzionali [Pizzorusso (1981) «Diritto», 1342].

A proposito del pluralismo, è opportuno qui ribadire l'importanza della distinzione tra pluralismo *nelle* istituzioni e pluralismo *delle* istituzioni: ed infatti, soprattutto in una società qual è quella attuale, caratterizzata da intolleranze, particolarismi e fondamentalismi, assume grande rilievo il cd. pluralismo «ideologico», che comporta l'espressione e la diffusione di una pluralità d'opinioni, di credenze o di concezioni del mondo e, più precisamente, consiste nel riconoscimento che lo stato compie delle libertà di manifestazione del pensiero, di insegnamento, di religione e verso la religione [Lariccia (1967) «La rappresentanza», Pizzorusso (1981) «Diritto»; Cardia (1983) «Pluralismo»; Casuscelli (1984) «Postconfessionismo»; Moneta (1984) «Stato sociale», 59].

Si tratta ovviamente di una distinzione assai nota, ma essa appare opportuna in questa sede se si considera che è proprio con riferimento ai diversi livelli del modello pluralista – individuale, collettivo, istituzionale – che viene discussa la maggior parte dei problemi del diritto italiano e comparato: e che deve essere considerata anche la questione della forma di stato – laica, confessionale, liberale, sociale – riferibile allo stato italiano.

Il rilievo assunto dalle formazioni sociali nella democrazia pluralista non deve portare ad una compressione degli interessi individuali, in quanto il riconoscimento e la valorizzazione delle comunità sociali hanno un senso solo se possono servire ad un potenziamento delle facoltà individuali, se sono viste cioè

come dimensioni e manifestazioni collettive della personalità e come strumenti a carattere organizzato e associato dello svolgimento della stessa [Pastori (1980) «Pluralismo», 80].

Sappiamo tutti naturalmente quante difficoltà nasconda la questione se debba ritenersi prioritario l'individuo o il gruppo, un problema a proposito del quale una contrapposizione portata fino alle estreme conseguenze non evita i rischi eguali e contrari per la reale libertà dell'uomo che si annidano nelle due tesi che rispettivamente valorizzano l'individuo e ripongono nella società le strutture prime della nostra vicenda personale [Cerri (1993) «Libertà», 292]. Per l'ordinamento italiano l'art. 2 della nostra costituzione costituisce una valida premessa per affrontare in modo adeguato le tematiche più ampie e complesse del «pluralismo giuridico» che è sempre la conseguenza del «pluralismo sociale».

3. La valutazione dei problemi oggetto di questa relazione richiede preliminarmente una attenta considerazione dello «stato laico» quale entità storicamente e geograficamente delimitata; una entità realizzata prevalentemente nei paesi europei occidentali a prevalenza cristiano-cattolica: con l'esclusione quindi dei paesi di *common law* ad egemonia protestante, nei quali la questione della laicità dello stato viene esaminata prevalentemente sotto il profilo della «secolarizzazione». Il termine “laicismo” infatti è di uso corrente nei paesi di lingua latina, mentre non trova un equivalente nel linguaggio politico anglosassone, in cui l'accezione moderna di laicismo può essere piuttosto tradotta, sia pure per approssimazione, con il termine “secularism” [Zanone (1983) «Laicismo», 573].

Lo Stato laico, che nasce dalla trasformazione della società borghese, presuppone il riconoscimento della libertà di coscienza e di religione, ed

indica e definisce, in modo specifico, l'attitudine storicamente propria dello Stato liberale europeo del XIX secolo nei confronti del fenomeno religioso in genere, e – in specie – delle confessioni religiose, sul piano sia dei principi istituzionali, sia degli istituti e delle scelte legislative, sia della prassi amministrativa e degli indirizzi della politica ecclesiastica [Guerzoni (1977) «Stato laico e Stato liberale», 533].

I caratteri dello stato laico possono essere riconosciuti, con riferimento allo stato-potere, nella *autonomia* e *indipendenza* dell'autorità civile rispetto all'autorità religiosa; in relazione allo stato-istituzione, nella *aconfessionalità* dell'ordinamento e nella sua *neutralità* in materia religiosa e filosofica; con riguardo infine allo stato-comunità, nella *temporalità* intesa come competenza della comunità statale a proporre ai suoi componenti solo i valori sociali attinenti alla condizione terrena dell'uomo [Guerzoni (1967) «Note preliminari», 80-99].

Si osserva assai spesso che parlare di laicità dello stato non vuol dire che lo stato-comunità non possa e non debba essere carico di valori religiosi, in quanto la nozione di laicità non può riferirsi se non allo stato-ordinamento, anche se la presenza maggiore o minore di questi valori nella comunità può portare ad un maggiore o minore adeguarsi dello stato-ordinamento. Certo, il concetto di laicità dello stato non esclude la presenza di valori religiosi nella comunità, così come non esclude che, in un ordinamento democratico, lo stato-apparato possa tener conto, a determinati fini, della presenza di quei valori e dell'opportunità di soddisfare talune esigenze da essi derivanti. Se tuttavia si considera lo stato quale «comunità portatrice di valori», è necessario tenere presente che, come si è in precedenza ricordato, la laicità dello stato-comunità

significa la sua temporalità (*secularity*), secondo il linguaggio anglosassone [Morra (1963) «Laicismo», 439].

significa che la missione che lo Stato deve e può assolvere

resta circoscritta all'ordine naturale, terreno e temporale e si limita in specie al dominio dell'ordine pubblico [d'Avack (1966) «Il problema», 147].

Le autorità civili di uno stato laico hanno dunque esclusiva competenza a soddisfare gli interessi temporali dei cittadini, valutati naturalmente anche con riferimento alle loro dimensioni etiche e spirituali.

4. Se si considerano le vicende dello stato italiano con riferimento al principio di laicità, deve dirsi innanzi tutto che esse assumono una

loro singolarità nel panorama della storia degli stati liberali europei. È noto d'altra parte che

ciascun ordinamento reinterpreta i «valori di laicità» all'interno della propria tradizione giuridica ed in sintonia con gli sviluppi e le trasformazioni dei propri assetti giuridici fondamentali [Cardia (1990) «Stato laico», 888].

Così, per comprendere le ragioni dell'assenza di un'etica laica in Italia bisogna risalire molto lontano nel tempo, alle radici della mancata rivoluzione borghese nel nostro paese. La Francia ha avuto il 1789; l'Inghilterra ha avuto la gloriosa e «pacifica» rivoluzione del 1688, suggellata dall'accettazione da parte del nuovo sovrano di una dichiarazione dei diritti (1689) mirante a garantire i diritti del popolo inglese e a fissare i rapporti tra monarca e parlamento.

In Italia, in tema di rapporti tra stato e confessioni religiose, la soluzione della «questione romana» e degli eventi a questa connessi ha marcato con particolare evidenza la politica ecclesiastica.

L'Italia,

anche quella liberale, è sempre stata un paese cattolico e non ha mai conosciuto il pluralismo religioso. [...] anche al di là degli aspetti giuridici, nella storia dell'Italia unita il cattolicesimo è stato sempre la religione di riferimento per gli italiani, sia nell'adesione come nel rifiuto. [...] Infatti il pluralismo religioso non ha mai caratterizzato la vita nazionale. Gli «altri» rispetto alla chiesa cattolica, da un punto di vista religioso, consistevano in una piccola e contenuta minoranza, gli ebrei, i valdesi e altre ridotte comunità d'origine straniera, senza una reale competizione con l'influenza del cattolicesimo sul piano religioso.

La Conciliazione [...] affermava, sia pure in maniera ambigua, l'identità cattolica dello Stato italiano. Il cattolicesimo era la religione di Stato secondo quanto stabilito dallo statuto albertino. Il regime delle altre comunità «acattoliche» era quello di culti ammessi nel quadro di uno stato cattolico, quindi di confessioni religiose di seconda categoria [Riccardi (1994) «Cattolicesimo», 67-8].

Il richiamo dei patti lateranensi nella costituzione fu sostanzialmente interpretato nell'Italia repubblicana come la conferma di uno

statuto di particolare privilegio per la chiesa cattolica. Ed infatti la decisione, assunta con il voto del 25 marzo 1947, di «cristallizzare» la situazione con la conferma della disciplina giuridica contenuta negli accordi del 1929 rivela la decisione dei costituenti di dissociare il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

5. Con l'avvento in Italia del regime democratico e pluralista, anche con riferimento alla vita religiosa del paese, come in ogni altro ambito, il principio dell'autorità è stato sostituito dal principio di tutela delle libertà dei singoli e dei gruppi sociali; il compito dello stato democratico, mutati i presupposti sui quali si fondava lo stato totalitario fascista, nel nuovo ordinamento consiste nel garantire l'eguaglianza e la libertà delle attività individuali e collettive dei soggetti che operano nella comunità civile. E tuttavia, anche nella materia religiosa, come in molti altri settori, rimangono a lungo efficaci le disposizioni legislative emanate durante il ventennio fascista e gli organi pubblici continuano per lungo tempo ad operare come se la costituzione non esistesse; nei confronti per esempio dei culti diversi da quello cattolico le autorità dello stato, con alcune limitate eccezioni, ritengono di potere accordare prevalenza alle norme emanate durante il ventennio fascista, tanto che Arturo Carlo Jemolo descrive gli anni cinquanta quasi come un «regime confessionale».

Soprattutto nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione emerge con evidenza la contraddizione fondamentale del diritto ecclesiastico italiano, consistente nel rapporto e nel conflitto tra «i valori presenti nella Carta costituzionale, che prefigurano una società laica e pluralista» e

la legislazione ecclesiastica ordinaria fortemente privilegiaria verso una determinata confessione religiosa e discriminante verso gruppi confessionali minoritari e altre ideologie areligiose e irreligiose [*Premessa* in Bellini (1975) *Teoria e prassi*, 16].

Il decennio successivo è caratterizzato da una serie di eventi che contribuiscono a determinare un profondo mutamento della società italiana; l'evoluzione complessiva della chiesa cattolica in questo

periodo assume notevole importanza anche per la cultura laica e la società civile. Ed infatti, i nuovi orientamenti che emergono all'interno della chiesa cattolica, soprattutto durante i lavori del Concilio Vaticano II, sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema delle libertà di religione in un ordinamento democratico pluralista e consentono di comprendere appieno l'importanza del principio di autodeterminazione in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali.

È possibile attribuire proprio alla novità di taluni principi conciliari l'origine di molti mutamenti del costume sociale nell'Italia degli anni sessanta. Il riconoscimento del «pluralismo» delle società moderne è stato il primo elemento da cui è scaturita la riflessione da parte del magistero conciliare sulla laicità dello stato. È vero che il concilio, pur dando importanza alla distinzione tra la sfera spirituale e quella temporale, non si riferisce in alcun modo al concetto di «separazione» come prospettato da gran parte delle forze laiche, giacché pone il principio di «collaborazione» tra le due autorità per promuovere lo sviluppo della persona umana nella sua vocazione personale e sociale (*Gaudium et Spes*, n. 76). E tuttavia i documenti conciliari riconoscono i principi propri di qualsiasi stato laico quali sono i principi della libertà personale e della libertà di religione: anche se naturalmente sul reale significato di tali espressioni occorrerebbe svolgere considerazioni che in questa sede, per motivi di tempo, non sono consentite.

Ma le novità sono innegabili. Dal punto di vista dell'ordinamento statale è sufficiente ricordare il nuovo atteggiamento delle autorità italiane nei confronti delle minoranze religiose presenti nel nostro paese: cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza, che purtroppo, in coerenza con i principi di uno stato confessionale, avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra, e la posizione giuridica e sociale dei culti diversi dal cattolico comincia ad essere valutata con un rispetto che rappresenta una significativa novità nei confronti del passato.

Importanti interventi di riforma hanno riguardato in quegli anni il settore dell'assistenza religiosa riconosciuta a tutti i detenuti (l. n. 354 del 1975 e d.p.r. n. 431 del 1976), a tutti militari (l. n. 382 del 1978) e a tutti i degenti negli ospedali (l. n. 833 del 1978), in conformità ad un criterio di protezione che aveva trovato espressione agli inizi degli

anni 1970 nello statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970).

Con il trascorrere degli anni si afferma nella società una matura consapevolezza laica, che rende sempre più anacronistico il consueto riferimento ai pericoli per la pace religiosa del paese [Alberigo (1977) «La pace religiosa»] e sempre meno giustificata la preoccupazione dei cittadini di religione cattolica di difendere la libertà della loro chiesa, giacché l'esistenza in Italia di un sistema democratico e pluralista, nel quale tutte le libertà, comprese quelle in materia ecclesiastica e religiosa, sono garantite nella carta costituzionale, induce a ritenere che non sussistano rischi per l'autonomia della chiesa nel proprio ordine né per la libertà della confessione cattolica in Italia.

Anche in Italia, come in molti altri paesi, comincia a delinearsi un graduale passaggio verso una società laica e declerizzata: la transizione verso tale modello di società è stato il frutto delle trasformazioni economico-sociali che hanno caratterizzato, in ogni parte del mondo, lo sviluppo dei paesi civilmente più progrediti, delineando così, anche in Italia, quel processo di secolarizzazione intimamente legato al problema della laicità dello stato [Lariccia (1989) «Diritti civili», 808].

Tra i settori nei quali è stata più significativa la nuova autonomia acquisita dallo stato italiano, in quanto più forte era stata la soggezione alle scelte cattoliche negli anni passati, vanno ricordati quelli relativi alla morale sessuale, alla concezione della famiglia e all'aborto. Così, per esempio, l'art. 553 c.p. sul divieto di propaganda dei mezzi e delle pratiche antifecondative, pur avendo il significato di una norma collocata tra i «delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe», rappresentava tuttavia una sanzione del divieto cattolico di qualsiasi forma di controllo delle nascite diversa dall'astensione dai rapporti sessuali. La corte costituzionale, tenendo anche presente la svolta operata dal parlamento l'anno precedente con l'approvazione della legge sul divorzio (l. n. 898 del 1970), dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art 553 c.p. con sent. n. 49 del 1971; così come due anni prima, con sent. n. 126 del 1969, la corte aveva provveduto alla depenalizzazione dell'adulterio.

È possibile constatare un avanzato processo di secolarizzazione della società italiana, soprattutto dopo alcune novità legislative di grande rilievo come il referendum sulla legge che nel 1970 aveva introdotto il divorzio, l'approvazione del nuovo diritto di famiglia, la legislazione sull'aborto ed il successivo referendum. Non ci si può

qui soffermare su questi temi, ma è certo che su ciascuno di questi argomenti sarebbe opportuno valutare il significato di scelte legislative e di orientamenti della pubblica opinione svolti in coerenza con una nuova concezione della morale civile e della distinzione di tale morale da quella religiosa. Mi limito qui a ricordare, con riferimento ai temi ora indicati, l'importanza che innanzi tutto assume l'accettazione, anche da parte dei cittadini di religione cattolica, del principio stesso di laicità

per cui lo Stato non deve farsi braccio secolare della religione imponendo esso – tanto meno ai non-fedeli – l'osservanza dei principi religiosi in quanto tali; e in secondo luogo, conseguentemente, la decisione di andare a verificare se taluni principi dell'ordinamento civile abbiano ancora causa, scopo ed effetto primario d'ordine temporale oppure invece appaiano ormai ancorati e finalizzati essenzialmente alla morale o agli interessi religiosi, dovendo in tal caso venire abbandonati al libero accoglimento «da parte dei fedeli e alla autonoma capacità di coazione dell'ordinamento confessionale [F. Onida (1981) «Sul concretamento», 457].

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni ottanta, hanno poi portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del concordato, quando i rappresentanti dello stato italiano e della santa sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista.

La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comunque rinviata nel tempo) anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato e delle chiese.

6. Anche se si ritiene assai spesso «la laicità un valore scontato, un cardine del nostro ordinamento» [come osserva, in senso critico, Tedeschi (1993) «Quale laicità?», 549], nella legislazione italiana

positivamente volta a disciplinare il fenomeno religioso, non si rinven-
gono riferimenti espliciti al principio di laicità non soltanto nelle
fonti della legislazione ordinaria, ma anche nell'enunciazione dei
principi costituzionali [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 110].
Questa è soltanto una delle ragioni che induce una parte della dottrina
a ritenere che la qualifica di «laico» risulti incongrua per uno Stato
che, come quello italiano, rivela nei confronti del fenomeno sociale
religioso un interessamento particolarmente accentuato [Finocchiaro
(1990) *Diritto ecclesiastico*, 32, che preferisce parlare di stato «libe-
rale e pluralista»; Cardia (1992) *Stato e confessioni religiose*, 134,
aggiunge alla qualifica di «laico» quella di «sociale»].

Inoltre si osserva che, non avendo alcun rilievo in sede civile la di-
stinzione tra una «laicità» buona ed un «laicismo» cattivo, distinzione
che ha una sua ragion d'essere soltanto in sede ecclesiale, il termine
«laico» sta ad indicare solo una parte della società italiana, cosicché
non sembra corretto usare lo stesso termine per qualificare la repubbli-
ca italiana, la quale, essendo casa comune di tutti i cittadini, non può
essere denominata «laica», così come sarebbe arbitrario qualificarla
cattolica [Finocchiaro, *ivi*, 33; sui dubbi che solleva l'attribuzione
allo Stato italiano della qualifica di «laico» v. anche Tedeschi, 1993,
«Quale laicità?», il quale osserva: «è con un certo rincrescimento
che debbo constatare che nel nostro Paese uno Stato laico non si è
pienamente configurato né può configurarsi e che sarebbe pertanto
auspicabile determinarne meglio i contorni»].

Queste osservazioni inducono a considerare con estrema cautela
la tendenza a tradurre con eccessiva disinvoltura in termini giuridici
un'espressione che ha soprattutto una valenza di tipo e nozione di
carattere storico-politico.

E tuttavia le parole hanno una loro forza intrinseca e, nonostante
la chiara consapevolezza che definire lo stato italiano uno «stato lai-
co», dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano significa
assai spesso operare una forzatura, giustamente si continua tuttavia
a parlare, nei contributi e nei dibattiti scientifici e nelle sentenze dei
giudici ordinari e costituzionali di laicità dello Stato, di laicità della
cultura, della scuola, delle istituzioni civili.

7. Un importante contributo per la valutazione del problema
della laicità dello stato come «principio supremo dell'ordinamento

costituzionale italiano» è stato fornito dalla corte costituzionale, che, nella sentenza n. 203 del 1989, ha affermato, come è noto, che i valori costituzionali in materia religiosa concorrono

a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.

Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione – si legge nella sentenza – 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.

Non è questa la sede per esaminare in particolare il contenuto di una sentenza che, nonostante gli entusiastici consensi espressi a suo tempo, induce ad esprimere non poche perplessità. Ed infatti, la sentenza non risolve molti dei problemi in discussione circa le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità. Tra gli altri dubbi non risolti, tutti collegati alla questione della qualifica dello stato italiano come stato «laico», ricordo quelli: sulla relazione tra riconoscimento del *valore della cultura religiosa e insegnamento confessionale delle religioni*; sulla *libertà di insegnamento dei docenti* tenuti ad insegnare in conformità alle dottrine religiose; su quale significato attribuire alla previsione dell'insegnamento confessionale cattolico «nel quadro delle finalità della scuola» statale; sulla configurazione dell'insegnamento della religione cattolica come insegnamento «facoltativo»; sulla collocazione di tale insegnamento nel quadro dell'orario scolastico; sulla presenza degli insegnanti di religione negli scrutini; sull'inconcepibile presenza dell'insegnamento confessionale nella scuola materna.

La sentenza della corte inoltre ha dedotto il principio di laicità dello stato italiano, oltre che dai principi costituzionali in tema di libertà ed eguaglianza in materia religiosa e dal principio di indipendenza dell'ordine civile e dell'ordine religioso, anche da una disposizione costituzionale, qual è quella contenuta nell'art. 7, 2° comma, che sin dal 1948 ha favorito l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista, ostacolando quel processo di laicità delle istituzioni civili che le altre disposizioni costituzionali sembravano esigere con urgenza.

Certo, è nella sentenza costituzionale n. 203 del 1989 che per la prima volta si perviene alla nitida conclusione di ritenere sussistente

e giuridicamente efficace nel nostro ordinamento costituzionale il principio di laicità dello Stato [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 115; può vedersi anche Lariccìa, 1989, «Coscienza e libertà», 42]; ed è alla corte costituzionale che deve essere ascritto il merito di avere offerto un'autorevole indicazione sull'esigenza di collegare, anche da un punto di vista giuridico, i valori di democrazia, pluralismo e laicità.

Tuttavia, tornando su un terreno certo già esplorato ma che richiede ulteriori approfondimenti, che cosa può evincersi dalla ricordata sentenza costituzionale? Quale concetto positivo di laicità viene proposto agli occhi dell'interprete, sia esso il comune cittadino oppure il legislatore ordinario?

Nella sent. n. 203 del 1989, i giudici costituzionali definiscono la laicità quale concreto intervento dello stato per favorire il regime di pluralismo culturale e confessionale della nostra società: nelle parole della corte, infatti,

l'attitudine laica dello Stato-comunità [...] si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

Ancora, i giudici affermano come

il principio di laicità [...] 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.

Questa lettura della laicità, non più neutralità «negativa» ma atteggiamento «positivo» dello stato, può presentare diverse e numerose incongruenze col nostro ordinamento quale esso è venuto configurandosi dopo il 1948, con l'entrata in vigore della costituzione, ma anche dopo il 1956, con l'inizio delle attività del supremo organo di giustizia costituzionale [v. Lariccìa (1981) *Stato e Chiesa*, 19]: incongruenze che sono state già poste in rilievo da chi ha esaminato negli ultimi vent'anni il problema della laicità dello stato alla luce della sentenza costituzionale del 1989.

La prima di tali incongruenze riguarda l'esigenza di rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, considerato anche con riferimento alla disposizione costituzionale dell'eguale libertà di tutte le

confessioni religiose (art. 8, 2° comma, della costituzione). È noto che l'eguaglianza giuridica rappresenta un passaggio obbligato nella garanzia delle minoranze, vive in eterna dialettica con la libertà e, come divieto di discriminazione, fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento e dunque contribuisce ad integrare l'ordine pubblico dello stato [Cerri (1993), «Libertà», 297, 299, 300].

In proposito ci si è domandati se l'«attitudine di servizio» dello stato-comunità a beneficio d'una qualche religione positiva non rischi di divenire

una versione aggiornata – certo sotto specie democratiche, ma non per questo meno insidiosa – dell'antica dottrina del «braccio secolare» [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 120].

L'esperienza insegna, o dovrebbe insegnare, che la democrazia non è soltanto il governo della maggioranza, ma anche, e anzitutto, il regime della difesa delle minoranze. Anche se recenti orientamenti politici rivelano molte incomprensioni di tale esigenza, penso sia utile ribadire che l'eguaglianza è anche una garanzia contro l'arbitrio dei governanti, che troppo spesso dimostrano la loro propensione a seguire logiche corporative, come rivela il diffuso fenomeno dei gruppi di pressione e delle *lobbies*.

In questa prospettiva l'attitudine di servizio dello stato-comunità a favore soltanto di alcune confessioni religiose può determinare inaccettabili condizioni sfavorevoli per quelle confessioni che non godano del riconoscimento di soggetti meritevoli di ottenere una disciplina per loro favorevole.

D'altronde, la neutralità «positiva», quale versione o forma attuale del principio di laicità, non rischia *di per sé* di convertire lo Stato a strumento, appunto, delle opzioni religiose o ideologiche socialmente più forti, cioè a dire delle istanze maggioritarie della coscienza religiosa e civile? [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 120].

Questa svalutazione dell'esigenza di eguaglianza (formale e sostanziale) potrebbe facilmente far sì che

il «regime di pluralismo» (ed ha un qualche significato – credo – anche l'uso del termine «regime» da parte dell'Alta Corte) degeneri nell'op-

posta forma del «pluralismo di regime» [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 123].

La lettura della corte risulta inoltre problematica se comparata col principio di separazione fra gli ordini propri dello stato e delle confessioni religiose di cui al primo comma dell'art. 7 della costituzione [Lariccia (1986) *Diritto ecclesiastico*, 67; Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 123].

Il principio dell'indipendenza, della sovranità e dell'autonomia dello stato risulta storicamente coesistente all'avvento della figura o forma dello stato laico [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», [24]: una chiara conferma di diritto positivo la si può individuare nella stessa carta costituzionale, e non soltanto nelle disposizioni costituzionali in materia religiosa ma anche nel principio – talora sottovalutato – di imparzialità della pubblica amministrazione *ex art.* 97 della costituzione, di grande rilievo in tante questioni pratiche del diritto ecclesiastico italiano. È interessante ricordare che la suprema corte degli Stati Uniti, assumendo una posizione di grande rigore, ha sin dall'inizio considerato l'imparzialità come un essenziale corollario dell'eguaglianza [Ceri (1993) «Libertà», 299].

In Italia, a partire dalle riforme del 1984 sembra essersi concretizzato un principio pratico secondo il quale viene privilegiata la tutela dei valori di libertà (religiosa) quando esista una confessione qualificata a tale scopo, ritenuta «degnata» di meritare tale qualifica: con ciò sempre più favorendo l'erosione di alcuni tra i diritti fondamentali della persona, come quello alla libertà di coscienza e di religione, dalle sfere del diritto comune verso quelle del diritto pattizio [con specifico riferimento alle problematiche dell'obiezione di coscienza, cfr. Sassi (1992) «Obiezione di coscienza», 481].

Se non è questa la sede per manifestare ancora una volta la contestazione radicale delle scelte operate ventisei anni fa in materia di politica ecclesiastica, come quella a mio avviso perniciosa della «concordatizzazione» dei diritti di libertà religiosa, pure non si può evitare di ricordare come vi siano stati, vi siano e possano esserci concreti e gravi riflessi pratici, derivanti dalle «norme concordate», per la libertà religiosa di ciascuno, specie di chi appartiene ad una minoranza religiosa non garantita da accordi con lo stato.

8. Anche a proposito del problema della laicità dello stato, come in molte altre materie, occorre procedere ad un esame analitico e concreto delle diverse questioni che costituiscono tuttora problemi aperti della disciplina: un esame inteso a verificare se, al di là di formali dichiarazioni e retoriche affermazioni, si possa ritenere che veramente la realtà legislativa e materiale del nostro ordinamento sia coerente con la ritenuta sussistenza del principio di laicità dello stato italiano.

Ed infatti, nel dibattito politico e culturale che attiene alla problematica dello stato italiano valutato nella prospettiva dell'idea di laicità ci sono molte questioni ancora aperte, che riguardano non soltanto i problemi più noti e tradizionali del diritto familiare e matrimoniale, della scuola e dell'insegnamento, dei finanziamenti economici e della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose, ma anche i temi più recenti ed attuali che interessano i cittadini: dall'aborto all'eutanasia, dal riconoscimento dei diritti civili degli omosessuali alla previsione di garanzie per i nuovi modelli di famiglia, dalla contraccezione all'inseminazione artificiale, dalla legislazione sul mutamento di sesso ai provvedimenti in tema di politica demografica.

a) *La concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale.* – Si sono già ricordate la legge sul divorzio e la questione della riforma del diritto di famiglia, a proposito della quale è opportuno ricordare che la concezione di famiglia che emergeva dal codice civile del 1942, autoritaria e maschilista, appariva senza dubbio più aderente alla tradizione cattolica rispetto a quella che è stata accolta dal legislatore con la riforma del 1975 [Onida (1981) «Sul concretamento», 461].

Nella materia matrimoniale si pone in rilievo la differenza tra lo stato laico ottocentesco fondato sulla concezione negativa della libertà religiosa e il modello di stato laico pluralista, nel quale non si persegue l'obiettivo di una completa laicizzazione dell'istituto matrimoniale, ma

si tende a riconoscere la rilevanza civile del matrimonio religioso e qualcuno addirittura considera tale rilevanza come conseguente ad una piena tutela della libertà religiosa individuale [Cardia (1990) «Stato laico», 889; Prader (1986) *Il matrimonio*].

Ma è soprattutto con riferimento alla questione della rilevanza civile delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale che si discute circa l'ammissibilità di un sistema che ammette il diritto di conformare il proprio atto coniugale civile allo stato coniugale canonico, facendo valere nel foro civile le sentenze ecclesiastiche di nullità. Il riconoscimento di tale diritto si risolve, oggi, come prima della revisione del concordato, in un inammissibile privilegio dei soli cittadini cattolici, perché soltanto ai cittadini cattolici è attribuita la possibilità di vedere retta la costituzione del proprio matrimonio dalla propria legge confessionale. La questione è stata affrontata, com'è noto, dapprima dalla corte di cassazione con la sentenza delle sezioni unite civili n. 1824 del 13 febbraio 1993 [in *Foro it.*, 119 (1993), I, 722, con note di Ciprani (1993) «Requiem»; Colaianni (1993) «Giurisdizione»; Lariccia (1993) «Dalla riserva»] e poi, con conclusioni difformi ed invero assai discutibili, dalla corte costituzionale, nella sentenza n. 421 del 1° dicembre 1993 [ivi, 120: (1994), I, 14, con note di Cipriani (1994) «Alla ricerca» e Lariccia (1994) «Dopo Corte cost. 421/93»].

b) *Insegnamento religioso nella scuola pubblica.* – I problemi della libertà della scuola e nella scuola e del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata confessionale nel nostro paese sono stati in ogni tempo oggetto di vivaci polemiche nel quadro complessivo delle relazioni tra stato e chiesa cattolica valutate nella prospettiva della laicità dello stato italiano.

Con particolare riferimento all'insegnamento religioso nella scuola pubblica, se è proprio grazie a tale questione che la corte costituzionale ha affermato il principio di laicità dello stato italiano democratico e pluralista, è però nelle questioni minute e quotidiane relative all'insegnamento confessionale che può ricavarci una considerevole disattenzione nel garantire il principio di laicità: la giurisprudenza costituzionale in materia rifiuta addirittura di prendere in esame il problema, per nulla secondario, della collocazione oraria dell'insegnamento religioso confessionale, in quanto esso atterrebbe, secondo i giudici costituzionali, a «profili amministrativi», che «non riguardano il giudice della costituzionalità» [corte cost. n. 290 del 1992, con nota di Sassi (1992) «Scuola»], suggellando così una discutibile libertà per l'amministrazione di disporre in materia secondo proprie autonomie discrezionali valutazioni.

È noto che gli accordi tra stato e chiesa cattolica del 1984, abbandonato il principio della religione cattolica come sola religione dello stato, hanno previsto l'impegno della repubblica italiana ad assicurare, nel quadro delle finalità scolastiche, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, sancendo il diritto dei cittadini di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento e l'obbligo di disciplinare le modalità di esercizio di tale scelta al di fuori di ogni possibile discriminazione.

È questa per ora la conclusione di una lunga vicenda, se si considera che sin dai primi anni dopo l'avvento del regime democratico in Italia, la principale preoccupazione del partito dei cattolici in materia di politica scolastica è stata quella di ottenere che venisse riconosciuto il «pieno valore» dell'istruzione religiosa nella scuola.

A distanza di tanti anni da allora non sussistono fondati dubbi sul superamento di alcuni principi che in passato costituivano il presupposto per giustificare, in uno stato confessionale, la posizione riconosciuta alla religione e all'insegnamento della religione nella scuola di stato; per ricordarne soltanto alcuni: la religione cattolica come «sola religione dello Stato», l'insegnamento della religione cattolica come «fondamento e coronamento» del processo educativo nella scuola pubblica, l'attribuzione allo stato di una «vocazione naturale» all'insegnamento della religione nelle scuole, l'idea che soltanto una chiesa, tra le varie confessioni operanti nella comunità, sia titolare di diritti educativi, la considerazione dell'insegnamento della religione come momento istituzionalizzato della missione evangelizzatrice delle confessioni religiose, la convinzione che lo stato democratico possa imporre ai cittadini soluzioni che abbiano una base religiosa.

Se questi principi costituiscono ora solo un ricordo del passato, questo è anche dovuto all'affermarsi nel costume sociale di nuove istanze di laicità. Tuttavia vi sono ancora molti ostacoli che impediscono una effettiva distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile e le cd. novità della nuova legislazione pattizia in materia di insegnamento della religione hanno favorito la tendenza ad utilizzare l'insegnamento nella scuola pubblica come strumento di predicazione dei precetti morali appartenenti alle confessioni religiose e in modo particolare alla chiesa cattolica; così come continua a resistere tenacemente l'idea favorevole ad identificare tra loro educazione

morale ed educazione religiosa, morale e religione, cultura civica e cultura religiosa [v. Lariccia (1991) «Identità», 255-6].

c) *Finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole confessionali)*. – La scuola deve essere, innanzi tutto, la sede dei processi pubblici di formazione, culturali e tecnologici, giacché alle altre istituzioni, principalmente alla famiglia e alle altre formazioni sociali, comprese quelle con finalità religiosa, nelle quali si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 cost), spetta il compito di predicare i valori e di diffondere le culture e le ideologie: ma naturalmente anche nella scuola, nella quale possono liberamente convivere diverse posizioni culturali e ideali, vi sono dei «valori comuni» cui richiamarsi [Maffettone (1989) *Valori comuni*], e cioè i valori di libertà, di uguaglianza, di democrazia, di solidarietà e gli altri che sono alla base della nostra costituzione. Se compito della scuola è anche quello di formare dei cittadini consapevoli, la scuola pubblica, nonostante tutti i suoi malanni, resta ancora la soluzione preferibile per la formazione e l'educazione delle giovani generazioni, giacché solo la scuola pubblica o «comune», può trasformare la molteplicità in ricchezza [Rodotà (1994) «La nostra scuola e la loro», 11] e garantisce congiuntamente i principi della libertà di accesso, della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale che caratterizzano gli stati democratici.

Si continua a prevedere, nonostante il chiaro ed esplicito riferimento dell'art. 33, 3° comma, della costituzione, un sistema di finanziamenti statali e regionali alle scuole private, sotto varie e diverse forme; nelle intenzioni di molti il limite del «senza oneri per lo Stato» previsto, nel terzo comma dell'art. 33 della costituzione, per il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, dovrebbe scomparire in una prossima revisione del testo costituzionale. Speriamo che questo tentativo non abbia successo: se esso dovesse tuttavia realizzarsi, sussisterebbe un ulteriore motivo per contestare la qualifica dello stato italiano come stato laico. Una tale modifica della costituzione significherebbe infatti accantonare definitivamente

un'idea moderna di laicità, che appare la più adeguata a rispondere alle esigenze di una società pluralista. E proprio a questa idea sono oggi affidati i diritti dei cittadini, più che ad una generica libertà di scelta che

può divenire l'anticamera della discriminazione [Rodotà (1994) «La nostra scuola e la loro», 11].

Non può attribuirsi allo stato l'obbligo costituzionale non solo di consentire la libertà di scelta tra scuola statale e scuola non statale, ma anche quella di renderla effettiva, assumendo gli oneri relativi:

se si accedesse a tale orientamento occorrerebbe farlo per ogni specie di libertà costituzionalmente garantita [...]. Senza parlare poi delle difficoltà pratiche di attuare il principio, data l'infinita varietà delle scelte possibili in materia e riferibili non solo alle correnti ideologiche ma anche ai metodi didattici e pedagogici [Mortati (1976) *Istituzioni*, 1075].

Le scuole private, confessionali e non confessionali, possono liberamente operare nel settore dell'istruzione poiché la libertà della scuola è un principio costituzionalmente garantito, ma è comprensibile che incontrino ostacoli le loro richieste di sovvenzione se si considera che non di rado esse esercitano un'ingerenza sulla libertà di coscienza, di pensiero, di insegnamento di coloro che agiscono al loro interno.

La collettività deve contribuire alla nascita e allo sviluppo delle scuole impegnate nel senso di proteggere la libertà di pensiero e il libero spirito critico di chiunque operi al loro interno e di incoraggiare e favorire nei bambini e nei giovani la visione critica della società: allo stato spetta dunque il compito di impegnarsi nel miglioramento della scuola pubblica.

Dal punto di vista dello stato democratico l'azione educativa che compete alla scuola non può porsi come obiettivo l'uniformità di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita, ma deve svolgersi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, bensì come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la possibilità di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società.

Anche negli anni più recenti, come è avvenuto negli anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, sono state spesso formulate proposte tendenti a favorire l'attuazione nella scuola di una rigida separazione dei credenti cattolici dagli altri cittadini, in nome d'un pluralismo inteso come «pluralità di monismi», come contrapposizione di sette separate.

Tale orientamento si presenta socialmente e politicamente assai pericoloso, giacché l'esigenza di promuovere la scuola libera cattolica come espressione di autentica ed effettiva libertà viene sostenuta con riferimento ad un'istanza pluralistica interpretata in senso riduttivo sostanzialmente contraddittorio. Il proposito di evitare la possibile conflittualità tra i criteri che ispirano l'azione educativa e la concezione del lavoro didattico da svolgere in ambienti di apprendimento/insegnamento ispirati a canoni religiosi sono in contrasto con la funzione e l'idea della scuola aperta non solo a tutti, ma a tutte le idee e a tutte le fedi,

vagliate e dibattute, in un libero confronto, senza preclusioni e conformismi [Galante Garrone (1985) «Il Papa e la scuola»; v. anche Bellini (1985) «Istruzione privata»].

È questa invece la visione di scuola accolta nella recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 3 novembre 2009, nel caso *Lautsi c. Italia*.

d) *Finanziamenti alle confessioni religiose*. – Tralasciamo di valutare qui l'opportunità della scelta legislativa di addivenire al vigente sistema di finanziamento delle confessioni religiose, su cui pure diversi rilievi sarebbero necessari. Anche la chiesa valdese – che vi aveva in principio esplicitamente rinunciato – ha ritenuto, deludendo quanti avevano parlato di «profezia valdese», di chiedere l'accesso alla ripartizione dell'otto per mille del gettito Irpef (l. 5 ottobre 1993, n. 409, art. 4); e le confessioni religiose che hanno avuto accordata l'intesa hanno chiesto esplicitamente la partecipazione a tale quota di finanziamento (è da notare che anche i luterani, come la chiesa cattolica, chiedono l'assegnazione delle somme in base al calcolo percentuale inclusivo delle scelte non espresse).

C'è ancora qualcuno però che non può partecipare alla spartizione della somma: e cioè tutte le confessioni religiose che non hanno chiesto un'intesa con lo stato, o che avendola richiesta non l'hanno ottenuta.

A proposito di finanziamento delle confessioni religiose, è il caso di ricordare la vicenda esaminata dalla corte costituzionale nella sentenza n. 195 del 1993 [v. Acciai (1993) «La sent. n. 195 del 1993»; Di Cosimo (1993) «Sostegni pubblici»]. È noto che, con tale sentenza,

la corte ha dato ragione ai testimoni di Geova che avevano chiamato in giudizio la regione Abruzzo per avere discriminato la loro confessione religiosa nell'erogazione di finanziamenti all'edilizia di culto, in ragione della mancanza di intesa con lo stato della confessione medesima. Dopo tale sentenza penso sia difficile contestare l'opinione di chi ritiene che ogni intesa tra stato e confessioni religiose costituisca fonte di inaccettabili privilegi.

e) *Stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza.* – Lo strumento dell'intesa sembra essere diventato non solo la misura concreta della libertà religiosa per ciascuna confessione, ma anche la sede migliore per ottenere, da parte di alcune confessioni religiose, la statuizione di posizioni «privilegiate» in dispregio alle previsioni del diritto comune. La costituzione assicura la libertà individuale di professione della fede religiosa (art. 19), l'uguaglianza senza distinzioni di religione (art. 3), l'eguale libertà sì tutte le confessioni religiose (art. 8); eppure, le confessioni e i fedeli delle confessioni che riescono a concludere le intese di cui al terzo comma dell'art. 8 costituzione cessano di vedere disciplinata la loro vita dalle leggi fasciste sui culti ammessi del 1929/30; possono chiedere l'accesso alla ripartizione delle quote dell'otto per mille del gettito Irpef; vedono loro accordata una speciale normativa di favore in materia di obiezione di coscienza al servizio militare [Guarino (1989) «L'obiezione»; Sassi (1992) «Obiezione»]; possono vedere garantito il loro diritto al riposo settimanale in giorni ed orari particolari, come accade per gli ebrei e gli avventisti a proposito del riposo sabbatico.

Il riconoscere a ciascuno la possibilità di adempiere la propria legge religiosa potrebbe forse rispondere ai canoni di civiltà giuridica, se solo fosse garantito in eguale misura a tutti ed a ciascuno: ma non tutte le confessioni che hanno richiesto la stipulazione dell'intesa l'hanno ottenuta, e non tutte con la stessa solerzia e rapidità. In proposito, sono molti i dubbi che riguardano la delegificazione della materia ecclesiastica attuata a seguito della riforma della legislazione ecclesiastica italiana, che ha rimesso alla discrezionalità dell'esecutivo, cioè alla discrezionalità politica e amministrativa

non solo le pattuizioni riguardanti [...] molteplici ed estese materie [...] demandate [...] a successive intese attuative, ma altresì la determinazione

circa l'opportunità stessa della stipula di ulteriori nuovi accordi o intese [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 132, con riferimento a Modugno (1990) «Considerazioni», 945],

ivi inclusa la questione dell'intesa coi testimoni di Geova, richiesta dalla confessione nel 1977 e mai giunta in porto [v. il volume curato dall'Associazione europea dei testimoni di Geova (1990) *Intolleranza religiosa*, 188-202].

f) *Nuovi movimenti religiosi.* – Il problema della disciplina giuridica dei nuovi movimenti religiosi deve essere considerato tenendo presente che in uno stato laico, liberale e pluralista, che «non ha alcuna competenza in materia dottrinale» [Finocchiaro (1990) *Diritto ecclesiastico*, 51], anziché proporsi di verificare se un'organizzazione presenti o meno il carattere di «religione», è più utile ed opportuno impegnarsi a garantirle il rispetto dei diritti che la costituzione e la legge assicurano a protezione dei beni tutelati, anche penalmente, dall'ordinamento. Le leggi attualmente in vigore in Italia sono più che sufficienti per garantire i cittadini da eventuali abusi penalmente perseguibili da parte di uno dei nuovi movimenti religiosi: per evitare i rischi, sempre presenti nella società, di intolleranza e di nuove forme di confessionalismo, occorre dunque affermare con decisione e coerenza l'esigenza che lo stato laico democratico rispetti la libera dinamica dell'opinione pubblica sulla quale spesso pesa la pressione di organizzazioni e movimenti religiosi.

g) *Beni culturali di interesse religioso.* – Per quanto riguarda la tutela dei beni culturali ecclesiastici, si deve osservare che, pur considerando l'importanza, che aumenta con il passare del tempo, del momento convenzionale nel concreto svolgimento dell'azione amministrativa, dal punto di vista dello stato italiano la protezione del patrimonio storico ed artistico della nazione, un obiettivo di tale importanza da istituire specifico oggetto di riferimento nella legge fondamentale della repubblica italiana, rientra nell'ordine civile per quanto attiene al

significato storico ed artistico, civico ed umano, dei beni culturali [Lariccia (1977) «L'assistenza spirituale», 243; Bellini (1978) «Come nasce una *res mixta*», 268].

La norma contenuta nell'art. 9 della costituzione attribuisce alla repubblica italiana l'esclusiva competenza dell'autorità statale per quanto riguarda la valutazione dell'interesse storico ed artistico dei beni culturali, compresi i beni degli enti ecclesiastici, e solo quando l'amministrazione esercita i poteri inerenti alla gestione di tali beni si pone l'esigenza di un accordo con le autorità ecclesiastiche inteso ad evitare impedimenti ed ostacoli per il normale funzionamento dell'attività religiosa (art. 8 l. n. 1089 del 1939).

Mi limito qui a ricordare che molti motivi di preoccupazione nascono dalla formulazione dell'art. 12 del nuovo concordato e dalle successive ipotesi contenute nella bozza di intesa.

Di notevole importanza anche la questione relativa alla «retrocessione» alla chiesa cattolica della proprietà delle chiese già appartenenti al fondo per il culto, causa la asserita mancanza di fondi statali per la manutenzione.

h) *Tutela penale del sentimento religioso.* – A proposito delle norme a tutela del sentimento religioso dei cittadini, va ricordato che non soltanto sono tuttora in vigore, anche a seguito di discutibili sentenze della corte costituzionale, le disposizioni del codice penale sul vilipendio e sulla tutela penale dei culti [Lariccia (1989) *Coscienza e libertà*, 81-95], ma che una sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo, accogliendo un ricorso della chiesa cattolica austriaca, ha stabilito che uno stato può vietare un film ed impedirne la diffusione, se i contenuti del film medesimo sono in contrasto con «la sensibilità religiosa della maggioranza della popolazione», e che tale divieto «non viola la convenzione europea dei diritti umani».

La sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo è stata oggetto di molti commenti, fra i quali va ricordato quello dell'*Osservatore romano*, che ha ritenuto tale sentenza

in perfetta linea con il diritto che ha orientato e guidato il progresso della cultura e della civiltà, non solo del continente europeo, ma di tutti gli altri continenti [l'*Osservatore romano*, 21 settembre 1994].

Molti dicono che occorre evitare la tendenza a reagire con eccessiva suscettibilità, ma è stato per me difficile nascondere un senso di disagio e di inquietudine di fronte ad una sentenza che, se non altro

per l'autorità del soggetto decidente, inevitabilmente attribuisce alla censura una dignità morale e culturale che risulta preoccupante, anche per la consapevolezza di quanto avviene negli stati islamici, che regolarmente vietano film non in linea con le interpretazioni più integraliste dell'Islam.

i) *La legislazione su diversi problemi etici.* – Come prima ricordavo, questioni che assumono grande rilievo negli stati contemporanei democratici e pluralisti e sui quali ho richiamato l'attenzione in molti miei lavori, sono quelle riguardanti la legislazione sui diversi problemi etici: mi limito ad osservare che rientra nei compiti di uno stato laico opporsi sia alla tendenza di una cultura che vorrebbe vietare tutto, in nome di principi che hanno un valore esclusivamente religioso, sia all'opposta tendenza favorevole a consentire tutto a tutti, senza garantire il diritto alla salute fisica e psicologica a nessuno [Melandri (1994) «Le mamme per lucro»].

l) *Politica demografica.* – Nell'ambito delle questioni riguardanti l'etica, il problema della politica demografica assume un particolare rilievo anche per l'importanza che tale questione presenta sul piano internazionale.

m) *Laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato.* – Ormai da alcuni anni è possibile constatare una diffusa tendenza alla «laicizzazione» di alcune idee e comportamenti di natura originariamente religiosa. Due esempi sono particolarmente significativi: quello dell'obiezione di coscienza e quello del volontariato.

A proposito della prima va ricordato che le origini culturali dell'obiezione di coscienza sono senza dubbio religiose e che soltanto le religioni, almeno fino alle soglie della modernità, sostenevano i diritti della coscienza individuale: oggi invece coscienza non vuol dire individualismo, né, necessariamente, religione. Attualmente gli obiettori sono impegnati quasi sempre in attività di valore sociale e politico; il gesto dell'obietto è un gesto «politico»; l'attuale obiezione di coscienza è «laica», anche se è sostenuta da una parte sempre più ampia del mondo cattolico e, in genere, religioso. Sarebbe certamente riduttivo e fuorviante considerare individualistica la cultura che, per motivi vari

ma convergenti, è impegnata per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza [v. sul punto Gentiloni (1992) «Né utopia né profezia»].

Il secondo fenomeno che mi sembra importante porre in evidenza è quello dell'ampia diffusione che assume il cd. volontariato «laico» [v. Marani (1994) «Il volontariato laico»]. È vero che l'azione volontaria, in quanto azione altruistica e solidale, trova assai spesso la sua motivazione nella coscienza religiosa del soggetto che la pone in essere. Ma se ci si propone di cogliere in modo più adeguato la fenomenologia del volontariato, va rilevato che questo fenomeno, non soltanto comprende ordini di motivazioni di carattere anche umanitario o filantropico, di per sé non dipendenti da una visione religiosa o da un'appartenenza di tipo ecclesiale, ma inoltre consente di rilevare forti motivazioni di carattere sociale o in senso lato politico, come è dimostrato dal fatto che nella pubblicistica più recente riguardante il volontariato si tende a configurarlo propriamente come «soggetto politico» [cfr. Guerzoni (1994) «La disciplina» e, per la configurazione del volontariato come soggetto politico, Tavazza (1992) «I nuovi soggetti», 17].

La questione del rapporto tra volontariato e interessi religiosi merita di essere considerata con attenzione in una prospettiva di studio del problema della laicità, in quanto, se è certamente vero che il campo dell'azione volontaria tende a costituire una delle tipiche forme della presenza delle chiese nella società e che dunque l'area del volontariato può costituire uno dei canali più efficaci e moderni per una sostanziale riconfessionalizzazione delle società contemporanee, è necessario tuttavia tenere presente che, al di là delle radici e dei riferimenti confessionali propri della maggior parte delle organizzazioni di volontariato,

non solo è rilevabile una presenza cosciente di aggregazioni e movimenti non dipendenti, né in alcun modo correlati con l'organizzazione ecclesiastica, ma è dato altresì di osservare la tendenza vieppiù marcata di esperienze anche inserite nel tessuto ecclesiale ad abbandonare i tradizionali connotati confessionali «per diluirsi nel più generico pluralismo sociale» [Vitale (1992) *Diritto ecclesiastico*, 374], assumendo le forme più immediate sia della condivisione essenzialmente umana o fraterna della sofferenza, sia della partecipazione od integrazione con le strategie di intervento messe in campo dalle istituzioni della comunità civile [Guerzoni (1994) «La disciplina», 111].

Ed è in proposito da condividere l'osservazione di chi ha rilevato che

il volontariato, pur sotto il profilo della sua concretizzazione storico-sociologica, sembra avviato a configurarsi viepiù come una delle forme più espressive del pluralismo sociale e della partecipazione in senso lato politica, in uno con un nuovo modo di intendere e di praticare lo statuto della cittadinanza [Guerzoni (1994) «La disciplina», 111].

9. Cercando ora di sintetizzare e di tirare le fila delle considerazioni sinora svolte, penso si possa osservare che, considerando innanzitutto la realtà normativa, ci troviamo di fronte ad una legislazione disordinata e ad un quadro tutt'altro che ben definito, con numerosi elementi contraddittori e di difficile interpretazione: è sufficiente pensare alla legislazione regionale, che assume sempre maggiore importanza per la valutazione dei problemi giuridici.

D'altra parte, la considerazione dei diversi problemi posti dalla disciplina giuridica del fenomeno religioso, anche sotto il profilo del diritto comparato, insegna che

come non è possibile constatare un separatismo assoluto nei rapporti tra Stato e Chiesa, è altrettanto impossibile che uno Stato possa essere totalmente laico [...] [Tedeschi (1993) «Quale laicità?», 560].

Anche se il diritto comune appare senz'altro più coerente con le esigenze di uno stato laico, la presenza di una legislazione bilaterale in materia ecclesiastica non sarebbe di per sé sufficiente per contestare in modo radicale la natura di uno stato come stato «laico»: a proposito delle intese tra stato e confessioni religiose, considerate nella prospettiva delle esigenze di una società laica, democratica e pluralista, non è tanto la loro stipulazione che contravviene ai principi di uno stato laico, dovendosi considerare piuttosto i loro contenuti, esaminati con riferimento alle esigenze di laicità poste dalla costituzione.

Personalmente non ho mai avvertito un particolare interesse nei miei studi per le polemiche sulle etichette classificatorie, che troppo spesso non hanno recato alcun utile contributo a soddisfare esigenze di chiarezza concettuale [v. sul punto Onida (1981) «Sul concretamento», 447]. Non vi è dubbio comunque che la posizione di intenso

favore che esprime lo stato italiano nei confronti del fenomeno sociale religioso induce a ritenere che esso non possa qualificarsi come stato laico nel senso rigoroso e tradizionale del termine.

Le disposizioni costituzionali degli artt. 2, 3, 7, 1° comma, 8, 19 e 20 della costituzione non v'è dubbio che rappresentino un essenziale punto di riferimento per chiunque ritenga di impegnarsi per la costruzione di una società democratica, laica, libera ed egualitaria. La disposizione dell'art. 7, 2° comma, contiene l'unica norma che nel testo costituzionale rappresenti la fonte di riferimento di uno stato confessionale: ed è in attuazione di tale disposizione che ha potuto rimanere in vigore uno stato confessionale anche dopo l'entrata in vigore della costituzione. L'art. 7, 2° comma, della costituzione ha cessato però di svolgere la sua funzione di norma a tutela della confessionalità dello stato, da quando la revisione del concordato approvata nel 1984 ha determinato la conseguenza che il richiamo costituzionale del concordato lateranense non può più continuare ad esercitare la stessa funzione di «ombrello costituzionale» svolta a protezione delle disposizioni di derivazione concordataria nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1948 e la data di entrata in vigore dell'accordo di Villa Madama.

Ma la valutazione della realtà normativa del diritto positivo non esaurisce il compito di chi si propone di considerare le varie questioni collegate al problema della laicità dello stato, giacché non permette di considerare gli interessi che si rivelano nell'ambito della realtà sociale e non consente di individuare gli elementi sottostanti alle norme di diritto. È necessario dunque valutare, con sensibilità ed attenzione, un processo evolutivo e tendenziale, analizzato nella consapevolezza che sono sempre assai numerose e purtroppo inevitabili le ambiguità della democrazia e della difesa della democrazia, del pluralismo e della difesa del pluralismo, della laicità e della difesa della laicità. Ambiguità talora accentuate dalla tendenza a coniugare concetti normalmente considerati in antitesi tra loro, come è avvenuto quando si è parlato di una nuova forma di laicità, non più «separatista» bensì «concordataria».

Molti degli argomenti considerati in questa relazione richiedono un costante riferimento, non soltanto alla giurisprudenza e soprattutto agli orientamenti interpretativi della corte costituzionale, ma anche alle strategie della vita quotidiana e quindi alla società nel suo com-

plesso considerata come società composta di soggetti che agiscono, con le loro scelte personali, con i loro comportamenti concreti, con i loro progetti di vita.

Ed occorre essere consapevoli che la diffusione della laicità di idee e di comportamenti è un fenomeno che travalica di gran lunga l'esperienza del diritto positivo, in quanto

la coscienza di vivere in un'epoca contrassegnata da maggiore laicità è una condizione diffusa e penetrante, che procede dal basso attraverso atteggiamenti e convinzioni autonomamente maturati [Lipari (1993) «Problemi della laicità», 71].

L'attenzione non soltanto alle norme giuridiche, ma anche ai comportamenti della gente, che hanno molto influito, soprattutto in occasione dei referendum, nel determinare i mutamenti della realtà normativa, appare coerente con una scelta metodologica che riflette l'esigenza di assumere come oggetto di riflessione l'«esperienza giuridica» nel suo complesso, e cioè

l'insieme delle concrete manifestazioni di un reale storico qual è vissuto entro una determinata formazione sociale [Orestano (1983) «Progetto», 10],

nel contatto con la varia e molteplice realtà di fatti, istituzioni e ideologie ed assumendo un osservatorio capace di permettere

più d'ogni altro la percezione della globalità dell'esperienza giuridica in tutta la ricchezza delle sue sfaccettature [Grossi (1981) «Pagina introduttiva», 3].

La considerazione dell'esperienza giuridica come una costante dialettica tra un dato normativo e un tessuto di rapporti nascenti dall'attività dei consociati [Lipari (1968) «Il diritto civile», 111] induce a valutare il problema della laicità dello stato tenendo anche presenti le ragioni che hanno reso il tema della laicità un aspetto fondamentale della condizione culturale degli uomini e delle donne del nostro tempo, impegnati nell'aspirazione ad ottenere una maggiore autonomia rispetto alla fissità dei principi politici e religiosi con i

quali, nel corso della storia, le autorità civili e religiose, in contrasto con una visione liberale della vita individuale e sociale, hanno preteso di ottenere la passiva soggezione e la rinunciataria obbedienza dei cittadini e dei fedeli.

È dunque giustificata l'attenzione che il tema della laicità continua a suscitare tra gli studiosi del diritto e delle scienze politiche e storiche, giacché esso costituisce un argomento che, nonostante le molte incertezze derivanti dall'uso di un termine di difficile definizione, merita di essere considerato tra i problemi più importanti del diritto pubblico degli ordinamenti democratici e pluralisti.

Riferimenti bibliografici

ACCIAI R., *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e la sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, *Giur. cost.*, 38 (1993), 2151-65; ALBERIGO G., *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica nella Repubblica italiana, il tetto*, 1977, 188 e in AA.VV., *La revisione del Concordato alla prova*, Bologna, il Mulino, 1977, 25; Associazione europea dei testimoni di Geova, *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, Roma, Fusa, 1990; BELLINI P., *Come nasce una «res mixta»: la tutela del patrimonio artistico nella bozza di nuovo Concordato*, il Mulino, 1978, 268; ID., *Istruzione privata e sovvenzionamento pubblico, il tetto*, 1985, 458-77; ID. (a cura di), *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975; BOBBIO N., *Pluralismo*, *Diz. di politica*, II ed., Torino, Utet, 1983, 815-20; CARDIA C., *Pluralismo (dir. eccl.)*, *Enc. dir.*, 33 (1983), Milano, Giuffrè, 983-1003; ID., *Stato laico*, *Enc. dir.*, 43 (1990), 874-90; ID., *Stato e confessioni religiose*, Bologna, il Mulino, 1992; CASUSCELLI G., *Post-confessionismo è transizione. I problemi del diritto ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1984; CERRI A., *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 43 (1993), 289-314; CIPRIANI F., «Requiem» per la riserva di giurisdizione, *Foro it.*, 119 (1993), 723-7; ID., *Alla ricerca della riserva perduta*, *Foro it.*, 20 (1994), 1, 15-22; COLAIANNI N., *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: la riserva che non c'è*, *Foro it.*, 119 (1993), I, 727-34; D'AVACK P.A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Roma, Bulzoni, 1966; DI COSIMO G., *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed uguaglianza*, *Giur. cost.*, 38 (1993), 2165-81;

FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, II ed., Bologna, Zanichelli, 1990; GALANTE GARRONE A., *Il Papa e la scuola*, *La Stampa*, 16 marzo 1985, 3; GENTILONI F., *Né utopia né profezia. Una scelta pragmatica*, in *Lui vuole te*, Suppl. n. 1 de *il Manifesto*, 22 (1992); GROSSI P., *Pagina introduttiva* al vol. 10 (1981) dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1-5; GUARINO A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare e la legislazione negoziata con i culti acattolici*, *Quad. dir. pol. eccl.*, 5 (1989), n. 2, 125-48; GUERZONI L., *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, *Arch. giur. Filippo Serafini*, 172 (1967), 61-130; ID., *Stato laico e Stato liberale: un'ipotesi interpretativa*, *Dir. eccl.*, 88 (1977), I, 521; ID., *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, in G. Dalla Torre (ed.), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, 1993, 105-38; ID., *La disciplina regionale del volontariato*, in R. Botta (ed.), *Interessi religiosi e legislazione regionale*. Atti del convegno di studi (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffrè, 1994, 107-25; LARICCIA S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967; ID., *L'assistenza spirituale (artt. 11-13)*, in AA.VV., *La revisione del Concordato alla prova*, Bologna, il Mulino, 1977, 243; ID., *Stato e chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981; ID., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986; ID., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989; ID., *Diritti civili e fattore religioso in quarantanni di regime repubblicano*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, 2 (1989), Modena, Mucchi, 805-17; ID., *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, 2 (1991), Milano, Giuffrè, 243-61; ID., *Dalla riserva di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica: una giusta (ma tardiva) affermazione della sovranità statale in materia matrimoniale*, *Foro it.*, 119 (1993), I, 734-44; ID., *Dopo Corte cost. 421/93 è urgente la riforma del sistema concordatario matrimoniale*, *Foro it.*, 120 (1994), I, 22-8; LIPARI N., *Il diritto civile tra sociologia e dogmatica (Riflessioni sul metodo)*, *Riv. dir. civ.*, 14 (1968), I, 297; ID., *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto di famiglia*, in G. Dalla Torre (ed.), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, 1993, 69-82; MAFFETTONE S., *Valori comuni*, Milano, Il Saggiatore, 1989; MARANI G., *Il volontariato laico e confessionalmente caratterizzato negli Statuti comunali della Regione Emilia Romagna*, in R. Botta (ed.), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Atti del convegno di studi (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffrè, 1994, 346-73; MELANDRI G., *Le mamme per lucro, la*

Repubblica, 19 (1994), n. 227, 28 settembre, 12; MICCOLI G., *La questione della laicità nel processo storico contemporaneo*, in G.M., *Fra mito della cristianità e secolarizzazione. Studi sul rapporto chiesa-società nell'età contemporanea*, Casale Monferrato, Marietti, 1985, 474-98; MODUGNO F., *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel cd. sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, 3 (1990), Modena, Mucchi, 945; MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984; MORRA N., *Laicismo, Noviss. Dig. It.*, 9 (1963), Torino, Utet, 437-43; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., 2 (1976), Padova, Cedam; ONIDA F., *Sul concretamento del rapporto giuridico tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, Giuffrè, 1981, 441-67; ORESTANO R., *Progetto di una introduzione allo studio della «scientia iuris»*, *Foro it.*, 106 (1983), V, 8-18; PALADIN L., *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, Conferenza tenuta il 4 marzo 1993 nell'Aula magna dell'Università di Roma «La Sapienza», Roma, Univ. degli Studi di Roma «La Sapienza», 1993; PASTORI G., *Pluralismo solidale e pluralismo politico nello Stato democratico*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1980, 80; PIZZORUSSO A., *Diritto ecclesiastico e principi costituzionali*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1981, 1341; PRADER J., *Il matrimonio nel mondo*, Padova, Cedam, 1986; RICCARDI A., *Cattolicesimo*, in P. Ginsborg (ed.), *Stato dell'Italia*, Milano, il Saggiatore, 1994, 67-8; RODOTÀ S., *La nostra scuola e la loro, il Manifesto mese*, 1994, n. 8, 8-11; SASSI P., *Obiezione di coscienza cd. sopravvenuta e motivi religiosi. Una nuova sentenza della Corte costituzionale*, *Giur. cost.*, 37 (1992), 481; ID., *Scuola elementare e insegnamento della religione cattolica nel giudizio della Corte costituzionale*, *Giur. cost.*, 37 (1992), 2229-36; TAVAZZA L., *I nuovi soggetti del volontariato*, *Riv. del volontariato*, 1992, n. 6, 17; TEDESCHI M., *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, *Dir. eccl.* 104 (1993), I, 548-62; ZANONE V., *Laicismo*, *Diz. di politica*, II ed., Torino, Utet, 1983, 573-7.

*Carta canta**

Quali sono i diritti inviolabili degli uomini affermati e protetti dalla nostra Costituzione?

L'uguaglianza e la libertà sono i primi che mi vengono in mente. Penso alle lotte di uomini come Gaetano Salvemini, Piero Calamandrei, Guido Calogero, Lelio Basso, Giuseppe Alberigo e Norberto Bobbio, per ricordarne soltanto alcuni, e al loro impegno per garantire la pari dignità sociale e le libertà di tutti gli uomini e di tutte le donne.

L'uguaglianza non è solo quella formale. In assemblea costituente Lelio Basso ha sottolineato l'importanza del compito dei poteri pubblici di garantire una uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini. È necessario verificare cosa accade nella società e adottare le migliori soluzioni per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'attuazione di tale principio che non deve rimanere un principio astratto. Basta pensare alla parità tra uomo e donna e considerare che le donne in Italia votano solo dal dopoguerra! Oppure alla riforma del diritto di famiglia del maggio 1975: dal 1966 era stata presentata una proposta di riforma in Parlamento, ma l'iter parlamentare si protrasse per ben nove anni perché sarebbe stato impossibile approvare una riforma in tale materia fino a quando fosse rimasta in vigore la disposizione del Codice Civile che stabiliva che il matrimonio non si poteva sciogliere se non con la morte di uno dei coniugi. Insomma, era impossibile approvare una riforma adeguata alle esigenze della società perché era in vigore la disposizione normativa che impediva il divorzio. È stato necessario percorrere una strada lunga e piena di ostacoli: mi riferisco all'approvazione della legge 898 del 1970 e alle polemiche politiche e sociali che hanno preceduto la consultazione popolare del 13 maggio del 1974, quando il 59 per cento degli italiani ha confermato la legge che ha stabilito il principio divorzista in Italia. Anche questa è stata una battaglia di uguaglianza e di libertà.

* Intervista a cura di C. LALLI, in *Il mucchio selvaggio*, 35, 2011, marzo, pp. 52-55.

Quella italiana è una buona Costituzione? È una condizione sufficiente per garantire i nostri diritti?

Direi che una buona Carta costituzionale – e quella italiana del 1948 è una delle migliori in circolazione! – sia senza dubbio necessaria ma certo non sufficiente. La condizione fondamentale per la garanzia dei diritti è rappresentata dall’opinione pubblica, dall’impegno civile dei cittadini, dalla conoscenza dei diritti riconosciuti dalle disposizioni costituzionali e dalla consapevolezza di quanto sia importante l’obbligo del rigoroso rispetto dei limiti dell’intervento statale nella vita dei consociati. Naturalmente le leggi specifiche a garanzia dei diritti sono molto importanti, così com’è essenziale il panorama circostante; penso alla convezione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e alle altre costituzioni e carte dei diritti europee e di altri continenti. È importante la coerenza tra le carte costituzionali dei diversi Paesi perché la rete di protezione diventi sempre più ampia e resistente.

Nel dibattito pubblico alcune parole sono abbandonate in una ambiguità semantica che genera confusione. La palude semantica riguarda per esempio “laicità” o molte delle parole su cui si fonda la Costituzione e che vengono ripetute nel celebrare i centocinquanti anni. Cosa è successo ad alcune parole?

Le parole e le espressioni delle carte costituzionali hanno grande rilievo, e la presenza o l’assenza di una parola – che comunque può avere molti significati – determinano importanti conseguenze interpretative. A proposito di laicità, l’articolo 2 della Costituzione francese del 1958 sancisce che la Francia è “una repubblica laica e democratica”. L’articolo 1 della Costituzione italiana stabilisce che l’Italia è “una repubblica democratica fondata sul lavoro”. Nel nostro Paese il percorso della laicità è accidentato: le scelte fatte in assemblea costituente sono state cruciali. Ma i Patti Lateranensi (Trattato e Concordato) dell’11 febbraio 1929 contenevano norme che perseguivano l’obiettivo di garantire la confessionalità dello Stato e certamente non promuovevano il principio di laicità delle istituzioni civili. Un aspetto interessante riguarda l’uso degli aggettivi: nel dibattito politico e nelle polemiche tra gli Stati e alcune confessioni religiose, come

la Chiesa Cattolica, assai spesso si adottano espressioni come vera laicità o sana laicità, per indicare la contrapposizione rispetto a forme di laicità falsa e malata.

Ad ogni modo, non basta certamente una parola per garantire i diritti: in proposito è significativo l'uso delle espressioni riguardanti le garanzie del "lavoro". Mi è capitato spesso, nella mia attività didattica, di citare l'articolo 4 della Costituzione: "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Negli anni più recenti molti studenti, soprattutto i più giovani, sorridono amaramente e si chiedono dove sia finito questo diritto, tanto importante da essere sancito dalla Carta costituzionale. Un principio può anche rimanere solo un'astratta formula giuridica, priva di effettivo riconoscimento sostanziale in tutte le ipotesi, purtroppo assai numerose, nelle quali manchi completamente l'attuazione di un principio teorico.

Il perversimento semantico può essere intenzionale, soprattutto rispetto a parole importanti come "libertà"?

Succede ogni giorno: la parola "libertà" compare nella denominazione di molti partiti (Popolo della Libertà, Futuro e Libertà), di parecchi giornali e di numerose associazioni. Si vuole tentare di convincere che solo il partito, o il giornale, che si definisce "libero", o che prevede il riferimento alla libertà nella propria denominazione, sia davvero garante delle istanze di libertà! Ma, ancora una volta, non basta una parola per rendere gli uomini liberi. Se poi quella libertà nasconde, per esempio, un monopolio della informazione diventa quasi grottesco e l'espressione "libertà" diventa uno schermo, un insopportabile artificio. È inevitabile che vi sia un uso diverso delle parole, che dipende anche dal piano della valutazione e dal contesto; bisognerebbe però limitare l'ambiguità semantica. La libertà non deve diventare privilegio. Faccio un esempio: il cosiddetto lodo Alfano, nel quale il principio di uguaglianza davanti alla legge è stravolto. Una così accentuata lesione del principio di uguaglianza non può essere introdotta in un ordinamento senza stravolgerlo e trasformarlo in un regime illiberale: e questo stravolgimento andrebbe ostacolato, perché sono pericolose le maggioranze che non credono più nei principi costituzionali e perché nessun risultato elettorale può giustificare il superamento delle garanzie necessarie affinché l'ordinamento rimanga liberale e garantista dell'idea stessa di uguaglianza.

Perché è tanto importante soffermarsi sulle parole?

Intendersi sulle parole e sui loro significati è di fondamentale importanza per il rispetto delle regole. Se una regola non è comprensibile è impossibile applicarla e rispettarla. Oppure la si può applicare in modi molto diversi tra loro, e il risultato è comunque insoddisfacente. È significativo cosa sia accaduto in Italia nel corso dei centocinquant'anni dalla formazione del nostro stato (17 marzo 1861), con il passaggio dal periodo dell'Italia liberale, a quello del regime fascista e poi, nel 1945, a quello dell'ordinamento democratico. La costituzione del 1848, lo statuto concesso dal sovrano Carlo Alberto, il cui articolo 26 affermava che "la libertà individuale è guarentita", è rimasta vigente per tutto il ventennio fascista, sebbene fosse stata del tutto svuotata di contenuti. Le norme costituzionali dello statuto sono rimaste in vigore anche in quegli anni in cui tutte le libertà individuali e collettive sono state soppresse, soprattutto nel periodo seguente l'assassinio di Giacomo Matteotti del 10 giugno 1924. Negli anni del regime le leggi sono cambiate, nonostante la costituzione albertina prevedesse la formale garanzia delle libertà individuali. Ecco perché nel 1948 lo statuto albertino è stato sostituito da una costituzione lunga e rigida, che si caratterizza come una carta costituzionale completa e articolata, nella quale i costituenti hanno voluto tenere presenti e assicurare le essenziali esigenze di uguaglianza e di libertà al fine di garantire i diritti fondamentali dei cittadini, anzi i diritti di tutte le donne e di tutti gli uomini (mi riferisco, in particolare agli articoli 2 e 3 e a tutta la prima parte della Costituzione).

La nostra Costituzione afferma la libertà religiosa. Non sarebbe importante anche da parte dei religiosi garantirla? Non è offensivo imporre una religione? Non si umilia, tramite l'obbligo, l'importanza di una scelta?

Finora ho parlato soprattutto dal punto di vista dell'ordinamento statale italiano. Penso all'articolo 7 della Costituzione: secondo un'abitudine diffusa si dice che questo articolo regola i rapporti tra Stato e "chiesa". Invece bisognerebbe fare molta attenzione al significato dell'aggettivo "cattolica" usato dal costituente, tenendo presente che la Costituzione, nell'articolo ora citato, prevede espressamente i rapporti tra Stato e "Chiesa Cattolica". Infatti "tutte le confessioni religiose"

sono, per impegno costituzionale, “ugualmente libere davanti alla legge” e la confessione cattolica è una delle confessioni, non “la confessione”. Questa differenza è importante.

Dal punto di vista della Chiesa cattolica lo scenario cambia: per l’ordinamento canonico la religione cattolica è “la Verità”. Se si parte dal presupposto che una chiesa costituisca l’unica chiesa, la libertà somiglia all’errore: *extra ecclesiam nulla salus*. Con la premessa che quella sia la strada giusta, come parlare di libertà? Come potrebbe, la Chiesa cattolica, garantire la libertà (di sbagliare), cioè di credere in altra verità o di non credere? Nell’ordinamento italiano, e in tutti gli ordinamenti democratici statali che garantiscono pluralismo, libertà ed uguaglianza, i diritti dei credenti (in diverse confessioni) convivono, devono convivere, con i diritti dei non credenti. Non può esistere “la Verità”.

Quali dovrebbero essere i rapporti tra le religioni e gli Stati?

La partecipazione delle religioni alla vita democratica è molto complessa. La pretesa di “Verità” mal si adatta alla laicità delle istituzioni civili. E tuttavia, tra i documenti approvati durante i lavori del Concilio Ecumenico Vaticano II (1962-1965), vi è un passo illuminante della Costituzione conciliare *Gaudium et Spes*. Il paragrafo 76 afferma: «Tuttavia essa [la chiesa cattolica, cioè l’unica chiesa] non pone la sua speranza nei privilegi offertile dall’autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all’esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constataste che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo o nuove circostanze esigessero altre disposizioni».

La Chiesa cattolica, in sostanza, avrebbe potuto – a mio avviso, avrebbe dovuto – rinunciare ai diritti ottenuti a seguito della stipulazione dei concordati, perché i privilegi riconosciuti da tali accordi avrebbero potuto suscitare dubbi sulla sincerità della sua testimonianza. Una formula molto raffinata e problematica, frequentemente citata da quanti, anche tra i cattolici, contestano la vigenza dei concordati negli Stati totalitari divenuti Stati democratici. In quegli anni si confidava molto in questa dichiarazione di intenti da parte di chi è abituato a prendere sul serio le dichiarazioni contenute nelle disposizioni giuridiche, anche di ordinamenti caratterizzati da forti peculiarità com’è l’ordinamento canonico.

Era il 7 settembre 1965 quando Paolo VI dichiarò che «tutte e singole le cose, stabilite in questa Costituzione Pastorale sono piaciute ai Padri del Sacro Concilio. E Noi [...] le approviamo, le decretiamo e stabiliamo [...]». Qualche anno dopo, l'11 febbraio del 1973, nel periodo cruciale delle polemiche collegate alla consultazione popolare per la legge sul divorzio, Pietro Scoppola pubblicherà un articolo sul quotidiano "Il Giorno", intitolato *Alla Chiesa la prima mossa di rinuncia al Concordato*.

I cattolici democratici in quegli anni credevano nella concreta possibilità di nuovi comportamenti e orientamenti da parte ecclesiastica – mi viene in mente il titolo del bel film di Mario Martone *Noi credevamo* –; oggi dobbiamo dire si illudevano che alle parole potessero seguire i fatti. Ben presto le speranze si sono trasformate in delusioni; e quasi tutti i principi del Concilio Vaticano II sono diventati lettera morta, e di recente i silenzi prevalgono sulle parole.

Non si rischia la riduzione al ridicolo di alcune questioni religiose? Dov'è il libero arbitrio, solo per fare un esempio?

La visione oggi dominante delle questioni religiose e cattoliche è molto spesso volgare. Penso che i cattolici dovrebbero arrabbiarsi constatando quanto spesso i novelli paladini del cattolicesimo siano delle caricature e siano mossi da interessi e ambizioni esclusivamente di carattere politico, o meglio partitico.

E allora bisogna guardare ai migliori: penso al volontariato o ad alcuni preti di strada, impegnati nell'attraversare le frontiere dell'emarginazione e della speranza. E penso alle posizioni, quasi sempre condivisibili, per una valutazione delle esigenze di una società civile, sostenute da un amico di religione valdese con una sincera visione democratica come Giorgio Peyrot, purtroppo morto da poco. Nelle gerarchie clericali non emergono personalità di spicco. Nemmeno nel dibattito pubblico a pensarci bene. E non è un caso. Dovremmo comunque superare l'ottica secondo la quale alla Chiesa cattolica, a tutte le chiese, si possa chiedere l'impegno spontaneo nel garantire il rispetto delle libertà di religione e delle garanzie di laicità. Quel rispetto lo dobbiamo pretendere come cittadini e non aspettare che arrivi dall'alto o dagli altri.

*La disposizione dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Garanzia di certezza per gli amministrati, trasparenza dei processi decisionali pubblici e loro prevedibilità. - 3. L'ambito soggettivo e oggettivo della disposizione. - 4. L'obbligo di predeterminazione dei criteri di decisione: valore e significato di una disposizione che assurge a principio generale dell'ordinamento. - 5. L'obbligo di pubblicità dei criteri e delle modalità di predeterminazione. - 6. Attuazione della disposizione e relativa casistica.

1. *Premessa* – La legge n. 241 del 1990 ha per la prima volta previsto una disciplina comune a tutte le forme di attribuzione di «sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari» e, più in generale, di provvedimenti attributivi di «vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati».

Anche prima dell'approvazione di tale disposizione non mancavano certe previsioni normative intese a stabilire limiti generali ai quali erano tenute ad attenersi le pubbliche amministrazioni, nell'adempimento dei propri compiti di emanazione di provvedimenti con i quali venivano assegnati vantaggi economici. Limitandosi a fare un esempio significativo, si ricordi quanto stabilisce la l. 10 aprile 1981, n. 151, che, in materia di trasporti pubblici, prevede le modalità di concessione dei contributi per l'esercizio e per gli investimenti relativi ai servizi di trasporto pubblico locale. Tale legge dispone, nell'art. 5, che i contributi sono erogati dalla regione, direttamente o tramite altri enti, e, nell'art. 6, che essi sono erogati dalla regione sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto, e sono determinati annualmente calcolando: il costo economico standardizzato del servizio, con riferimento a criteri e parametri di

* In *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 572-86 e in *Studi in onore di Alberto Romano*, Le grandi Opere, 3 voll., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 2133-53.

rigorosa ed efficiente gestione; i ricavi presunti del traffico derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione; l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento da erogare alle imprese od esercizi di trasporto, sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi. Nella legge stessa si precisa che la verifica dello stato di attuazione del piano deve essere effettuata mediante resoconti semestrali.

Assai spesso ha rappresentato un obiettivo ritenuto dal legislatore meritevole di considerazione quello di stabilire «casi per cui la legge fa carico ad un organo di prefissare i criteri per lo svolgimento della sua attività o di quella di altri organi»¹.

La previsione contenuta nell'art. 12 va dunque interpretata sulla base di una lunga esperienza di amministrazioni consapevoli dell'esigenza di perseguire un obiettivo fondamentale dell'agire amministrativo e assume grande rilievo per avere previsto, nel primo comma, la regola della predeterminazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui devono attenersi i rispettivi ordinamenti e, nel secondo comma, il principio che «l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui alla comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1».

Ai sensi dell'art. 12, sono previsti a carico delle pubbliche amministrazioni quattro diversi doveri, consistenti nel predeterminare i criteri e le modalità per la concessione dei benefici, nel rendere pubbliche tali regole, nel rispettare i limiti precostituiti, nell'indicare infine, nella motivazione del provvedimento amministrativo, l'avvenuta osservanza dei limiti stessi.

Per quanto riguarda il primo di tali doveri, con la riforma del procedimento amministrativo del 1990 è stato codificato un principio di carattere generale del nostro ordinamento giuridico, già enunciato dalla giurisprudenza ed esaminato dalla dottrina: il principio per il quale «alla Pubblica amministrazione non è consentito incidere con provvedimenti singoli sulle sfere istituzionalmente libere dei cittadini senza la pre-costituzione di parametri normativi di riferimento»², delle

¹ V. OTTAVIANO, *Giudice ordinario e giudice amministrativo di fronte agli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1986 e in *Id.*, *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1992, p. 221 ss.

² CONS. STATO, sez. IV, 20 maggio 1980, n. 577, in *Giur. it.*, 1980, III, 1, c. 101, che,

garanzie costituzionali predisposte per assicurare in ogni momento la giustiziabilità degli atti e dei comportamenti amministrativi (art. 113 cost.) e del principio del giusto procedimento³.

Già in epoca anteriore al 1990, nessuna erogazione di denaro pubblico poteva ritenersi legittima se non fosse stata finalizzata al perseguimento degli obiettivi pubblici assegnati allo stato o all'ente pubblico. Si può ricordare in proposito la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti riguardante l'illegittimità delle attribuzioni ai dipendenti in occasione delle festività e la rigorosa valutazione delle spese di rappresentanza⁴. La necessaria finalizzazione delle somme corrisposte al soddisfacimento dell'interesse pubblico affidato alla

giudicando sulla legittimità di provvedimenti sfavorevoli nei confronti dei cittadini ma con affermazioni di carattere generale, da ritenersi valide dunque anche nei confronti degli atti ampliativi della loro sfera giuridica, pone in evidenza la rilevanza della regola generale di legittimità dell'azione amministrativa, del criterio organizzativo stabilito dall'art. 97 cost., in funzione del perseguimento degli obiettivi dell'imparzialità e del buon andamento delle attività pubbliche: cfr. S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 2006, p. 47 ss.

³ In dottrina cfr. tra gli altri Vezio Crisafulli, che nel 1962 definisce tale principio come esigenza di raffrontabilità di ogni atto amministrativo con la "previa" normativa (V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 130 ss.); A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973; S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 46; P. VIRGA, *Limitazione della discrezionalità per l'attuazione della imparzialità amministrativa*, in *Studi Scaduto*, V, Padova, Cedam, 1970, p. 770 ss.; ID., *Eccesso di potere per mancata prefissione di parametri di riferimento*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 587 ss. In giurisprudenza cfr. TAR Piemonte, 10 gennaio 1979, n. 12, in *Tar*, 1979, I, p. 835 ss., nel senso dell'affermazione generale della necessaria predeterminazione di parametri generali per i provvedimenti che incidano sulle sfere soggettive dei cittadini; CONS. ST., sez. IV, 20 ottobre 1981, n. 786, in *Cons Stato*, 1981, I, p. 1013 ss.; TAR Piemonte, sez. II, 29 novembre 1986, n. 536, in *Tar*, 1986, I, p. 159 ss.; TAR Veneto, sez. II, 23 dicembre 1987, n. 986, *ivi*, 1988; I, p. 466 ss.

⁴ D. PONTE, *Art. 12*, in *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo. La l. 241 del 1990 e successive modificazioni*, II ed., Padova, Cedam, 2007, p. 489 ss.; per la giurisprudenza dei giudici contabili cfr., tra le altre decisioni, CORTE. CONTI, sez. giur. Sicilia, 16 marzo 1998, n. 80, in *Sett. giur.*, 1998, IV, p. 235 ss., con riferimento alla responsabilità per spese di missione negli USA; ID., 30 marzo 2000, n. 160/EL, per responsabilità derivanti dalle corresponsione di spese a titolo di regalia a consiglieri ed assessori esterni a fine mandato; ID., sez. centrale, 20 aprile 1998, n. 105, riguardo a spese per strenne di fine anno – borse di rilevante valore – a favore degli stessi amministratori comunali e dei dirigenti.

cura dell'ente ha sempre rappresentato, e continuerà a costituire anche in futuro, il requisito essenziale di legittimità delle sovvenzioni di qualunque genere, nonostante la mancata previsione espressa di tale requisito nel testo dell'art. 12 l. n. 241 del 1990.

La disposizione dell'art. 12 non ha una portata generale, in quanto il legislatore si riferisce alle erogazioni senza corrispettivo, in coerenza con l'esigenza, giustamente posta in rilievo dalla dottrina, che in caso di presenza di più domande e di scarsità delle risorse disponibili, siano stabilite regole di giustizia distributiva, che devono essere osservate, anche per fornire elementi di valutazione sia alle parti escluse dai vantaggi attribuiti con il provvedimento sia al giudice, in caso di ricorso giurisdizionale; d'altra parte, anche nelle ipotesi in cui non sussista scarsità di risorse e non esista realmente la concorrenza tra più aspiranti, occorre comunque evitare il rischio di comportamenti collusivi fra amministrazioni e privati a danno della finanza pubblica⁵. In proposito anche il Consiglio di Stato ha individuato la *ratio* della disposizione commentata nella razionalizzazione e nella trasparenza in materia di erogazioni senza corrispettivo⁶.

2. *Garanzia di certezza per gli amministrati, trasparenza dei processi decisionali pubblici e loro prevedibilità* – La dottrina più attenta alle novità introdotte dalla legge generale sul procedimento amministrativo ha giustamente sottolineato il collegamento fra il principio previsto nell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 e alcune delle principali esigenze che avevano ispirato l'azione della sottocommissione di studio presieduta dal prof. Mario Nigro, operante nell'ambito della commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti fra Stato e cittadini, costituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri: Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi⁷.

⁵ G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini, Maggioli, 1991, p. 67 ss.; A. POLICE, *Prevedibilità delle scelte e certezza dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 697 ss., spec. p. 699 ss.; ID., *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998, p. 167 ss.

⁶ Sez. I, parere n. 618 del 1985.

⁷ Lo schema del disegno di legge, composto di 31 articoli, è pubblicato in *Riv. trim.*

La legge di riforma del 1990 aveva la duplice finalità di democratizzazione e di semplificazione del procedimento amministrativo ed è stata approvata con l'intento di soddisfare due esigenze spesso evidenziate negli anni precedenti l'entrata in vigore della legge: quella della partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, fin dalla fase della sua impostazione⁸, e quella dell'accesso dei cittadini agli atti dei pubblici poteri⁹.

La formulazione dell'art. 12 si differenzia da quella originariamente prevista nello schema del disegno di legge per tre aspetti particolari: il riferimento, tra i beneficiari dei vantaggi economici, anche agli enti pubblici (v. *infra*, par. 3); il richiamo delle «forme previste nei rispettivi ordinamenti»; la precisazione della inerenza dei singoli provvedimenti agli interventi di cui al primo comma.

Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, si è giustamente rilevato in dottrina che la specificazione è stata probabilmente introdotta al fine di eliminare i dubbi interpretativi cui avrebbe potuto dare origine la formulazione originaria: tale formulazione («provvedimenti di cui al primo comma») poteva, infatti, essere intesa come riferibile ai provvedimenti di autolimitazione e non ai provvedimenti di concessione dei vantaggi economici, mentre il riferimento attuale ai «singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al primo comma» non può che riguardare i singoli e specifici provvedimenti di concessione dei benefici¹⁰.

Per quanto riguarda un altro degli elementi presente nel testo della legge e assente nello Schema della Commissione Nigro, e cioè il riferimento alle «forme dei rispettivi ordinamenti», esso deve interpretarsi come necessità di atti formali, non sostituibili da prassi ed usi interni,

scienza amm., 1987, p. 88 ss. Sul testo approvato dalla commissione si era pronunciato favorevolmente il Consiglio di stato nella seduta del 19 febbraio 1987, con alcuni suggerimenti che sono stati poi recepiti nello schema del disegno di legge.

⁸ F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, 2000, p. 943 ss.; S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 257 ss.

⁹ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 262 ss.

¹⁰ E. BALESTRA, *L. 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Capo III - Partecipazione al procedimento amministrativo. Commento all'art. 12*, in *Nuove leggi commentate*, 1995, 1, 67 ss., spec. p. 69.

che potrebbero eventualmente avere una funzione integrativa ma non potrebbero mai sostituire l'emanazione di provvedimenti formali.

In particolare è stata posta in rilievo l'importanza che la disposizione commentata assume per le garanzie di certezza del diritto nei confronti degli amministrati, della trasparenza delle decisioni amministrative e della necessaria predeterminazione dell'azione amministrativa come mezzo per conseguire l'obiettivo della prevedibilità di ogni scelta compiuta dall'amministrazione¹¹.

La riforma del controllo degli atti e dei procedimenti amministrativi ha preso le mosse dalla l. n. 241 del 1990 e soprattutto dall'art. 1 di questa legge, il quale, stabilendo che «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza», indica le nuove regole che devono indirizzare l'azione amministrativa facendo emergere, accanto ai diritti tradizionali (diritti di libertà, diritti della persona, diritti sociali), i diritti di seconda generazione, quali sono quelli all'informazione, alla trasparenza e alla pubblicità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda i c.d. "obblighi di trasparenza", si tratta certo di un'espressione molto generica, che non comprende soltanto il diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi; il termine "trasparenza", riferito all'agire amministrativo, viene adoperato per indicare la qualità con la quale un organo o un ente pubblico eseguono delle scelte amministrative o gestiscono un procedimento: esso viene ricondotto nell'ambito dei principi di imparzialità, di buon andamento e di buona amministrazione.

Dopo appena quattro anni dall'approvazione della Carta costituzionale, Carlo Esposito osservava, in una conferenza tenuta all'università di Padova, per il corso sulla riforma della pubblica amministrazione organizzato dalla locale facoltà di scienze politiche: «in ossequio al principio di imparzialità si dovrebbe stabilire in generale che l'attività dell'amministrazione deve svolgersi sempre in un ideale contraddittorio con tutti gli interessati. Si dovrebbe cioè prescrivere in principio che, salvo i casi in cui uno specifico interesse pubblico lo vieti, i poteri pubblici dei funzionari siano esercitati in pubblico,

¹¹ A. POLICE, *Predeterminazione*, cit.

e che le procedure amministrative siano sempre istruite in pubblico e che l'attività preparatoria degli atti non si svolga nel mistero e nel segreto degli uffici, ma in modo palese; e che di tutti gli elementi che possano anche e solo psicologicamente influire sulle decisioni (delle richieste orali degli interessati e delle segnalazioni delle autorità e dei privati, di eletti e di elettori), resti pubblica traccia nel procedimento. Le mura degli uffici dovrebbero essere di vetro, mentre oggi, troppo spesso, sono del tutto simili a quelle degli uffici privati entro le quali si trattano in segreto questioni private; e le parole non dovrebbero essere sussurate, ma pronunciate e scritte in modo che ogni interessato (ogni cittadino) possa avere cognizione degli elementi influenti sulla decisione ed abbia modo di contrapporre in tempo utile argomento ad argomento»¹².

Il principio di "pubblicità" si definisce un principio interno perché esprime direttamente nella procedura il principio democratico, che è uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione, proclamato nell'art. 1 [«L'Italia è una repubblica democratica (...)»]. Il dovere di pubblicità è espressamente enunciato per gli atti normativi (art. 10 disposizioni preliminari codice civile, che ricollega al momento della pubblicazione l'inizio della obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti). Per l'attività amministrativa, alcune disposizioni avevano in passato enunciato il principio (es.: artt. 62 e 97 t.u. l. com. e prov. del 1934 per le deliberazioni dei comuni; art. 14 l. n. 748 del 1972 per le deleghe conferite dai ministri o dai dirigenti superiori), ma è mancata, sino alla riforma del 1990, una regola generale che lo contemplasse. Il principio di pubblicità assume grande rilievo perché pone in evidenza il carattere pubblico generale che deve potenzialmente rivestire l'attività amministrativa.

Sotto il profilo dell'attività amministrativa, la pubblicità si ricollega all'esigenza che siano resi disponibili al pubblico gli atti e i documenti di ufficio; ma il rispetto del principio di pubblicità richiede che non soltanto sia rigorosamente rispettata la pubblicità degli atti, ma che l'attività dell'amministrazione, in ossequio al principio costituzionale contenuto nell'art. 97 cost., che esige l'imparzialità dell'ammini-

¹² C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss e in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 245 ss., spec. pp. 257-58.

strazione e delle sue decisioni, debba svolgersi sempre in un ideale contraddittorio con tutti gli interessati.

Tali considerazioni generali riguardanti i principi di imparzialità, di buon andamento, di trasparenza e di pubblicità dell'azione amministrativa assumono rilevanza per comprendere il significato della importante novità contenuta nell'art. 12 della legge n. 241 del 1990.

3. *L'ambito soggettivo e oggettivo della disposizione* – Come risulta dalla interpretazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 12 legge n. 241 del 1990, questa si riferisce ai contributi attributivi di vantaggi economici di qualunque genere (sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e ogni altro provvedimento della stessa natura di quelli espressamente previsti) nei confronti di persone e di enti pubblici e privati e stabilisce che tali contributi debbano essere decisi solo a seguito della predeterminazione e della pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti e nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

La disposizione si riferisce a un ambito particolare dell'attività della pubblica amministrazione consistente in cessioni di beni o denaro, effettuate in mancanza di una causa di diritto privato e collegabili al perseguimento dei c.d. compiti di benessere dell'amministrazione¹³.

L'art. 12 tuttavia non riguarda solo sussidi o incentivazioni ad attività economiche, ma si riferisce a ogni tipo di intervento economico: gli elementi che caratterizzano tali interventi sono il loro contenuto economico, la loro destinazione a soggetti determinati, e non alla generalità dei soggetti, la condizione che si tratti di interventi per i quali la concessione della sovvenzione o dell'ausilio finanziario sia rimessa a una valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa e si possa parlare dunque dell'esplicazione di un potere di autolimi-

¹³ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, XV ed., I, 1989, p. 621 ss., II, p. 1135 ss. Per una definizione di questi interventi, ma con riferimento solo ai settori economici e imprenditoriali, cfr. M. CARABBA, *Spesa pubblica ed iniziativa imprenditoriale*, Torino, Einaudi, 1968, che richiama l'ipotesi di premi, contributi, sussidi, mutui, finanziamenti diretti o indiretti, "incentivi finanziari", intendendo con tale termine tutte le erogazioni finanziarie pubbliche nei confronti di soggetti che esercitano attività economiche.

tazione della pubblica amministrazione: l'esercizio di tale potere non rappresenta il risultato di una scelta libera del pubblico funzionario ma di una scelta imposta dalla legge e fondata, tra l'altro, sull'esigenza di «tutelare l'affidamento ingenerato nel destinatario del provvedimento amministrativo circa il rispetto delle procedure»¹⁴.

Per quanto riguarda i soggetti nei cui confronti vengono emessi i provvedimenti attributivi di vantaggi economici la disposizione non prevede alcuna eccezione e dunque essi possono essere persone fisiche, singole o associate, enti pubblici ed enti privati. La decisione del legislatore di estendere il principio anche agli enti pubblici è coerente con l'indicazione e il suggerimento contenuti in un parere dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato¹⁵ e rivela l'esigenza, avvertita dal legislatore della riforma, di evitare che il carattere pubblico di un ente possa di per sé comportare un regime differenziato nell'erogazione di ausili finanziari.

4. *L'obbligo di predeterminazione dei criteri di decisione: valore e significato di una disposizione che assurge a principio generale dell'ordinamento* – L'art. 12, nel riferirsi alle elargizioni senza corrispettivo, riguarda soltanto gli stanziamenti per i quali il legislatore non abbia previsto una specifica disciplina riguardante la prefissione dei criteri e delle modalità: il legislatore del 1990 infatti non ha ritenuto di accogliere l'auspicio, che era stato espresso prima dell'approvazione della legge sul procedimento, che venisse previsto, in attuazione delle esigenze di una codificazione generale, un principio applicabile per l'esercizio di tutta l'attività amministrativa e non soltanto per quella consistente nell'emissione di provvedimenti attributivi di vantaggi economici¹⁶.

¹⁴ Corte dei conti, 10 maggio 1993, n. 76, in *Cons. Stato*, 1993, II, 1936; in dottrina cfr. E. BALESTRA, *L. 7 agosto 1990, n. 241*, cit., p. 67; L. GIAMPAOLINO, *Prime considerazioni sulle nuove norme in materia di procedimento amministrativo*, *Riv. della Corte conti*, 1991, p. 342 ss.; P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990.

¹⁵ Parere 17 febbraio 1987, n. 7, riportato in F. TRIMARCHI, *Un procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Atti del Convegno (Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988), Milano, Giuffrè, 1990, pp. 201-2.

¹⁶ E. MELE, *Commento dell'articolo 12*, in *Procedimento amministrativo e diritto*

La disposizione dell'art. 12 si collega direttamente ai principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa¹⁷, tanto che giustamente si è osservato che tale contiguità avrebbe reso preferibile la sua collocazione nella parte relativa ai principi generali dell'azione amministrativa¹⁸.

La previsione riguardante la predeterminazione dei criteri e delle modalità e l'obiettivo della loro chiara comprensibilità nel testo dello stesso provvedimento amministrativo devono collegarsi all'esigenza di attuare un rigoroso controllo delle finalità di ogni provvedimento attributivo di vantaggi economici che costituiscono un limite per l'esercizio di ogni attività amministrativa¹⁹.

La qualificazione della disposizione in termini di principi generali è stata affermata in una importante pronuncia dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato, che ha affermato che l'art. 12 costituisce principio generale in materia di ausili finanziari, e pertanto non definisce l'autorità che deve preventivamente fissare i criteri e le modalità di concessione dei contributi, né la natura di tale preventiva determinazione; tutti questi aspetti varieranno in considerazione del contesto normativo in cui la determinazione stessa s'inserisce, e in particolare a seconda dell'aspetto più o meno definito del sistema, a livello legislativo o comunque più generalmente normativo; in tale ottica è stato altresì evidenziato che, sempre in sede di concessione di ausili finanziari o attribuzione di vantaggi a persone od enti pubblici e privati, la suddetta predeterminazione dei criteri e delle modalità ad

di accesso ai documenti, a cura di ITALIA e BASSANI, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 321 ss.; P. VIRGA, *Eccesso di potere*, cit., p. 587 ss.

¹⁷ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 51.

¹⁸ Così F. CASTIELLO, *La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e le sue disposizioni di principio*, Roma, Consiglio regionale del Lazio, Servizio legislativo, Centro studi, 1993, p. 47, il quale tuttavia osserva che l'inserimento della norma nel capo III, concernente la partecipazione al procedimento amministrativo, sembra spiegabile, «tenuto conto dell'esigenza che soltanto con la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità anzidetti, è possibile un efficace esercizio del diritto di partecipazione»; cfr. anche F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione*, cit.; C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in ID., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1992, p. 47.

¹⁹ Con specifico riferimento al principio che si è giustamente definito di autolimita dell'amministrazione, cfr. P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione*, cit.

essi correlati (nonché il loro rispetto) da parte delle amministrazioni è rivolta alla trasparenza dell'azione amministrativa e si atteggia a principio generale in forza del quale l'attività di erogazione dell'amministrazione deve in ogni caso rispondere a referenti oggettivi, e quindi definiti precedentemente al singolo provvedimento, nonché pubblici²⁰.

Il legislatore si è dunque proposto di recepire limitatamente ai provvedimenti accrescitivi della sfera economica dei destinatari, il principio giurisprudenziale secondo il quale la pubblica amministrazione ove sia chiamata a scegliere tra più soluzioni in chiave comparativa, deve predeterminare i criteri della decisione²¹. La norma contenuta nell'art. 12 non comprime la discrezionalità della Amministrazione pubblica in sede di valutazione dell'*an*, del *quantum* e delle modalità di erogazione di un determinato vantaggio economico. Al contrario, essa, senza eliminare tale discrezionalità, è intesa a fissare una "tecnica di razionalizzazione" della stessa, basata sull'obbligatoria determinazione e pubblicazione, da parte dell'amministrazione procedente, dei criteri e delle modalità di erogazione di benefici economici.

5. *L'obbligo di pubblicità dei criteri e delle modalità di predeterminazione* – Il comma 1 dell'art. 12 non solo prevede la necessaria predeterminazione dei criteri dell'attività pubblica, ma ne impone anche la pubblicazione, per consentirne la conoscibilità da parte del pubblico; tale previsione si collega con l'art. 26 della stessa legge, che al primo comma impone l'obbligo di pubblicità per la maggior parte degli atti amministrativi, e, al secondo comma, ne stabilisce il rispetto per tutte le disposizioni di attuazione della stessa legge. La *ratio* di questa previsione è quella di consentire la conoscenza dell'azione amministrativa e il controllo della stessa, non solo attraverso il sindacato giurisdizionale sulla prefissione dei limiti, sul contenuto e sulla loro osservanza, ma anche attraverso un controllo «diffuso» che può essere esercitato dai cittadini in ogni sede amministrativa e politica²².

²⁰ CONS. STATO, AG, 28 settembre 1995, in *Cons. Stato*, 1997, I, p. 601 ss.

²¹ TAR Sicilia, 15 settembre 1992, n. 695 e, in precedenza, CONS. STATO, sez. VI, 6 giugno 1984, n. 365; ID., sez. V, 12 maggio 1987, n. 283.

²² E. BALESTRA, *op. cit.*, 69; P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione*, cit., p. 487; in giurisprudenza, cfr. TAR Lazio, sez II, 8 novembre 1990, in *Tar*, 1990, I, p. 4099 ss.

«La concezione che ci ha animato, si legge nel testo redatto dalla commissione, è stata quella che prevede l'obbligo della P. A. di usare mezzi di pubblicità adeguata a portare a conoscenza di tutti coloro che possono essere interessati e diciamo anche toccati da questi provvedimenti, la vicenda dell'iniziativa pubblica in questo settore e quindi dare a tutti la possibilità di partecipazione a queste procedure che sono procedure favorevoli al privato, su un piede di parità per poter concorrere alla procedura destinata all'assegnazione di questi benefici».

La pubblicità, imposta dalla legge con riferimento ai criteri di predeterminazione dell'attività pubblica, è configurata come elemento costitutivo della fattispecie, a garanzia di interessi giuridicamente rilevanti, quali sono quelli della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, e dunque l'eventuale omissione di tale previsione normativa da parte dell'amministrazione precedente comporta l'illegittimità dell'inadempimento²³.

Mentre in passato la giurisprudenza riteneva trattarsi di un vizio di illegittimità per eccesso di potere²⁴ è da ritenere che la mancata indicazione dei criteri e la mancata uniformazione agli stessi rendano il provvedimento conclusivo invalido sotto il profilo della violazione di legge²⁵.

In proposito va ricordato quanto disposto dall'art. 1 d.p.r. 7 aprile 2000, n. 118 (Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento e per la disciplina degli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica) che ha previsto l'obbligo, per le amministrazioni statali, le Regioni (comprese le Regioni a Statuto Speciale), le Province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali e gli altri enti pubblici di istituire ed aggiornare annualmente l'albo dei soggetti (ivi comprese le persone fisiche) cui siano stati erogati,

²³ P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione*, cit., p. 503.

²⁴ CORTE CONTI, sez. controllo, 10 maggio 1993, n. 76, in *Cons. Stato*, 1993, 11, p. 1936 ss.; Id., reg. Molise, sez. controllo, 5 maggio 1994, n. 130/C, in *Rivista Corte conti*, 1994, 3, p. 49 ss.

²⁵ F. CARINGELLA, M.A. SEMPREVIVA, *Il procedimento amministrativo: commento organico alla L. 7 agosto 1990, n. 241. In appendice: leggi e regolamenti di attuazione, circolari, pareri e decisioni del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali*, Napoli, Simone, 2005, p. 129 ss.

in ogni esercizio finanziario, contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica a carico dei rispettivi bilanci. Il secondo comma di tale disposizione stabilisce che per ciascun soggetto che figura nell'albo viene indicata anche la disposizione di legge sulla base della quale hanno luogo le erogazioni di cui al comma 1. Il terzo comma sancisce, infine, l'accessibilità e la pubblicità di tali elenchi. Con questi disposizioni il legislatore si è evidentemente proposto di confermare e integrare il principio contenuto nell'art. 12 della l. n. 241 del 1990, consentendo di svolgere un controllo più generalizzato e rigoroso sul rispetto, in sede di concessione dei benefici, del principio fondamentale di imparzialità.

Per quanto poi si riferisce alle modalità di realizzazione della pubblicità prevista dall'art. 12, occorre ricordare che tale norma non richiede una forma particolare di pubblicità e si limita a rinviare «alle forme previste dai rispettivi ordinamenti»: dovranno dunque adottarsi le forme di pubblicità tipiche di ogni amministrazione.

Nell'art. 12, comma 2 è previsto espressamente l'obbligo per l'Amministrazione di indicare nel provvedimento che concede un vantaggio economico l'avvenuta «effettiva osservanza» dei criteri e delle modalità predeterminati per il proprio operato; tale previsione, coerente con il principio, contemplato nell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, per il quale «ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato»²⁶, risponde alla finalità di consentire il controllo dell'operato dell'Amministrazione da parte del giudice, ai quali in particolare spetta il compito di verificare l'osservanza o la mancata osservanza dei criteri di autolimitazione predeterminati e pubblicizzati²⁷.

6. *Attuazione della disposizione e relativa casistica* – Subito dopo l'approvazione della legge di riforma del procedimento amministrativo si era discusso se la disposizione in esame avesse valore

²⁶ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 236 s.

²⁷ Come è stato ripetutamente affermato in giurisprudenza, «la stessa specificazione legislativa dei criteri di valutazione consente il controllo dell'*iter* logico delle scelte effettuate e quindi l'intervento repressivo dell'eventualità di illegittimo esercizio dei poteri attribuiti all'organo» (in giurisprudenza, cfr., tra le altre pronunce, TAR Toscana, 24 ottobre 1986, n. 1271, in *Tar*, 1986, I, p. 4119).

precettivo oppure meramente programmatico, e in particolare se per la sua efficacia fosse richiesta l'emanazione di eventuali interventi di normazione secondaria. In alcune relazioni ministeriali si era sostenuto che l'art. 12 contenesse una norma ad applicazione differita, che sarebbe divenuta vincolante soltanto quando fossero stati emanati i regolamenti per la sua attuazione²⁸.

Il Consiglio di Stato, con parere dell'Adunanza generale del 23 luglio 1989, aveva ritenuto ammissibile la possibilità di un'attuazione mediante decreti ministeriali, anziché mediante fonti regolamentari.

Anche se l'art. 12 non richiede particolari adempimenti per la sua esecuzione, la chiarezza della previsione normativa non ha impedito che l'attuazione della legge procedesse inizialmente con una certa lentezza; ben presto tuttavia l'articolo è stato interpretato dalle amministrazioni come suscettibile di immediata applicazione, ritenendosi che, dopo l'entrata in vigore della legge, nessun vantaggio economico potesse essere concesso in mancanza della pubblicazione dei criteri e delle modalità di concessione, anche al fine di evitare la possibile conseguenza di una disapplicazione sostanziale della norma.

La generale rilevanza di questa norma, anche con riferimento ai principi contenuti nell'art. 97 Cost., ha comportato la dichiarazione di illegittimità della deliberazione del Consiglio regionale con cui questo dispone la concessione di contributi ai comuni per opere di impiantistica sportiva, in assenza di una specifica normativa regionale che ne determini criteri e modalità²⁹.

Una interessante applicazione della norma si riscontra nell'ambito di una fattispecie giurisprudenziale alla cui conclusione il giudice contabile ha deciso che una volta fissato dall'amministrazione, con apposito regolamento, il criterio sostanziale secondo cui i contributi accordati per iniziative industriali nel territorio di Trieste con 1. 29 gennaio 1986, n. 26 non possono essere concessi per iniziative intra-

²⁸ Cfr. *Relazione conclusiva sull'attività della Commissione di studio per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, X legislatura, doc. n. XXVII - n. 7-bis, 19; in tal senso cfr. anche C. MEOLI, *Il processo di attuazione della legge 241/90 nelle amministrazioni statali*, in *Cons. Stato*, 1992, II, p. 983 ss., p. 988 ss.

²⁹ CORTE CONTI reg. Molise, sez. controllo, 5 maggio 1994, n. 130/C, in *Riv. Corte conti*, 1994, p. 49 ss.

prese prima dell'anno a cui si riferisce l'avviso pubblicato negli albi pretorili dei comuni e a mezzo stampa e in cui vengono presentate le singole domande, non é possibile ammettere a contributo richieste che non si siano uniformate alle condizioni anzidette, e ciò non tanto per un problema di perentorietà del termine, quanto piuttosto per la vincolatività della regola con cui l'amministrazione ha inteso auto-limitarsi, a causa dell'affidamento ingenerato negli operatori circa il rispetto delle procedure, nonché in forza di un principio di ordine generale – espresso nell'art. 12, l. 7 agosto 1990 n. 241 – che esige, in materia di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persona ed enti pubblici e privati, la predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi, per una esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa³⁰.

Merita anche di essere richiamata in proposito una pronuncia che, poco tempo dopo l'emanazione della l. n. 241 del 1990, ha richiamato la disposizione dell'art. 12 applicandola all'ordinamento regionale: in particolare, si è precisato che se per un verso ogni iniziativa della regione, comportante una spesa a carico del bilancio, deve essere autorizzata da una specifica legge sostanziale ai sensi dell'art. 9, l. reg. n. 5 del 1978, per un altro, nella medesima ottica, va inserito in termini applicativi l'art. 12 l. n. 241 del 1990, che subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ecc. anche alla predisposizione di un apposito regolamento, da emanarsi a cura del consiglio regionale, che stabilisca i criteri e le modalità cui le singole amministrazioni devono attenersi³¹.

Tra le altre delibere amministrative e pronunce giurisdizionali nelle quali si sia fatto riferimento all'art. 12, si possono ricordare quelle qui riportate.

Il Consiglio di Stato ha affermato che, nel caso in cui, al fine dell'individuazione di un'associazione di volontariato che possenga i requisiti necessari per l'espletamento di un servizio, la ASL predisponga un parametro di scelta basato sulla possibilità per l'organizzazione

³⁰ CORTE CONTI, sez. controllo, 10 maggio 1993, n. 76, in *Cons. Stato*, 1993, II, p. 1936 ss.

³¹ CORTE CONTI Calabria, sez. controllo, 26 novembre 1990, n. 5849, in *Rivista corte conti*, 1991, p. 235 ss.

di contenere l'entità dei rimborsi spese che può consentire, in forza chiaramente delle richieste minori dei propri aderenti, è necessario che detta predisposizione sia considerata legittima: nel caso di specie, si trattava dell'affidamento di servizi di supporto per far fronte all'emergenza sanitaria, quali il trasporto di infortunati, malati, disabili, per interventi urgenti e indispensabili. Nella decisione si precisa che è volto a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, obbligatoria anche per la scelta dei soggetti che potrebbero operare con essa, ed è considerato come precetto che assurge a principio generale dell'ordinamento l'art. 12, l. n. 241 del 7 agosto 1990, che impone all'amministrazione di fare precedere la concessione di ogni vantaggio economico a terzi dalla determinazione dei parametri e delle modalità sulle quali le amministrazioni si fondano³².

Ai sensi dell'art. 12 l. n. 241, ha stabilito il TAR del Molise, la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione e alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui esse devono attenersi nell'osservanza dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità³³. Ai fini dell'adozione di provvedimenti che prevedano la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc, le amministrazioni devono attenersi ai criteri e alle modalità stabiliti da un apposito regolamento predisposto ai sensi dell'art. 12 l. 7 agosto 1990 n. 241; infatti, tanto la predeterminazione di detti criteri, quanto la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole amministrazioni in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e si attingono a principio generale, in forza del quale l'attività di erogazione della pubblica amministrazione deve in ogni caso rispondere a referenti oggettivi, e quindi definiti prima della adozione di ogni singolo provvedimento³⁴.

³² CONS. STATO, sez. V, 10 maggio 2005, n. 2345, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2005, p. 1468 ss.

³³ TAR Molise, sez. Campobasso, 20 novembre 2008, n. 934, in *Foro amm. - Tar*, 2008, p. 3091 ss..

³⁴ TAR Lazio, sez. Latina, 27 ottobre 2006, n. 1380, in *Foro amm. - Tar*, 2006, p. 3273 ss.

L'art. 12 l. n. 241 del 1990 non si riferisce affatto alla (sola) ipotesi di affidamento di servizi, ma, in maniera generica e onnicomprensiva, a qualsiasi fattispecie di attribuzione di «vantaggi economici»; sotto altro profilo, esso non impone affatto sempre e comunque la previsione di una vera e propria procedura concorsuale, limitandosi a richiedere la semplice predeterminazione di criteri³⁵.

L'art. 12, l. 7 agosto 1990 n. 241, relativo alla predeterminazione dei criteri per erogazione di sovvenzioni o altri aiuti economici da elargire, non trova applicazione nei procedimenti di rilascio di autorizzazione amministrativa³⁶.

L'art. 12 l. n. 241 del 1990 concede all'amministrazione il potere discrezionale di stabilire le linee di comportamento da seguire, ai fini dell'attribuzione di vantaggi economici, e di attribuire ad un suo organo o ad una apposita commissione una predisposizione di elenchi che sarà applicata anche nella valutazione dei progetti finalizzata al conferimento di finanziamenti; non è obbligatoria la nomina di un'apposita commissione nelle ipotesi, come nel caso di specie, in cui la legge attribuisce all'amministrazione la facoltà di stabilire i criteri da seguire per l'assegnazione dei punteggi. Nella fattispecie, ai fini della concessione di contributi, sono stati predeterminati nel bando specifici criteri e sottocriteri relativi al punteggio da assegnare ad ogni progetto, dati dall'area di intervento, dal settore di intervento, dal numero di iniziative, e da altri, e in tal caso, ai sensi della l. n. 241 del 1990, nel giudizio di comparazione il voto numerico rappresenta una motivazione sufficiente³⁷.

L'annullamento della (sola) delibera n. 1223 del 2006 con specifico riguardo al criterio cronologico da essa introdotto, comportando la ripetizione *ex novo* delle procedure di classificazione e convenzionamento delle c.d. "residenze protette" di cui alla l.r. Puglia n. 49 del 1981 sulla base dei nuovi criteri che l'amministrazione dovrà individuare nella sua discrezionalità (e fermo restando il rispetto del principio *ex art. 12, l. n. 241 del 1990*), non assicura affatto che la

³⁵ TAR Puglia, sez. Bari, I, 7 novembre 2007, n. 2689, in *Foro amm. – Tar*, 2007, 3575 ss.

³⁶ TAR Toscana, Firenze, III, 2 luglio 2007 n. 1000, in *Foro amm. – Tar*, 2007, 2357 ss.

³⁷ TAR Liguria, sez. Genova, II, 1 agosto 2005, n. 1133, FA-TAR, 2005, 2386 ss.

ricorrente conseguirà sicuramente e quasi in via automatica il convenzionamento: non vi è dunque alcuna certezza in ordine alla spettanza del bene della vita cui è indirizzata la pretesa della ricorrente, dovendosi effettuare una nuova valutazione amministrativa da compiersi: così argomentando, il tribunale ha deciso che non potevano trovare accoglimento né la domanda di accertamento del diritto al convenzionamento né la domanda risarcitoria, come formulate nel ricorso introduttivo. Illegittimamente, in violazione dell'art. 12 l. n. 241 del 1990, l'amministrazione regionale della Puglia, con la delibera di Giunta n. 1223 del 4 agosto 2006, ha introdotto un vero e proprio criterio selettivo per il riconoscimento dei convenzionamenti delle c.d. «residenze protette» di cui alla l.r. Puglia n. 49 del 1981, atteso che tale criterio avrebbe dovuto essere stabilito prima dell'avvio di qualsiasi procedura di classificazione conseguente alla «apertura» anche alle strutture private *profit* della possibilità di accesso ai contributi regionali³⁸.

L'accettazione delle scommesse è affidata, sulla base di apposita convenzione da concludersi nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, ai concessionari gestori di giochi pubblici, concorsi pronostici e lotto che operano sull'intero territorio nazionale, avvalendosi di una rete di ricevitorie collegate a un sistema di automazione in tempo reale. Il Ministero delle finanze può attribuire, nel rispetto della normativa comunitaria e ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ulteriori concessioni a soggetti diversi da quelli menzionati nel periodo precedente³⁹.

Relativamente al diniego del contributo alle imprese, ai sensi della legge n. 488 del 1992, per “insufficienza di risorse” finanziarie, va preliminarmente osservato che la concessione di ausili finanziari, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 è collegata alla predeterminazione, da parte delle amministrazioni, dei criteri e delle modalità procedurali ad essi correlati. Il precetto del citato articolo si atteggia a principio generale dell'ordinamento e impone che l'attività di erogazione dell'amministrazione debba non solo

³⁸ TAR Puglia, sez. Bari, 1, 7 novembre 2007, n. 2690, in *Foro amm. – Tar*, 2007, 3576 ss.

³⁹ Ministero delle Finanze Risoluzione 21 luglio 2000, n. 116/E.

rispondere a referenti oggettivi, ma rispettare anche i criteri definiti precedentemente al singolo provvedimento⁴⁰. Negli specifici ambiti della legge n. 488 del 1992, l'ammontare delle risorse stanziato dalla pubblica amministrazione per i contributi non è variabile indipendente per i soggetti aspiranti, in quanto il rapporto tra la domanda di contributo e i mezzi disponibili condiziona la possibilità del privato di conseguire il contributo. Le risorse finanziarie non possono essere arbitrariamente modificate in negativo dalla stessa amministrazione, dopo la pubblicazione della graduatoria. Il comma 1 dell'art. 5 del decreto ministeriale n. 527 del 1995 consente al ministro, sulla base delle disponibilità finanziarie dell'anno cui si riferiscono le risorse, di modificare le predette modalità di ripartizione dei fondi tra i differenti comparti produttivi «assegnando le disponibilità medesime attraverso un unico bando». Ciò non vuol dire che il ministro può svuotare il bando, stralciando oltre il 50% delle risorse. Lo stanziamento individuato dal CIPE per il finanziamento non può, di regola, essere modificato⁴¹.

Un'affermazione di principio collegata alla disposizione dell'art. 12 della l. n. 241 del 1990 è contenuta in una risposta a quesiti posti alla sezione di controllo della Corte dei conti. Le sezioni regionali di controllo del giudice contabile possono fornire risposte ai quesiti posti dai comuni e dagli altri enti locali solo nelle materie inerenti la «contabilità pubblica, intesa come sistema normativo che regola la gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici». Occorre, inoltre, che il quesito abbia una rilevanza di interesse generale, che la sua natura sia astratta e che sulla materia specifica, stante la sua concretezza e il suo riferirsi a un fatto preciso, non possa essere in alcun modo chiamata la procura della Corte dei conti. In applicazione di tali premesse la Corte ha ricordato che il d. lg. n. 165 del 2001, nell'ambito del principio di carattere generale del contenimento della spesa di personale e di quello della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, dispone che tutti i provvedimenti che dettano oneri per le amministrazioni debbano trovare una base nelle norme di legge e che le forme di trattamento

⁴⁰ CONS. STATO, ADUNANZA GENERALE, N. 95 DEL 1995.

⁴¹ TAR Lazio, sez. Roma, III ter, 18 giugno 2005, n. 5409, *Il Sole 24 ore*, 2004, n. 33, 93 ss.

economico debbano essere previste nei contratti collettivi ovvero, alle condizioni in essi previsti, in quelli individuali. Occorre prestare attenzione a questa seconda indicazione, osserva la Corte, perché essa valorizza molto il ruolo della contrattazione collettiva nazionale, precludendo la materia del trattamento economico del personale alle valutazioni discrezionali delle singole amministrazioni. E ancora, con un altro principio di carattere generale, l' art. 12 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che l'erogazione di qualsiasi beneficio economico debba essere effettuata nei casi previsti dalla legge e sulla base di una preventiva indicazione dei relativi criteri da parte dell'ente. I contratti collettivi nazionali di lavoro del personale degli enti locali non contengono alcuna indicazione, né tantomeno stabiliscono un obbligo a carico delle amministrazioni a iscrivere i propri dipendenti agli albi professionali. Sul fondamento di queste considerazioni, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Sardegna ha ritenuto che l'ordinamento vieta di porre a carico degli Enti pubblici oneri non previsti e che possono contribuire ad aggravare la situazione finanziaria degli stessi enti. E, nell'ambito di questa indicazione di massima, formula l'esplicita prescrizione che tra gli oneri non previsti debba essere inserita anche la tassa di iscrizione a un albo professionale.

Il modulo per l'ente pubblico idoneo a configurare cessioni di utilità a titolo gratuito non può prescindere da specifiche previsioni normative che conferiscano all'ente il relativo potere e ne graduino l'esercizio anche in applicazione di quanto prescrive l'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241⁴².

⁴² CONS. STATO, sez. V, 2009, n. 3711.

*La politica ecclesiastica in Italia nella seconda metà dell'Ottocento**

SOMMARIO: 1. Anche i buoni film, come i buoni libri, costituiscono dei grandi strumenti di conoscenza. - 2. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principi generali. La rilevanza giuridica dell'interesse religioso. - 3. La tendenza separatista negli anni 1848-'76. La costituzione della repubblica romana del 1849. - 4. Le leggi Siccardi. - 5. La legge sui conventi. - 6. La questione di Roma capitale d'Italia. - 7. la legislazione eversiva del patrimonio ecclesiastico. La legge delle guarentigie (legge 13 maggio 1871, n. 214). - 8. La politica liberale in materia religiosa dopo il 1876. - Bibliografia.

1. Anche i buoni film, come i buoni libri, costituiscono dei grandi strumenti di conoscenza

La visione del bel film di Luigi Magni che è stato proiettato in occasione della prima giornata del convegno nel quale è stata presentata la mia relazione introduttiva, di carattere generale, sulla politica ecclesiastica nella seconda metà dell'ottocento mi induce a iniziare il testo scritto della relazione stessa riconoscendo al regista Magni il merito e la capacità di creare nei suoi film un costante rapporto tra la storia del passato e i problemi di oggi.

Cesare Pavese usava dire, lo scrisse in una lettera ad Augusto Monti,

Non vivo poi soltanto dei libri e per i libri. Ma, alla fin fine, se lo debbo dire, a dischiudermi la vita sono stati in gran parte i libri (Pavese, 1966, pp. 25-26).

Io penso che i buoni film, come i buoni libri, rappresentino dei grandi strumenti di conoscenza e che sia stato opportuno prevedere

* In *Quaderni laici*, 4-5, novembre 2011, *La laicità nel risorgimento italiano*, pp. 15-52 e, con alcune variazioni, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 1871-94.

la proiezione di due importanti film di Luigi Magni, nei lavori del convegno di Torino (18-20 settembre 2010), a cura della Consulta torinese per la laicità delle istituzioni, sulla *Legislazione sui rapporti fra Stato e Chiesa in Italia nella seconda metà dell'Ottocento*.

Alla domanda rivoltagli in una intervista rilasciata nel 2004 «Perché ha scelto questo sistema di raccontare?», Magni ha risposto:

Perché è un sistema che risolve un problema molto semplice: di divertire, di dare spunti di riflessione, di riproporre certe parentele tra quello che è già successo e quello che sta per succedere, per prendere anche degli esempi, dei riferimenti, dare anche degli ammonimenti morali e soprattutto, non dico politici, ma quanto meno storici (Pergolari, 2004, p. 261).

Utilizzando questo sistema narrativo Luigi Magni, «specialista della Roma papalina», come è stato definito da Paolo Mereghetti nel suo *Dizionario dei film* (p. 1385), ha rivisitato, dal film del 1970 *Nell'anno del signore* in poi, per un periodo dunque di vent'anni di regia cinematografica, tutta la storia romana dell'ottocento: i moti carbonari del 1821, nel film *Nell'anno del signore*, la fondamentale esperienza della repubblica romana del 1849, nel film *In nome del popolo sovrano* che è stato girato nel 1990, l'esilio di Franceschiello nel film *O re*, del 1989, ambientato nella Roma del 1862 (malgrado la vicenda riguardi Francesco II di Borbone, l'ultimo dei sovrani delle Due Sicilie e molti personaggi, tra cui il protagonista, parlino in dialetto napoletano, il film non è ambientato a Napoli, ma a Roma o nelle campagne circostanti), l'ultima condanna a morte del 1867 nel film *In nome del Papa Re*, film del 1977), la breccia di porta Pia del 1870 nel film, del 1980, *Arrivano i bersaglieri*.

Come il regista Luigi Magni ha dichiarato nell'intervista sopra ricordata,

Io sono romano ma sono soprattutto italiano. Quindi, quello che mi interessa è la storia del mio paese anche perché abbiamo tante falle in questa storia, tanti fallimenti del Risorgimento. Pensa che il Risorgimento, secondo me, me l'hanno detto anche storici avveduti, finisce appunto con la Repubblica romana, con la partecipazione del popolo italiano [...] (Pergolari, 2004, p. 262).

Sentimmo il dovere e la necessità di guardarci indietro. La mia vocazione storica nasce così: cercare di capire cosa è successo prima. [...] Mi piace più una cosa con un fondo sociale, un fondo ... non so, voler dire male del Papa no, ma insomma fare un discorso più politico perché non è vero che io poi voglio dire male del Papa. Voglio fare un discorso sui poteri, il potere che io ho sempre odiato (*ivi*, pp. 257-58).

Magni, nei suoi film, richiama dunque l'attenzione sul problema dei rapporti e dei conflitti tra poteri, che rappresenta oggi, ha rappresentato in passato e rappresenterà sempre in futuro, la questione fondamentale delle scienze politiche, storiche e giuridiche.

È questo un tema di grande importanza e attualità, opinione condivisa soprattutto a Torino, come risulta, tra l'altro, dalla decisione del laboratorio pubblico permanente *Biennale Democrazia* di organizzare, per la sua seconda edizione che avrà luogo dal 13 al 17 aprile 2011, una serie di incontri riguardanti la questione della distribuzione del potere tra tutti i soggetti del corpo politico e il tema dei conflitti tra poteri considerati sotto diversi profili e punti di vista.

2. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principî generali. La rilevanza giuridica dell'interesse religioso

Per considerare sotto un profilo storico il conflitto tra potere civile e potere ecclesiastico nella seconda metà dell'ottocento, che, come sempre, ha riguardato soprattutto i temi dei rapporti tra autorità civili ed ecclesiastiche, del matrimonio e del diritto di famiglia, degli enti e dei beni ecclesiastici, della scuola, dell'insegnamento e dell'istruzione, e per valutare le tendenze della politica piemontese in quegli anni e, dopo l'unità, della politica italiana riguardante la disciplina giuridica del fenomeno religioso, occorre ricordare che nel periodo liberale la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini e che la protezione dell'individuo aveva sempre la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito.

Il fine di ogni associazione politica – proclamava l'art. 2 della dichiarazione dei diritti del 26 agosto 1789 – è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo: sul fondamento di tale

principio lo stato uscito dalla rivoluzione francese veniva inteso come espressione di un liberalismo individualistico, nel quale l'individuo costituiva l'unica realtà e i vari gruppi operanti nella società non erano altro che una pura somma di soggetti.

L'art. 26 dello statuto prevedeva

La libertà individuale è guarentita.

Vi era dunque nell'impostazione dello statuto di Carlo Alberto in materia di libertà una netta prevalenza a favore dei diritti individuali della persona, che si esprimeva anche in varie forme di accentuata diffidenza nei confronti dei vari gruppi collettivi operanti nella società.

La concezione storica e politica che poneva il cittadino isolato di fronte allo stato e derivava dalle teorie scaturite dalla rivoluzione francese non può meravigliare, considerando la grande influenza, culturale oltre che giuridica, esercitata in tutti i paesi d'Europa dal codice di Napoleone del 1804; negli anni successivi alla proclamazione del regno d'Italia del 17 marzo 1861, la fedeltà del codice civile del 1865 al modello napoleonico si esprimerà nell'affermazione dei valori individuali, nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nella indifferenza ostile nei confronti di ogni forma di vita associata, principi questi ultimi che avevano trovato attuazione in un complesso di norme e di istituti del codice napoleonico.

L'influenza delle dottrine giuridiche affermatesi in Germania alla fine del secolo XIX comportava, d'altra parte, una rivalutazione dei gruppi e delle collettività organizzate: l'influsso della scienza giuridica tedesca induceva infatti i politici e i giuristi a considerare l'importanza delle varie forme di vita associata e la capacità dei diversi gruppi sociali di porsi quali intermediari fra gli individui e lo stato. È del 1868, occorre ricordare, il primo volume dell'edizione tedesca della celebre opera di Otto Von Gierke sulla natura, sociologica e giuridica, e sulla struttura delle varie forme di organizzazione collettiva o di gruppo, un'opera che ha avuto un successo clamoroso in Germania, in Francia e in Italia ed è stata largamente seguita dai giuspubblicisti in tutta Europa.

In materia ecclesiastica non è forse possibile riscontrare due tipi diversi di separatismo, prevalenti in periodi successivi, l'uno individualista, di derivazione francese, nel quale sarebbe stato posto l'ac-

cento sulla libertà individuale dei singoli fedeli, l'altro statalista, di tipo tedesco, in cui lo stato avrebbe sì affermato la propria supremazia nei confronti di tutti gli enti con finalità religiosa, ma avrebbe, d'altronde, riconosciuto alla chiesa cattolica una autonomia conseguente al riconoscimento della sua organizzazione gerarchica: non sembra possibile riscontrare due periodi cronologicamente distinti, ma è innegabile che la politica ecclesiastica nell'Italia della seconda metà dell'ottocento oscillò continuamente tra il polo separatista e quello giurisdizionalista (Bellini, 1967; Ravà, 1967).

Soprattutto negli anni successivi all'unità d'Italia si assiste a un evidente contrasto tra l'affermata necessità, sulla quale aveva tanto insistito Cavour, di conseguire una completa separazione tra lo stato e la chiesa cattolica e l'emanazione di una legislazione che, pur non sottoponendo la chiesa cattolica al regime comune delle associazioni private, prevedeva una serie di norme restrittive nei confronti delle associazioni con carattere ecclesiastico, alle quali veniva negata la possibilità di continuare a godere, quali persone giuridiche pubbliche, della capacità patrimoniale.

L'ambiguità e l'incertezza dell'atteggiamento assunto dallo stato italiano in merito al problema religioso si rivelano con particolare evidenza qualora si esamini la rilevanza giuridica dell'interesse religioso in questo periodo: la distinzione fra interessi giuridicamente rilevanti e irrilevanti non fu mai assunta con chiarezza e precisione.

Anche se non può riscontrarsi un atteggiamento coerente dell'ordinamento liberale nei confronti dell'interesse religioso, è certo comunque che veniva conferita rilevanza all'interesse religioso individuale ove questo riguardasse il valore fondamentale della libertà. La libertà della persona umana costituiva il valore centrale oggetto di tutela nell'ordinamento del periodo liberale: a tale principio era ispirata, anche in materia religiosa, la disciplina degli istituti giuridici di quell'epoca.

Il principio di irrilevanza del fattore religioso induceva l'interprete del sistema normativo a ritenere praticamente inesistente un problema dell'ateismo dal punto di vista giuridico e ad affrontare il tema della posizione degli atei sotto il profilo della laicizzazione di molti istituti prima rientranti nell'ambito di competenza della confessione cattolica (matrimonio, giuramento, registri dello stato civile, cimiteri, istruzione): la libertà religiosa, tuttavia, non trovava sempre riscontro

nella realtà sociale, giacché non sempre era consentita al cittadino una reale facoltà di scelta tra ateismo e religione: non pochi condizionamenti potevano constatarsi, per esempio, nella scuola elementare (Cardia, 1973).

Occorre inoltre ricordare che l'orientamento del legislatore liberale nei confronti del fenomeno religioso consisteva soprattutto nel garantire la libertà e la eguaglianza dei singoli cittadini, mentre assai minore era la preoccupazione per la libertà dei gruppi sociali con finalità religiosa: questo orientamento era fondato sull'avversione per ogni vincolo costituente un legame tra i cittadini e i vari gruppi sociali operanti nella comunità, che si esprimeva nella tendenza del legislatore a interpretare le esigenze religiose dei cittadini secondo l'esclusivo punto di vista dello stato e a predisporre, in conformità al principio dell'autocratica sovranità nei confronti delle confessioni religiose, un sistema di subordinazione e di controlli condizionati agli interessi e ai fini politici dello stato.

3. *La tendenza separatista negli anni 1848-'76. La costituzione della repubblica romana del 1849*

Per quanto in particolare riguarda le garanzie di libertà riconosciute ai cittadini e ai gruppi collettivi in materia religiosa, si può individuare un primo periodo (1848-'76), caratterizzato dalla influenza dell'orientamento separatista espresso dalla destra al potere, durante il quale l'art. 1, prima parte, dello statuto albertino del 1848 – «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato» – non fu attuato, nella sua rigorosa formulazione, se non nei primi anni che seguirono la sua emanazione e si interpretò invece estensivamente il principio contenuto nella seconda parte della disposizione, che considerava esclusivamente “tollerate” le altre confessioni religiose.

Con riferimento a quel periodo, assume particolare interesse la valutazione dell'esperienza istituzionale della repubblica romana del 1849 e della sua costituzione approvata il 3 luglio di quell'anno (Lariccia, 1999), che consente tra l'altro di considerare le soluzioni adottate nella formulazione delle disposizioni normative delle due costituzioni del regno di Sardegna e della repubblica romana, rispettivamente del 1848 e del 1849.

I fatti che precedettero e seguirono la proclamazione della repubblica romana del 1849 e la costituzione che venne approvata nel breve periodo compreso tra il febbraio e il luglio di quell'anno, con un'attività costituente che si svolse in buona parte in coincidenza con l'infuriare dei combattimenti per la difesa di Roma assediata dai francesi, rappresentano un'esperienza di particolare importanza e originalità, che a mio avviso assume il significato di riferimento essenziale per comprendere alcuni fondamentali "passaggi" della storia costituzionale contemporanea e del processo di graduale affermazione degli ideali repubblicani e democratici nelle società del nostro tempo.

Il 15 novembre 1848, sulla scala del palazzo della cancelleria, ove avevano sede le camere legislative, veniva pugnalato a morte il conte Pellegrino Rossi, ministro di Pio IX, il pontefice che, pochi giorni dopo, il 24 novembre, fugge da Roma e si rifugia a Gaeta. Questo tragico evento, come è stato più volte sottolineato dagli storici, non fu la causa determinante degli avvenimenti dei mesi successivi, in quanto la rivoluzione romana aveva già ricevuto in precedenza il suo impulso decisivo (Giuntella, 1949); tuttavia, dal punto di vista storico, il delitto della cancelleria consacra la fine di un esperimento nel quale erano state riposte molte speranze per il futuro dell'Italia.

Il fallimento del tentativo costituzionale – ha osservato Vittorio Emanuele Giuntella – traeva le sue origini profonde [...] nell'essenza stessa del governo ecclesiastico, nel quale lo spirituale ed il temporale, intimamente connessi, rendevano estremamente difficile la salvaguardia delle opposte esigenze, in un regime a carattere rappresentativo» (Giuntella, 1949, p. 3).

Sono molte le opinioni espresse sulla preparazione dell'uccisione del Rossi e non si può escludere che in quei giorni da varie parti si meditasse di assassinarlo. L'odio a Rossi – scriverà Aurelio Saffi – fu suscitato dalla sua politica, non solo dottrinarica e repressiva, ma anti-libertista; per comprendere l'ostilità che, col suo programma politico, Pellegrino Rossi si era attirato da ogni parte, possono ricordarsi le parole con le quali Sarah Margaret Fuller (1810-1850), scrittrice e giornalista americana, prima donna corrispondente estera (del *New York Daily Tribune*), leggenda femminista famosa per la sua passione politica tanto da meritare la qualifica di "patriota italiana", in una

lettera alla madre, commenta la notizia dell'assassinio di Rossi:

Personalmente non avrei mai creduto di potermi rallegrare di una morte violenta; ma questa mi colpisce come atto di terribile giustizia» (Marrano, 1932, p. 51).

D'altra parte, come ha notato Giorgio Candeloro (1966, p. 324),

la vastità del movimento popolare che seguì al 15 novembre dimostra che la rivoluzione nello Stato pontificio derivò da circostanze oggettive, che prima o poi avrebbero determinato una crisi risolutiva anche senza l'uccisione del ministro dell'interno.

Sulla politica di Pellegrino Rossi sono state proposte molte interpretazioni. In proposito può essere utile riportare il significativo giudizio che ne dava l'inviato di Venezia a Roma, Giambattista Castellani, in un dispaccio al suo governo del 30 settembre:

Il conte Rossi è convinto che la causa dell'italiana indipendenza è perduta senza riparo, e che è suprema necessità il ristabilimento dell'ordine in Italia, senza il quale si potrebbero perdere le stesse istituzioni liberali. Noi del resto sappiamo che cosa intendano per ordine i vecchi uomini di Stato. Sua cura principalissima sono le finanze e l'esercito, e spiega su questo punto una grande attività. Reso una volta forte e ricco lo Stato, non si potrà più temere una *mano di pazzi*, che in tal modo ei qualifica i liberali italiani. [...] È rispettato dai costituzionali, perché lo credono sapientissimo in questa forma di governo, e sperano che ponga un argine allo sviluppo dei principi democratici. Dai repubblicani invece è aborrito: ma questi, o sono in grande minoranza, o amano tenersi tranquilli. Egli poi sa blandirli, e guadagnarli coi mezzi che non sogliono fallire [...]. Riguardo alla dieta futura si trova in aperta opposizione coll'ab. Rosmini. Poiché questi vorrebbe che fosse composta di rappresentanti dei governi per un terzo e di rappresentanti del popolo per due, mentre Rossi non la vorrebbe composta che di ministri regi. [...] Convinto è il Rossi che l'elemento popolare od è impotente o rovinoso, e si deve quindi o trascurare o combattere (Cessi Drudi, 1954, p. 352).

Un ministero Rossi era parso a Pio IX «la sola ancora di salvez-

za», come dichiarò lo stesso pontefice all'ambasciatore francese d'Harcourt, proprio in quanto in passato Rossi aveva già espresso il proposito di «correggere e reprimere» ambedue i partiti, il retrogrado e il democratico, contrari allo statuto: formula in cui si celebrava un programma di governo autoritario, avallato dalla dottrina costituzionale di cui il Rossi era celebrato cultore.

Pellegrino Rossi (1787-1848), giurista e politico, uomo colto e sapiente, che viene definito da Luigi Rodelli «uomo di casta ostile alla democrazia e dispregiatore della Repubblica» (Rodelli 1955), non si discostava in sostanza dal filone culturale secondo il quale alla scienza politica è assegnato il compito di insegnare al sovrano come esercitare il potere, in coerenza con la diffusa convinzione che la politica sia una “tecnica”, che si propone tra l'altro di definire il rapporto tra chi ha diritto di comandare perché conosce il mestiere e chi non ha altro dovere che quello di eseguire gli ordini. In questa prospettiva, ci si doveva occupare dei sudditi, anche se “amatissimi”, come i sudditi venivano definiti a quell'epoca («sudditi amatissimi» era un'espressione frequentemente usata da Pio IX) per mettere in guardia il sovrano contro la sfrenatezza del popolo e per suggerire il miglior modo di mettergli la briglia sul collo (Hobbes) e si designava con la parola «popolo» una parte specifica dei componenti di uno stato, «la parte che non sa quel che vuole»: il sapere ciò che si vuole «è il frutto di profonda conoscenza e intellesione, che appunto non son cose del popolo»: sono queste le parole di Hegel, nelle sue lezioni di filosofia del diritto all'università di Berlino, pubblicate nel 1821 (Hegel, 1821).

La rivoluzione romana – scriverà Pietro Sterbini – essendo stata veramente universale e popolare, essa non fu né iniziata né condotta da un sol uomo o da pochi uomini capi di un partito o di una congiura, ma nacque, progredì e giunse all'ultima conseguenza del movimento, alla proclamazione della repubblica, per un raziocinio istintivo delle moltitudini accompagnata da due passioni fortissime, odio contro il governo papale e amore di libertà (citazione da Rodelli, 1955, p. 110).

Dopo l'uccisione di Pellegrino Rossi, la situazione precipita verso il suo naturale epilogo: il rovesciamento della monarchia, unica soluzione possibile dopo la fuga di Pio IX a Gaeta, il suo rifiuto di trattare con il governo democratico, la condanna della giunta di stato.

Dal fallimento dell'esperimento costituzionale di Pio IX nasceva la

repubblica romana, primo nucleo, nel pensiero di Giuseppe Mazzini, dell'unità repubblicana nazionale (Rusconi, 1879; De Marco, 1947; Fonzi e Giuntella, 1949; Rodelli, 1955; Caravale e Caracciolo, 1978; Ferri, 1989; Lariccia, 1999). Si avverava così la lucida previsione fatta dallo stesso Mazzini, il quale, in una lettera del 5 dicembre 1848 a Michele Accursi, aveva scritto:

Pio IX è fuggito: la fuga è un'abdicazione: principe elettivo, egli non lascia dietro di sé dinastia. Voi siete dunque di fatto repubblica, perché non esiste per voi dal popolo in fuori sorgente d'autorità (Mazzini, 1863, p. 184 ss.).

Le elezioni si svolsero dal 21 al 29 gennaio 1849, con la partecipazione al voto di circa 250.000 elettori, un'affluenza assai alta, considerando che nelle elezioni indette da Cavour il 27 gennaio 1861, che ebbero luogo nell'intero territorio nazionale, con l'eccezione del Veneto e del Lazio, i votanti risultarono appena 20.392.

Il 5 febbraio 1849 si adunava solennemente nel palazzo della Cancelleria l'assemblea costituente romana eletta a suffragio universale, o meglio, come è più giusto dire, a suffragio universale "maschile", visto che le donne, com'è noto, conquisteranno il diritto di voto soltanto dopo quasi un secolo. Quasi tutti i deputati appartenevano alla borghesia e politicamente erano dei "democratici": un notevole gruppo di essi era dichiaratamente repubblicano ed esprimeva fedeltà a Mazzini.

Il decreto fondamentale di proclamazione della repubblica romana fu approvato, per appello nominale, in una seduta, aperta alle ore dodici dell'8 febbraio, e sciolta alle due del mattino del 9 seguente. Il tentativo compiuto dagli ecclesiastici di sollevare le popolazione nelle città e nelle campagne, con racconti di prodigi e di miracoli avversi alla repubblica, non riuscì «a compiere il miracolo di una restaurazione clericale a popolo», come scrive il Farini (cit. da Rodelli, 1955, p. 149).

Il decreto era composto dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Il Papato è decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato romano.

Art. 2. Il Pontefice romano avrà tutte le guarentigie necessarie per la indipendenza nell'esercizio della sua potestà spirituale.

Art. 3. La forma di governo dello Stato romano sarà la democrazia pura, e prenderà il glorioso nome di Repubblica Romana.

Art. 4. La Repubblica Romana avrà col resto d'Italia le relazioni che esige la nazionalità comune.

Il decreto che, nell'art. 3, stabiliva il regime democratico per la forma di governo dello stato romano contiene un'espressione, quella di "democrazia pura", frequentemente usata nel dibattito settecentesco "degli antichi e dei moderni" per designare la forma di governo repubblicana romana (e greca), in opposizione alle forme di governo "miste".

Proclamata la repubblica, l'assemblea delibera di governare per mezzo di un comitato esecutivo, composto da Carlo Armellini, Mattia Montecchi e Aurelio Saliceti, affiancato nei vari dicasteri da Muzzarelli, Sterbini, Campello, Saffi, Rusconi, Guiccioli, Lazzarini. Questi, insieme ai ministri, si dichiarano decisi ad estirpare «ogni reliquia del clericale sistema», a svincolare l'istruzione «dalle clericali influenze», a unificare e semplificare i codici, a provvedere alla elevazione del popolo.

Ha così inizio un'intensa attività volta al rinnovamento radicale dello stato romano, alla sua laicizzazione e democratizzazione non solo politica ma anche sociale, perché, come si diceva, «quella libertà che non migliora e non solleva le classi numerose è libertà bastarda» e perché «ogni repubblica non può sussistere se non ha l'appoggio del popolo». Ogni sforzo è volto quindi ad instaurare le libertà politiche e civili, a distruggere ogni potere del clero, a favorire una borghesia desiderosa di impieghi e un proletariato in cerca di casa e di lavoro.

Il 21 febbraio l'assemblea approva un decreto secondo il quale «tutti i beni ecclesiastici dello Stato romano sono dichiarati proprietà della Repubblica»; il 25 abolisce la giurisdizione dei vescovi sulle università e sulle altre scuole della repubblica e impone un prestito forzoso che colpisce gravemente le classi più ricche; il 28 sopprime il tribunale del sant'uffizio; il 3 marzo viene abolito ogni privilegio giurisdizionale del clero ai vari livelli e il 5 dello stesso mese viene soppressa la censura preventiva sulla stampa.

L'intervento armato delle potenze cattoliche venne a turbare queste attività. La gravità della situazione determinata dalla minaccia di intervento degli stati stranieri, impegnati nell'attuare una decisa

reazione, indusse a istituire un organo esecutivo dotato di più larghi poteri: fu creato a tal fine un triumvirato, costituito il 29 marzo, del quale furono chiamati a far parte Giuseppe Mazzini, Aurelio Saffi e Carlo Armellini.

Anche durante l'assedio, l'assemblea costituente, che sin dall'inizio dei suoi lavori, come risulta da molte dichiarazioni espresse nei dibattiti di quel periodo, era ben consapevole che il suo dovere primario era quello di preparare una legge fondamentale della repubblica, proseguì con impegno straordinario l'opera per la quale era stata eletta: l'elaborazione della carta costituzionale dello stato romano. L'assemblea non seguì infatti l'orientamento espresso in proposito da Giuseppe Mazzini, il quale aveva manifestato un relativo disinteresse per l'approvazione di una costituzione romana, come risulta da un importante discorso politico del 18 marzo 1849, nel quale Mazzini aveva dichiarato che non si doveva fare una costituzione romana e che, non potendo realizzarsi il risultato di una costituzione italiana, la commissione incaricata dall'assemblea avrebbe dovuto limitare il proprio compito alla preparazione di una "dichiarazione di principi".

La costituzione, approvata all'unanimità dall'assemblea in data 1° luglio 1849 veniva promulgata il 3 luglio dalla loggia del Campidoglio (per un esame analitico del testo approvato dall'assemblea cfr. Lariccia, 1999). Il giorno successivo, un reparto armato francese invadeva l'aula della costituente e ne scacciava i deputati, sciogliendo con la forza l'assemblea costituente: un proclama del generale Nicolas Charles Victor Oudinot, a capo del corpo di spedizione francese, inviato da Napoleone III, non ancora imperatore, per sopprimere la repubblica romana guidata da Giuseppe Mazzini. Oudinot annunciava che provvisoriamente tutti i poteri erano concentrati nelle mani dell'autorità militare e nominava il generale Rostolan governatore di Roma.

Il fallimento dell'esperienza costituzionale della repubblica romana del 1849 determinato dall'intervento armato influì in modo assai pesante sulla vita sociale della Roma di quell'epoca. Basterà, per provarlo, questa visione di Roma, dopo la caduta della repubblica, che si legge nei *Ricordi storici e pittorici d'Italia* di Ferdinando Gregorovius, che restano una delle descrizioni più belle ed efficaci dell'Italia a metà del secolo:

[...] Roma – scriveva il grande storico tedesco di Roma medievale

– è diventata ancora più silenziosa di quanto non fosse in passato. Ogni allegria, ogni vivacità del popolo sono scomparse; le classi agiate si tengono nascoste, non fanno parlare di sé, le classi povere sono più misere, più oppresse di prima. Le feste popolari diventano di giorno in giorno più rare, il carnevale va decadendo; le feste stesse di ottobre, una volta così allegre, e che chiamavano la folla fuori le porte ad allietarsi col bicchiere e col saltarello, sono quasi scomparse. Roma è una grande rovina della civiltà, dove non si vedono che processioni di preti e frati, dove non si sente che il suono delle campane o musica di chiesa. Tutta la vita pare essersi concentrata nei curiali, nei cardinali, nei monaci, nei preti. Il popolo si è ridotto alla condizione di semplice spettatore. Desso non lavora, non traffica, sta contemplando [...] (Gregoriovius, 1865, p. 155).

Per giudicare l'importanza della novità di una costituzione democratica votata in una assemblea costituente, è da ricordare che tutti gli statuti italiani dello stesso periodo furono "concessi" dai rispettivi sovrani, con la sola eccezione della costituzione siciliana del 10 luglio '48, che tuttavia fu approvata da un parlamento eletto a suffragio ristretto e si limitò ad apportare modifiche alla precedente costituzione del 1812. La costituzione romana fu approvata da un'assemblea eletta con una ampiezza di suffragio che in seguito si realizzerà in Italia soltanto nel 1919.

Il lavoro dell'assemblea costituente si svolse dal febbraio al luglio dell'anno 1849 e la carta costituzionale approvata a conclusione dei lavori assembleari costituì il risultato di un dibattito che assume tuttora grande interesse, se si considerano le difficili condizioni ambientali nelle quali esso potette svolgersi, nel costante timore di un intervento armato inteso a interrompere il proseguimento dei lavori.

Per quanto riguarda i principi fondamentali della costituzione, va innanzi tutto ricordato che in tali principi vi sono alcune enunciazioni che assumono una grande importanza sotto il profilo della comparazione non soltanto con i principi fondamentali della vigente costituzione italiana, ma anche con altri testi costituzionali del passato e del presente.

Il primo paragrafo – «La sovranità è per diritto eterno nel Popolo. Il Popolo dello Stato romano è costituito in repubblica democratica» – afferma il principio della sovranità popolare ed enuncia il carattere democratico della repubblica romana (Lariccia, 1999). Alla base della disposizione normativa contenuta nel primo paragrafo della

costituzione romana del 1849 deve individuarsi la concezione dell'idea di "popolo" e di "sovranità popolare" secondo la quale il popolo è idealmente il complesso dei governati che si contrappongono ai governanti: è questa, naturalmente, una concezione presente anche nel 1947 in seno all'assemblea costituente della repubblica italiana, insieme però alla diversa idea secondo la quale il popolo è sovrano in quanto comunità ordinata di governanti e governati. Per il primo filone culturale il popolo è inteso come «popolo reale», come popolo vivente, composto non soltanto di individui, ma anche articolato in gruppi, associazioni, categorie, comunità territoriali (Ferrara, 1965); è, in altri termini, [...] il popolo nel quale si agitano interessi diversi, sentimenti talora contraddittori, passioni e opinioni variegiate (Nocilla, 1985, p. 360).

Il secondo paragrafo della costituzione contiene l'enunciazione «Il regime democratico ha per regola l'eguaglianza, la libertà, la fraternità. Non riconosce titoli di nobiltà, né privilegi di nascita o casta»; il terzo paragrafo della costituzione contiene il seguente principio: «La Repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini»; il quarto principio, che confermò la proposta contenuta nel progetto presentato all'assemblea e venne approvato senza alcuna discussione, stabilisce: «La Repubblica riguarda tutti i Popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l'italiana»: si tratta di un principio sostenuto con forza da Giuseppe Mazzini, che ribadisce la regola fondamentale della fraternità, già contenuta nel secondo paragrafo, e afferma l'impegno di rispetto per ogni nazionalità e di realizzazione dell'unità d'Italia; il quinto principio, che riguarda i comuni dello stato romano e ne garantisce l'indipendenza, assume grande rilievo, considerando la centralità del problema delle autonomie locali nell'organizzazione dei poteri pubblici di uno stato democratico, e in particolare del ruolo assegnato ai comuni nel processo di formazione dello stato autonomista; il sesto principio sulla distribuzione degli interessi locali, in armonia con l'interesse politico dello stato, esprime una moderna tendenza di equo contemperamento fra l'interesse politico dell'ente stato e gli interessi rappresentati dalle autonomie locali, sulla base di quel principio democratico della più equa distribuzione possibile degli interessi locali che, per impegno costituzionale, deve rappresentare la regola della ripartizione territoriale della repubblica.

I due ultimi paragrafi degli otto principi fondamentali riguardano la complessa e delicata questione della materia religiosa e di quella ecclesiastica. A tale questione, per varie ragioni, deve riconoscersi molta importanza, considerando le particolari condizioni dello stato romano prima della proclamazione della repubblica del 1849, che devono essere tenute presenti per comprendere l'ampio e animato dibattito che caratterizzò la discussione che precedette l'approvazione dei due principi: l'importanza della questione è anche giustificata dalla consapevolezza di quale rilievo abbiano sempre assunto nel nostro paese, per l'evoluzione della società democratica italiana, la questione religiosa in generale e la questione cattolica in particolare.

Il settimo principio stabilisce solennemente che «Dalla credenza religiosa non dipende l'esercizio dei diritti civili e politici»: si tratta, come è evidente, di un fondamentale diritto di libertà e di uguaglianza in materia religiosa, e di un principio che caratterizza ogni ordinamento democratico. Nella legislazione italiana liberale il principio era stato previsto da una legge approvata il 19 giugno 1848, subito dopo l'approvazione dello statuto albertino del 4 marzo dello stesso anno, che contemplava, all'art. 1, il principio della religione cattolica, apostolica, romana come sola religione dello stato. Mi riferisco alla importante legge n. 735 del 1848, la c.d. legge Sineo, che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari». In applicazione di tale principio, pur vigendo il ricordato art. 1 dello statuto del 1848, che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali per più decenni poterono vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia; ciò avvenne fino all'entrata in vigore della legislazione fascista concordataria e della legge sulla condizione dei culti diversi dal cattolico: i culti "ammessi", come vennero definiti nella legge n. 1159 del 14 giugno 1929.

È evidente l'importanza che, a distanza di un anno dall'approvazione della legge piemontese del 19 giugno 1848 sulla garanzia, senza distinzione di religione, dei diritti civili e politici, assume l'approvazione, nel 1849, di un principio costituzionale, contenuto in una costituzione definibile come una costituzione "rigida", con tutte le

conseguenze che derivano da tale qualifica: tale principio, come si è visto, stabiliva che l'esercizio dei diritti civili e politici, quelli che oggi definiamo i diritti privati e pubblici, non avrebbe potuto dipendere dalla credenza religiosa dei cittadini; si tratta di una fondamentale conquista derivante, negli ordinamenti democratici moderni, dal regime di separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, un principio contemplato nell'art. 7, comma 1, della vigente costituzione, ma purtroppo smentito in Italia dalla presenza di un regime pattizio fondato sulla "logica concordataria" che dall'11 febbraio 1929 presiede ai rapporti tra stato e chiesa cattolica, regime che è stato confermato dalla stipulazione del patto di villa Madama del 18 febbraio 1984.

L'ottavo paragrafo dei principi fondamentali, infine, riguarda la questione delle garanzie da riconoscere al sommo pontefice e stabilisce in particolare che «Il Capo della Chiesa Cattolica avrà dalla Repubblica tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale». Questo principio, che era già stato formulato nel decreto fondamentale che istituiva la repubblica romana, contiene una norma di particolare importanza sia per quel che dice che per quel che non dice, in quanto il testo approvato non comprende l'affermazione, contenuta invece nel progetto, «La religione cattolica è la religione dello Stato»: un principio che, introdotto nel 1848 nell'ordinamento italiano con l'art. 1 dello statuto albertino, e poi ribadito con l'art. 1 del trattato del laterano, è rimasto come norma giuridica nel nostro ordinamento fino a quando nel 1984 il legislatore concordatario, nel n. 1 del protocollo addizionale al concordato, ha precisato che «si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano»; soltanto con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra corte costituzionale, con notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948, ha affermato che il principio di laicità dello Stato è uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

Non è possibile analizzare qui la ricchezza del dibattito che si svolse nell'assemblea costituente della repubblica romana prima che venisse approvata la norma che omise qualunque riferimento al principio della religione cattolica, sia come religione del nuovo stato che come religione della maggioranza della popolazione di esso: un dibattito per il quale rinvio all'accurata analisi degli autori che han-

no affrontato espressamente tale aspetto della costituzione romana. Ritengo invece opportuno ricordare che la questione della laicità e della confessionalità dello stato italiano e delle istituzioni civili e il collegamento che si pone fra tale questione e le esigenze di sviluppo della vita democratica in Italia costituiscono problemi certamente non risolti e che anzi presentano aspetti sempre più inquietanti, anche considerando la valutazione riduttiva che tale questione assume nell'opinione di molti politici del nostro paese.

La carta costituzionale della repubblica romana è stata definita da Fausto Fonzi «la costituzione più ardita, più profondamente democratica, del nostro Ottocento» (1949): essa, con riferimento al periodo nel quale venne approvata, rappresentò una *rara avis* e quasi un *unicum* nel panorama complessivo degli ordinamenti costituzionali dell'epoca.

A me sembra giusto, a distanza di un così lungo periodo da quando la costituzione della repubblica romana venne approvata, esprimere sentimenti di apprezzamento e di gratitudine nei confronti di coloro che, operando con impegno e passione, in condizioni di particolari difficoltà, sono stati capaci di indicarci una meta degna di essere perseguita: l'avvento di uno stato democratico che:

- affidi a una carta costituzionale il valore di essenziale riferimento per il riconoscimento e la realizzazione delle garanzie di tutti i cittadini nell'esperienza della concreta vita sociale;
- attui il principio della sovranità popolare, come metodo di vita della società democratica, con l'impegno di rendere migliore l'esistenza di ogni cittadino;
- disconosca e rimuova ogni forma di privilegio;
- promuova il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti, realizzando tale obiettivo in coerenza con le nuove frontiere della cittadinanza nei diversi momenti storici;
- rispetti ogni nazionalità e ogni differenza etnica e linguistica;
- riconosca le autonomie locali, pur affermando le esigenze dei limiti rappresentati dall'interesse generale espresso dalle leggi dello stato;
- garantisca a tutti, credenti e non credenti, l'esercizio dei diritti pubblici e privati, quelli che, nella terminologia dell'ottocento, venivano definiti come diritti civili e politici;
- assicuri al papa la garanzia dell'esercizio indipendente del potere religioso e ai rappresentanti delle altre numerose confessioni

religiose il libero esercizio del potere spirituale, impedendo però che l'esercizio di tali libertà comporti indebite ingerenze nell'esercizio del potere civile;

- contrasti ogni forma di clericalismo e persegua l'obiettivo di una piena separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, nella consapevolezza che la libertà e l'eguaglianza possono essere assicurati soltanto da istituzioni capaci di reagire a condizionamenti confessionali;
- promuova l'impegno per una legislazione capace di garantire, in conformità ai principi contenuti nella costituzione repubblicana e democratica, i diritti di libertà e di eguaglianza dei singoli e dei gruppi.

4. *Le leggi Siccardi*

Nel periodo qui esaminato, devono essere considerate le c.d. leggi Siccardi. Sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore dello statuto del 1848 si era posta con urgenza la necessità di adeguare la legislazione ecclesiastica allo statuto, così come era largamente condivisa nello stato piemontese l'esigenza di combattere decisamente le tendenze reazionarie assai diffuse tra il clero. In Piemonte infatti era mancata una politica ecclesiastica di ispirazione illuministica, simile a quella attuata nella seconda metà del settecento in Lombardia, in Toscana e nel Regno di Napoli; la legislazione ecclesiastica napoleonica era stata abrogata nel 1814 e in seguito era diminuita la proprietà ecclesiastica ma le riforme di Carlo Alberto non avevano certo scalfito il potere ecclesiastico e la politica del re e del ministro Clemente Solaro della Margarita avevano anzi favorito un accrescimento della influenza dei gesuiti e degli altri ordini religiosi che rappresentavano in forma accentuata lo spirito di reazione al pensiero moderno. La legislazione vigente sui rapporti tra lo stato piemontese e la chiesa cattolica nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore dello statuto garantiva al clero privilegi che erano invece scomparsi nella maggior parte degli stati cattolici, come il privilegio del foro e alcuni residui del diritto di asilo.

Trattative con la santa sede per l'abolizione del foro ecclesiastico furono avviate a Roma nel giugno 1948, ma furono interrotte dai tumultuosi avvenimenti romani del novembre dello stesso anno. Durante tali trattative, da parte papale si era proposto che, anziché adottare una semplice abolizione dell'istituto del foro ecclesiastico

si provvedesse alla stipulazione di un nuovo concordato sul tipo di quello concluso in Toscana (poi non entrato in vigore), che limitava al massimo la legislazione regalistica; in cambio dell'abolizione dei controlli da parte dell'autorità statale, la chiesa cattolica si mostrava disponibile a rinunciare a una parte dei suoi privilegi. La discussione sui rapporti tra lo stato sardo e la santa sede, non ebbe tuttavia modo di svilupparsi nel 1848, perché fu sostanzialmente impedita dalla lotta che, dopo la fuga di Pio IX a Gaeta, si svolse tra il papato e il movimento nazionale italiano: le relazioni fra Torino e Roma furono pertanto condizionate da questa situazione.

Tra il settembre e il novembre 1849 un alto magistrato piemontese, il conte Giuseppe Siccardi (1802-1857), fu inviato a Portici per chiedere a Pio IX di indurre a rinunciare alle loro cariche l'arcivescovo di Torino, Fransoni, e il vescovo di Asti, Filippo Artico, costretti da tempo ad assentarsi dalle loro sedi. Il Siccardi avrebbe dovuto eventualmente riaprire anche trattative per un concordato; ma non avendo ottenuto alcun risultato nella questione riguardante la rinuncia dei due vescovi, vi rinunciò: in effetti era praticamente impossibile per il governo di Torino raggiungere in quel momento un accordo soddisfacente col papa con riferimento alla riforma della legislazione ecclesiastica nel regno sardo.

Poco dopo il suo ritorno a Torino, il 18 dicembre 1849, il Siccardi, a seguito delle dimissioni del conservatore Luigi De Margherita, fu nominato ministro della giustizia e degli affari ecclesiastici. Questa sostituzione fu consigliata ad Azeglio dal Cavour, che ottenne così di fare entrare nel governo un uomo convinto della necessità di riformare al più presto la legislazione ecclesiastica. Il 25 febbraio 1850 Siccardi presentò alla camera un progetto di legge per l'abolizione del privilegio del foro ecclesiastico e dei residui del diritto d'asilo, per la riduzione a sei, oltre le domeniche, delle feste religiose, e per l'obbligo dell'autorizzazione governativa agli acquisti e all'accettazione di eredità e donazioni da parte di enti morali, ecclesiastici e laicali.

Il progetto fu dalla camera diviso in tre leggi, passate alla storia col nome di leggi Siccardi. La discussione della prima legge, che sopprimeva il foro ecclesiastico e il diritto d'asilo, si svolse alla camera il 6 e il 7 marzo. Parlarono contro di essa il Revel e il Balbo, che sostennero l'opportunità di nuove trattative con Roma; a favore della riforma si espressero i principali rappresentanti della sinistra,

del centro-sinistra e dei moderati, tra i quali il Cavour, che, in un discorso che ottenne un grande successo, mise in chiara luce l'importanza che quella riforma avrebbe avuto agli effetti della ripresa del moto di rinnovamento e di progresso iniziato con la concessione dello statuto e successivamente interrotto. Cavour enunciava quindi la necessità di una decisa e coraggiosa politica di riforme facendo intravedere un'evoluzione del partito moderato che andava molto al di là della cauta proposta dell'Azeglio.

La prima legge Siccardi fu approvata dalla camera il 7 marzo con 130 voti contro 26 e un mese dopo dal senato con 51 contro 29; essa fu promulgata dal re il 9 aprile. Poco dopo furono approvate dal Parlamento anche le altre due leggi Siccardi, con maggioranze assai larghe nella camera, più limitate nel senato.

La decisione del governo di Torino di riformare in modo unilaterale la legislazione ecclesiastica contrastava indubbiamente coi concordati formalmente ancora vigenti, e fu pertanto giudicata un atto ostile dal nunzio pontificio, monsignor Antonucci, che in base alle istruzioni papali partì da Torino per Roma. Le relazioni fra il governo piemontese e la santa sede non furono interrotte, ma divennero molto tese e tali restarono, nonostante qualche tentativo di accordo, anche perché altre riforme della legislazione ecclesiastica furono in seguito attuate in Piemonte.

Alle leggi Siccardi alcuni vescovi reagirono aspramente provocando duri, e talora arbitrari, provvedimenti governativi. L'arcivescovo Fransoni, che nel febbraio 1850 aveva ripreso il governo della diocesi di Torino, fu processato per abuso e condannato a un mese di carcere; nell'estate dello stesso anno, poiché al ministro dell'agricoltura Pietro di Santarosa, deceduto a Torino il 5 agosto, furono negati in punto di morte i sacramenti per non avere voluto ritrattare l'approvazione delle leggi Siccardi, il governo ordinò l'arresto dell'arcivescovo Fransoni, che, espulso successivamente dal regno, si stabilì a Lione, dove rimase in esilio fino alla morte, avvenuta nel 1862.

5. *La legge sui conventi*

Dopo l'approvazione delle leggi Siccardi, che provocarono, oltre alla già ricordata reazione di alcuni vescovi, anche forti polemiche da

parte di numerosi giornali clericali, l'11 ottobre 1850, in sostituzione del ministro Santarosa, entrò nel governo il conte di Cavour, che fu nominato ministro dell'agricoltura, del commercio e della marina. Naturalmente è noto il contributo di Cavour alla soluzione delle tante questioni di politica ecclesiastica riguardanti il tema dei rapporti tra lo stato e la chiesa cattolica; per la valutazione di tale contributo da un punto di vista storico può ricordarsi il numero sterminato di lavori ai quali si fa riferimento nelle due edizioni della *Bibliografia del Risorgimento*, pubblicata dalla casa editrice Olschki di Firenze, nei tre volumi degli anni 1971-77 e nell'aggiornamento, per il periodo 1970-2001, comparso nel 2005: e può consultarsi la bibliografia riportata alle pp. 526-45 del recente volume su Cavour pubblicato nel 2010 da Adriano Viarengo.

In particolare, per limitarmi soltanto a una sintetica citazione degli autori italiani, ricordo la sempre valida *Storia dell'Italia moderna* di Giorgio Candeloro, la splendida ricerca di Rosario Romeo su *Cavour e il suo tempo* condotta negli anni fra il 1969 e il 1984, ma anche i saggi e i volumi di Francesco Ruffini, Arturo Carlo Jemolo, Adolfo Omodeo, Carlo Pischedda e Giuseppe Talamo, quest'ultimo, presidente dell'istituto di storia del risorgimento, scomparso il 25 maggio 2010, Luciano Cafagna e il bel libro, già ricordato di Viarengo.

Ai contributi scientifici di questi grandi studiosi di storia mi sono riferito per preparare questa mia relazione sulla legislazione ecclesiastica, che riprende le idee e le conclusioni più rilevanti delle loro opere; e voglio qui esprimere il sentimento della mia gratitudine nei confronti degli organizzatori dell'importante convegno del 18 settembre 2010, per avermi indotto a leggere e studiare con passione e profitto scritti di grandissimo interesse per qualunque studioso e, direi, per qualunque italiano.

Con particolare riferimento alle ricerche di Francesco Ruffini, uno studioso di diritto ecclesiastico che insegnò questa disciplina nell'università di Torino fino al 1931, quando lasciò l'insegnamento per non prestare il giuramento richiesto dal regime fascista (Lariccia, 2006, p. 14 ss.), noto anche per avere votato contro i patti lateranensi nel 1929, vorrei qui ricordare che il suo interesse per la figura e l'opera di Cavour nacque proprio dallo studio delle relazioni tra stato e chiesa cattolica: dal suo impegno di studioso «nacquero – come ha scritto Walter Maturi – alcuni volumi tra i più belli della letteratura stori-

grafica risorgimentale e tra i più ricchi di nuova documentazione» (Maturi, 1962, p. 484).

Ritornando ora agli anni immediatamente successivi alla presentazione delle leggi Siccardi del 1850, ricordo che il governo si era impegnato a presentare un progetto di legge per istituire il matrimonio civile, la cui previsione normativa avrebbe dovuto rappresentare un passo importante verso la laicizzazione dello stato: dopo lunga preparazione, il ministro della giustizia Carlo Boncompagni presentò alla camera dei deputati un progetto di legge, che fu approvato il 5 luglio 1852, con 94 voti favorevoli e 35 contrari. L'approvazione del progetto fu oggetto di una violenta reazione da parte dei clericali e vi fu una fortissima pressione da parte del pontefice nei confronti di Vittorio Emanuele II, nell'intento di impedire l'approvazione del progetto in senato; il re, che aveva mantenuto costanti contatti epistolari col papa, si impegnò in tal senso, determinando praticamente le dimissioni di D'Azeglio presentate il 21 ottobre 1852. Il re invitò Cavour a formare un nuovo governo, ma avendo Cavour declinato l'incarico, avendo rifiutato di accettare le condizioni di rinunciare alla legge sul matrimonio civile e di riprendere le trattative per un accordo col papa, Vittorio Emanuele II si rivolse a Cesare Balbo, il quale accettò le condizioni postegli dal sovrano e tentò vanamente di formare un governo. Dopo l'esito negativo del tentativo di Balbo, Vittorio Emanuele II chiamò nuovamente Cavour, il quale si impegnò a non porre la questione di fiducia nella discussione in senato del progetto di legge sul matrimonio civile e accettò di formare il governo che entrò in carica il 4 novembre 1852.

Il 20 dicembre successivo il senato, dopo una vivace discussione, respinse il primo articolo della legge sul matrimonio civile, con 39 voti contro 38. Il progetto venne allora ritirato con la dichiarazione che ne sarebbe stato preparato un altro; ma ciò non avvenne e Cavour decise di rinunciare a perseguire l'obiettivo di quell'importante e qualificante riforma dell'ordinamento piemontese: soltanto nel 1865, e dopo la scomparsa di Cavour, il matrimonio civile venne introdotto nella legislazione del regno d'Italia. Le ragioni che hanno determinato la rinuncia di Cavour del 1852 sono importanti e meritano di essere ricordate, anche a distanza di centocinquantanove anni, perché inducono a considerare che l'avvento alla direzione dello stato, fatto decisivo per l'avvenire del Piemonte e dell'Italia, costarono a

Cavour una grave concessione alla politica personale del sovrano e alle pressioni della destra: questo episodio costituirà una delle tante sconfitte che hanno caratterizzato la politica laica dei governi italiani nel lungo periodo di storia del parlamento e delle istituzioni statali.

Un delicato problema che dovette affrontare Cavour, nei primi anni della sua esperienza governativa, fu quello della c.d. legge sui conventi la cui importanza andava ben al di là dei confini dello stato sardo.

Cavour sin da giovane aveva sostenuto le esigenze della laicità dello stato e di una intransigente opposizione nei confronti delle istituzioni monastiche, era stato fautore a suo tempo delle leggi Siccardi e della piena sovranità del potere civile nei rapporti con la chiesa cattolica; ma nel biennio 1854-55 il suo laicismo anticlericale si espresse in posizioni che sono le più accentuate ch'egli abbia mai assunto e, nell'esercizio delle funzioni di presidente del consiglio, sostenne con vigore la politica di Urbano Rattazzi, che aveva assunto un atteggiamento intransigente nei confronti delle autorità ecclesiastiche piemontesi, minacciandole anche di arresto, qualora nelle prediche in chiesa non avessero cessato di attaccare le nuove istituzioni liberali piemontesi. «Non posso tradire la mia origine, rinnegare i principi di tutta la mia vita – dichiarerò Cavour il 29 dicembre 1860, con una frase che, non a caso, è riprodotta sulla copertina della recente biografia di Cavour di Adriano Viarengo (2010) – Sono figlio della libertà, è a lei che devo tutto quello che sono».

Cavour, che al momento della sua ascesa a capo del governo si era richiamato alla libertà come solo terreno sul quale andava combattuta la lotta del progresso e della civiltà moderna contro il pregiudizio e l'arretratezza clericale, si decise ad adottare soluzioni ben diverse, al fine di affrontare la complessa situazione che si era determinata nella seconda metà del 1854 (Romeo, 1977b, p. 788 ss.).

Cavour, ricorda Romeo, ritenne allora necessario allargare la propria base di consenso, accentuando l'indirizzo politico anticlericale nell'intento di guadagnare consensi a sinistra: questa necessità spiega la decisione presa dal governo Cavour-Rattazzi, in un momento così grave, di rendere più intensa la sua politica di rottura con la chiesa cattolica e le forze che ad essa si ispiravano, presentando la legge sui conventi, che doveva aumentare ulteriormente le tensioni politiche esistenti nel paese (*ivi*, p. 792).

Rosario Romeo, nell'intervista rilasciata a Guido Pescosolido nel

1985 e pubblicata prima sulla rivista “Mondoperaio” e pochi giorni fa nel libricino *Cavour il suo e il nostro tempo* ribadì l’affermazione che

[...] la politica riformatrice di Cavour presidente del Consiglio fu molto più aggressiva di quella azegliana e riguardo ai rapporti tra Stato e Chiesa si spinse tanto oltre da segnare persino una deviazione dal mero separatismo, al quale tuttavia ritornerà più tardi con la formula “libera Chiesa in libero Stato” (Romeo, 2010, p. 24).

Cavour non aveva dimenticato le sue esperienze in Svizzera e le sue antiche convinzioni separatistiche in tema di rapporti fra stato e chiesa cattolica. Proprio nel 1854 usciva a Torino il volume *La Chiesa e lo Stato in Piemonte* di Pier Carlo Boggio, un libro che, come ricorda Arturo Carlo Jemolo nel suo *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, veniva considerato come il testo classico del separatismo piemontese e conteneva lo svolgimento delle idee che già l’autore aveva enunciato nel 1852 nella prima delle tesi per l’aggregazione nella facoltà giuridica torinese (Jemolo, 1948, p. 108): in un’ampia introduzione scritta sotto forma di lettera a Cavour, Boggio ricordava che il suo nome, un tempo così avversato dai liberali più avanzati, s’identificava ormai, in Piemonte,

col progresso e colla libertà, per modo che nelle incertezze, e nei pericoli bastasse a ricondurre la calma negli spiriti e la fiducia nei cuori, il pronunciar questo nome (Boggio, 1854, p. XVIII).

Del resto anche in quell’opera la dottrina separatista subiva una sensibile distorsione, con la teoria, sostenuta dal Boggio, che, in caso di persistente opposizione da parte della chiesa cattolica, spettasse allo stato di provvedere per un migliore riparto dei suoi redditi, appropriandosi a questo fine dei beni ecclesiastici.

Come ricorda Rosario Romeo, che si trattasse di una svolta nella politica ministeriale lo ammetteva lo stesso Cavour, quando dichiarava che, nelle previsioni sue e dei suoi colleghi di governo, era scontato che il disegno di legge sui conventi in Piemonte avrebbe «loro fatto perdere care ed apprezzate amicizie, ed aumentato, sebbene di poco, il numero dei loro avversari politici».

Il governo di Torino denunciò i tentativi clericali di provocare

interferenze e pressioni estere, soprattutto da parte francese, che avrebbero potuto costituire una lesione dei «principi che costituiscono l'indipendenza di ogni stato sovrano»: ma il timore di interferenze esterne era in realtà senza fondamento, e lo scontro sui conventi assunse il carattere di un confronto diretto tra le forze liberali e quelle conservatrici presenti nel paese (Romeo, 1984, p. 106 ss.).

La chiesa cattolica e le istituzioni ecclesiastiche rappresentavano il fulcro che riuniva tutte le componenti del vecchio mondo subalpino e il conflitto tra lo stato piemontese e la chiesa cattolica si configurava dunque come una battaglia di principi fondamentali, come sostennero non soltanto i vescovi subalpini ma lo stesso pontefice Pio IX, il quale, nella allocuzione del 22 gennaio 1855, condannò perentoriamente la proposta legislativa, minacciando contro chiunque avesse parte nella iniziativa, come autore ed esecutore, le pene previste dai concili.

Il significato dello scontro che caratterizzò l'approvazione della legge sui conventi assunse un grande rilievo nella politica piemontese di quegli anni, giacché, nel dibattito riguardante l'approvazione di tale legge, vennero discussi tutti i più importanti valori e principi che la cultura del risorgimento aveva elaborato nella lotta per la nuova Italia: con una mobilitazione di tutte le migliori energie intellettuali e morali esistenti nel paese.

Le condizioni che caratterizzavano lo scontro tra il potere civile e il potere ecclesiastico erano profondamente mutate rispetto al passato ed era tornato a prevalere il laicismo anticlericale.

Ma si trattava – osserva Romeo – di un laicismo e anticlericalismo che non era fatto di solo “odio” verso la Chiesa e le sue istituzioni, come pareva ai rappresentanti della Santa Sede, e che neppure si limitava a riecheggiare i temi del voltairianesimo settecentesco e della connessa tradizione giacobina. Era la nuova cultura del nazionalismo italiano di stampo romantico a dare il tono alle aspirazioni e alle idee del movimento: e adesso per la prima volta quelle aspirazioni e quelle idee trovavano in Piemonte un terreno dove erano consentiti approfondimenti e sviluppi nei quali si ponevano le premesse della imminente lotta decisiva per l'unità nazionale (*ivi*, p. 108).

Fu nell'esilio torinese che Bertrando Spaventa avviò quella nuova fase della sua riflessione che lo indusse a sostenere l'esigenza di ri-

prendere il filo della nostra tradizione filosofica, come nazione libera ed eguale nella comunità delle nazioni (*ivi*, p. 109). E fu nel periodo torinese, fra i 1853 e il 1856, che Francesco De Sanctis sviluppò il metodo della nuova critica storica e filosofica.

Negli stessi anni scrivevano ed esercitavano la loro influenza studiosi che rappresentavano le punte avanzate del pensiero italiano del tempo, come Pasquale Stanislao Mancini, che insegnava nell'università di Torino la dottrina delle nazionalità come fondamento del diritto internazionale, Giuseppe Pisanelli, che collaborava all'edizione del commentario del codice sardo di procedura civile comparato con gli altri codici italiani, Antonio Scialoja, Francesco Ferrara e tanti altri intellettuali che, quasi sempre, non si limitarono all'esercizio delle attività di pensiero e di ricerca, ma intervennero con tenacia ed efficacia nel dibattito politico-culturale, non solo come studiosi e ricercatori ma anche come responsabili di importanti iniziative culturali a livello di organizzazione della cultura.

Uomini come questi, alleati agli esponenti della cultura liberale originari del regno sardo,

parteciparono alla creazione e allo sviluppo di alcune direttrici fondamentali della nuova cultura italiana laica e liberale, e contribuirono a darle quella coscienza della propria superiorità sul mondo della conservazione cattolica che nasceva da una più alta legittimazione intellettuale e dalla connessa persuasione di operare nel senso della storia. (Romeo, 1984, p. 111).

Il disegno di legge sui conventi prevedeva la soppressione, con qualche limitata eccezione,

di tutte le corporazioni religiose esistenti nel regno. Il dibattito, apertosi alla camera il 9 gennaio, si protrasse per circa due mesi, in una atmosfera che veniva facendosi ogni giorno più pesante. Il 2 marzo 1855 la legge venne approvata con una maggioranza di 117 voti contro 36. La battaglia più difficile era quella che si preparava in senato, mentre cresceva nel paese l'opposizione alla legge, e il confronto decisivo ebbe luogo dietro le quinte dello scenario parlamentare. La legge sui conventi venne infine approvata dal senato, il 22 maggio 1855, con 53 voti contro 42; sei giorni dopo venne approvata nel nuovo testo dalla camera.

L'applicazione della legge incontrò notevoli difficoltà ed ostacoli e l'esecuzione dei provvedimenti fu rallentata da ostruzionismi, lentezze e liti giudiziarie.

Con l'entrata in vigore della legge, la laicizzazione della società negli stati sardi fece un notevole passo avanti e il partito clericale risultò indubbiamente indebolito; ma le polemiche sollevate dall'approvazione della legge rivelarono con evidenza quanto la realtà del mondo cattolico fosse ancora profondamente radicata negli ambienti piemontesi (Romeo, 1984, p. 139).

Da parte sua Cavour acquistò la consapevolezza dei limiti della linea di intransigente anticlericalismo che aveva ispirato la legge Cavour-Rattazzi: certamente questa tendenza aveva avuto successo nel caso specifico ma vi erano giusti motivi per dubitare che essa potesse continuare ad ottenere risultati positivi; dopo di allora, il tacito abbandono di ogni iniziativa anticlericale da parte del governo sembra essere stata una linea di fatto condivisa da tutti i maggiori esponenti del governo. Negli anni seguenti, la convinzione di quanto fosse inopportuna una intensificazione del giurisdizionalismo anticlericale rappresentato dal Rattazzi e dalla sua politica indurrà Cavour

a un graduale ritorno verso le posizioni separatiste che erano più conformi alla sua formazione intellettuale, e che sboccheranno poi nella politica di "Libera Chiesa in Libero Stato", dalla quale la legge del 1855 aveva rappresentato senza dubbio lo scostamento più sensibile (*ivi*, p. 140).

Per il problema della scuola, la legge 22 giugno 1857, n. 2328 (c.d. legge Lanza) prevedeva, all'art. 10:

Negli istituti e nelle scuole la religione cattolica sarà fondamento dell'istruzione e dell'educazione religiosa. Per gli acattolici ne sarà lasciata la cura ai rispettivi parenti. Nelle leggi speciali e nei regolamenti relativi all'insegnamento pubblico si determinano le cautele da osservarsi nella direzione ed istruzione religiosa degli alunni cattolici.

Da notare che in tale norma la religione cattolica, in conformità al principio dell'art. 1 dello statuto del regno del 1848, veniva considerata «fondamento dell'istruzione e dell'educazione», ma soltanto

di quella religiosa, e non, come invece stabilirà il legislatore concordatario nel 1929, di tutta l'istruzione pubblica.

Due anni dopo, la legge 13 novembre 1859, n. 3725 (c.d. legge Casati) prevedeva l'obbligo dell'istruzione religiosa secondo la confessione cattolica e stabiliva l'esonero per i cittadini di religione diversa dalla cattolica e per coloro per cui il padre o chi ne facesse le veci avesse per iscritto dichiarato di «provvedere privatamente all'istruzione religiosa»: tale legge, che verrà poi estesa alle altre regioni d'Italia, non sempre venne però applicata in conformità al principio in essa proclamato: è da ricordare in proposito la circolare Correnti del 29 agosto 1870, che rendeva facoltativo l'insegnamento della religione per gli allievi della scuola elementare.

Come si è già rilevato, nella politica ecclesiastica di questi anni possono individuarsi atteggiamenti riconducibili a diverse matrici ideologiche: molti esponenti della destra storica, e tra questi in primo luogo Bettino Ricasoli, erano sensibili all'esperienza cattolico-liberale e tendevano a collegare il rafforzamento dello stato con un recupero dei valori religiosi da conseguirsi anche mediante un programma di rinnovamento della chiesa cattolica (Gismondi, 1937; Tedeschi, 1971; Valsecchi, 1981; Aa.Vv., 1982); altri esponenti della destra, provenienti dalla classe politica dello stato sabaudo o dalla categoria degli amministrativi di altri stati italiani preunitari, operavano sotto l'influenza della tradizione giurisdizionalista affermatasi anche in quegli stati nel corso del secolo XVIII e a loro volta determinarono molti degli indirizzi della politica ecclesiastica della destra.

6. *La questione di Roma capitale d'Italia*

Accanto al problema della formazione di un nuovo stato, un'altra questione era al centro degli interessi di Cavour nei mesi precedenti la sua morte, quella di Roma capitale del regno d'Italia: problema che, come ricorda Viarengo (2010), era reso tuttavia particolarmente complicato dalla difficoltà che Napoleone III condizionava chiaramente il riconoscimento del nuovo stato alla riconciliazione tra Piemonte e Roma, con esplicite garanzie, per la capitale papale, da ogni successivo attacco; Cavour era ben consapevole che, per risolvere tale problema, era necessario guardare innanzi tutto verso Parigi: in

una lettera a Ottaviano Vimercati del 23 marzo 1861, preannunciava la sostanza dell'intervento su Roma capitale che avrebbe svolto alla camera due giorni dopo, dichiarando:

Stupirò i presunti liberali francesi per l'ampiezza delle mie vedute in fatto di libertà. Dichiarerò che la libertà è il solo suolo sul quale la Chiesa e lo Stato possono vivere e progredire l'una accanto all'altra, senza perdere né l'indipendenza e nemmeno la dignità (*Epistolario*, XVIII, 2, p. 783).

La politica ecclesiastica della destra storica era ispirata all'intento di attuare la formula libera chiesa in libero stato che costituì il fondamento dei famosi discorsi parlamentari di Cavour per Roma capitale nel dibattito del 25-27 marzo 1861 (Caputo, 1967; Jemolo, 1961; Padelletti, 1878; Romeo, 1977a, 1984; Tedeschi, 1978). Tale formula, come ha ricordato Viarengo, la troviamo enunciata non in uno scritto di Cavour, ma nello schema di accordo fornito dal Pantaleoni, sia nella copia originale di quest'ultimo, sia nella copia commentata da Cavour.

Con Diomede Pantaleoni e Marco Minghetti, Cavour definì i punti fondamentali di un accordo con il papa, convinto, a torto, che la separazione tra stato e chiesa cattolica fosse un evento di sicura e vicina realizzazione.

Diomede Pantaleoni, il "rinomato medico", come lo definì Jemolo nel suo *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* (1948, p. 162), aveva tratteggiato, in una lettera del 21 agosto 1860, quella che dopo meno di undici anni sarebbe stata la legge delle guarentigie:

Da lasciare al Papa tanta onoranza quanta può immaginarsene, tanta indipendenza nell'esercizio di sua autorità spirituale quanta ne voglia [...]. Libera comunicazione con l'estero e con tutto il mondo cattolico, irresponsabilità de' suoi consiglieri per le materie che riguardano la fede e la cattolicità; ma per ciò che riguarda il Regno o l'applicazione degli atti del Papato al Regno, le stesse restrizioni e garanzie che tutti i governi civili cattolici e liberi possono stimare necessarie [...]. Si potrebbe abbondare senza pericolo in accordare libertà al Papato ed alla Chiesa, ben inteso, che d'autorità politica e di giurisdizione territoriale il Papa non debba avere nulla nulla. Non meno che qualsivoglia altro Vescovo al mondo. Il lasciargli solo pochi pollici di territorio costringerebbe di

nuovo il Papato in quella via che lo ha reso incompatibile con la civiltà del secolo (Commissione reale, 1929, p. 34);

con la precisazione tuttavia, contenuta in una lettera di tre mesi dopo, che

Ogni concordato che legasse la Curia allo Stato, oltreché saria dannoso a questo, torrebbe più facilmente alla Chiesa la possibilità di riformarsi, perché ogni concordato limiterebbe la libertà dell'azione individuale e dell'opinione su quella (lettera del 6 novembre 1860, in Commissione reale, 1929, p. 71).

In un memorandum, presentato da Carlo Pazzaglia al cardinale Vincenzo Santucci, venne illustrato un progetto di rinuncia dello stato a ogni forma di interferenza giurisdizionalista in materia ecclesiastica e a ogni tipo di concordato in cambio di un'altrettanto completa rinuncia del papato al suo potere temporale.

Viarengo osserva giustamente che, mancando i documenti vaticani sulla missione Pantaleoni-Pazzaglia, non siamo in grado di valutare quale sia stato il processo attraverso il quale il papa e i suoi collaboratori giunsero ad assumere l'atteggiamento di intransigenza che essi manifestarono. Pio IX, tuttavia, in un'allocuzione tenuta il 18 marzo 1861 aveva fatto chiaramente comprendere che la ragione essenziale che impediva ogni possibile accordo consisteva nell'impossibilità per la chiesa cattolica di accettare il pensiero moderno fondato sulla dottrina del progresso e sul liberalismo; sussisteva dunque un'incompatibilità del papato «con la moderna civiltà», per usare le parole di Pio IX.

Quel che la dottrina separatista descriveva come un vantaggio per la chiesa cattolica, la sua libertà, era per il papa la soppressione delle convenzioni basate sulla alleanza tra sacerdozio e impero (Capone, 1981, p. 76). Come Gaetano Salvemini affermerà molti anni dopo, tra Roma e Torino in realtà non esisteva alcuna possibilità di intesa, in quanto ciò che Cavour offriva come contropartita alla perdita del potere temporale era considerato dalla chiesa cattolica un male ulteriore da evitare ad ogni costo (cit. in Capone, p. 76).

Il 25 marzo 1861 Cavour, affrontò la questione romana in un'aula della camera nella quale egli pronunciò uno dei suoi discorsi più

famosi ed importanti. Confermò la validità della scelta di Roma capitale, ribadì la necessità che tale soluzione venisse adottata solo a seguito di un'adesione da parte della Francia e dichiarò che sarebbe stato comunque necessario convincere l'opinione pubblica che non si trattava di perseguire la prospettiva di una confusione tra potere civile e potere religioso, bensì di affermare il principio della separazione tra stato e chiesa cattolica e di attuare il principio di libertà della chiesa medesima.

Il dibattito si protrasse anche nei due giorni successivi e Cavour intervenne più volte. In un ultimo intervento prima della votazione, aderendo a una risoluzione proposta dal Boncompagni, che auspicava che Roma fosse «resa all'Italia» con la tutela e il rispetto per la libertà del papa e l'accordo della Francia, invitò la camera a votarla all'unanimità per conferire al governo la forza «di vincere le difficoltà».

I voti contrari alla camera furono pochissimi e il 9 aprile anche il senato approvò a larghissima maggioranza un ordine del giorno favorevole alle posizioni assunte dal governo.

Nessun accordo con la chiesa cattolica, com'è noto, fu poi possibile: ma le linee tracciate da Cavour costituiranno, nel 1871, dopo la presa di Roma, la struttura essenziale della «legge delle guarentigie».

7. La legislazione eversiva del patrimonio ecclesiastico. La legge delle guarentigie (legge 13 maggio 1871, n. 214)

Non vi è dubbio che le scelte di fondo della politica ecclesiastica della classe dirigente italiana furono determinate dalle esigenze del bilancio dello stato:

La finanza – affermò Marco Minghetti il 14 febbraio 1863, in occasione dell'esposizione finanziaria alla camera – è come il fato degli antichi, che i violenti conduce e i repugnanti trascina.

In questa prospettiva, la liquidazione dell'asse ecclesiastico costituì la soluzione ritenuta più idonea per sopperire al gravoso deficit del bilancio statale.

Con riferimento a tale questione ricordo che non vennero accolte le proposte formulate dalla commissione presieduta da Bettino Ri-

casoli, il quale, nel presentare un contro-progetto nei confronti del progetto governativo Vacca-Sella del 12 settembre 1864, auspicava l'accoglimento di una serie di emendamenti veramente rivoluzionari, fondati sull'idea ispiratrice che l'impossibilità pratica di soddisfare direttamente le esigenze religiose dei fedeli dovesse indurre il legislatore a contemplare un sistema di autodeterminazione degli interessi religiosi in senso moderno e democratico, affidando agli stessi fedeli il compito di provvedere alla soddisfazione di detti interessi. Tale soluzione era fondata sulla premessa che lo stato avesse il diritto di realizzare una riforma strutturale degli enti della chiesa cattolica, ed è comprensibile come tale atteggiamento, che si traduceva in un intenso controllo statale in materia religiosa, non risultasse certo gradito alle gerarchie ecclesiastiche.

Le soluzioni auspiccate dalla commissione presieduta dal Ricasoli meritano di essere ricordate da chi intenda studiare le tendenze dello stato nei confronti del fenomeno religioso, in centocinquant'anni di storia italiana, in quanto in esse sono contenuti in germe taluni principî, quali il principio di autodeterminazione degli interessi, che sono alla base della vigente disciplina costituzionale in materia religiosa: ed infatti, a prescindere dall'illusione di modificare dall'interno la struttura degli enti ecclesiastici e di attuare una improbabile riforma della proprietà e dell'amministrazione dei beni della chiesa (in occasione della discussione parlamentare si parlò di "utopie" della commissione), l'ideale del Ricasoli consisteva nell'attribuire ai fedeli un potere di autogestione degli interessi collettivi religiosi: ora, sia che tale finalità si intendesse conseguire mediante una riforma operata dallo stato o mediante una riforma interna della chiesa, devono essere sottolineati la novità dell'orientamento assunto dal Ricasoli e l'intento di avvalersi, per conseguire gli scopi che egli si proponeva, del riconoscimento di un principio di autonomia.

Dopo la formazione dello stato unitario, il legislatore italiano, in conformità al principio dell'agnosticismo statale in materia religiosa e sul fondamento del presupposto che il fenomeno religioso dovesse esclusivamente riguardare la coscienza individuale dei singoli fedeli, proclamò e tutelò l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge, senza alcuna distinzione derivante dalla religione professata, e la libertà di coscienza e di culto: è, infatti, del 18 marzo 1871 il voto della camera dei deputati

che, su proposta del Mancini, dichiarò espressamente:

l'abolizione di ogni ingerenza governativa nell'esercizio del culto e della libertà religiosa sarà mantenuta ed applicata a profitto di tutti i culti professati nello Stato.

Tuttavia, data la prevalenza che, come si è visto, era attribuita al momento individuale della libertà religiosa rispetto a quello collettivo, il principio di libertà veniva disconosciuto in uno dei suoi più rilevanti profili, quello collettivo-istituzionale, con la conseguenza che la svalutazione dell'aspetto collettivo della libertà in materia religiosa, collegandosi all'atteggiamento di ostilità nei confronti delle organizzazioni ecclesiastiche, si traduceva in una serie di restrizioni dell'attività delle confessioni religiose (di tutte le confessioni religiose).

Il 13 maggio 1871 il parlamento italiano approvava la *legge delle guarentigie* per regolare i rapporti tra l'Italia e la santa sede (Ravà, 1967; Margiotta Broglio, 1972).

La legge, divisa in due titoli (titolo I: prerogative del sommo pontefice e della santa sede ; titolo II: relazioni dello stato con la chiesa), garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e gli riconosceva tutti gli onori sovrani, prevedeva la rinuncia dello stato al giuramento di fedeltà dei vescovi, stabiliva la abolizione del *placet* regio (consenso a pubblicare un decreto ecclesiastico), dell'*exequatur* (permesso di farlo eseguire) e di ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche (ad eccezione delle forme di controllo governativo sugli atti canonici riguardanti la destinazione dei beni ecclesiastici).

Notevole importanza assumeva, nel complesso della legge, l'art. 17, che conteneva i principî circa l'esercizio della *potestas iurisdictionis* canonica e i relativi limiti nel diritto italiano preconcordatario: questo articolo, dopo avere premesso, nel comma 1, che «in materia spirituale e disciplinare» non era ammesso «richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche» – veniva con tale norma soppresso il cosiddetto appello per abuso, consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statale, con punizione del funzionario della chiesa che li aveva emanati –, né era loro

riconosciuta «alcuna esecuzione coatta» – gli atti ecclesiastici, cioè, non potevano più beneficiare del cosiddetto braccio secolare, essendo venuto meno il concorso dello stato alla realizzazione del compito ecclesiastico –, nei successivi commi 2 e 3 precisava:

La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come di ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato, od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato.

Riassumendo i principi contenuti nell'art. 17 della legge delle guarentigie, può dirsi che il legislatore italiano, sul presupposto dell'agnosticismo dello stato nei confronti dei rapporti rientranti nell'ordine religioso, considerava irrilevanti per l'ordinamento statale gli atti emessi dalle autorità ecclesiastiche in materia spirituale e disciplinare; impediva che, per l'avvenire, gli atti ecclesiastici acquistassero nell'ordinamento statale italiano un'efficacia «autonoma», e cioè diretta ed immediata, e producessero pertanto in tale ordinamento gli effetti giuridici loro propri nell'ordinamento canonico; attribuiva al solo giudice dello stato la competenza di determinare quali fossero gli effetti giuridici civili di ogni atto emanato dagli organi canonici; stabiliva che, in ogni caso, gli atti ecclesiastici non potessero avere effetti civili qualora fossero contrari alle leggi dello stato od all'ordine pubblico, o fossero lesivi dei diritti dei privati; prevedeva, infine, la punizione degli autori degli atti che, in quanto contrari alle leggi penali, costituissero reato.

Non mancarono, naturalmente, le discussioni in ordine alla concreta applicazione dei principî contemplati nell'art.17 della legge in esame, essendo dubbio, per esempio, se la dizione «materia spirituale e disciplinare» avesse un significato omnicomprendente, dovesse cioè attribuirsi al termine «disciplinare» il valore che esso ha nel diritto canonico, oppure dovesse intendersi in senso più ristretto, referendolo soltanto alla materia delle punizioni disciplinari inflitte dai superiori agli inferiori; non era neppure pacifico quali fossero i limiti posti all'esame del giudice nella cognizione degli effetti giuridici degli atti ecclesiastici, in quanto l'esattezza dell'opinione, comunemente sostenuta in dottrina e in giurisprudenza, secondo la quale i magistrati

civili non potevano esercitare alcun sindacato di merito in ordine a tali atti, non potevano, cioè, controllarne la conformità o meno al diritto canonico, ma dovevano soltanto limitarsi ad accertare che fossero stati emessi dall'autorità competente ad emanarli secondo il diritto della chiesa e con le forme richieste da questo diritto, era contestata in dottrina da taluni autori i quali, sul fondamento di varie considerazioni, riconoscevano maggiori poteri al giudice, e, in particolare, gli attribuivano il potere di esaminare il merito dei singoli provvedimenti, in relazione alle circostanze di fatto che avevano dato origine al suo sorgere: sono queste, comunque, questioni che, non avendo attualmente se non un interesse di carattere storico, non possono essere maggiormente approfondite in questa sede, sembrando sufficienti le indicazioni che in breve se ne sono qui date.

Il 15 maggio dello stesso anno 1871, con l'enciclica *Ubi Nos*, il pontefice Pio IX, che aveva definito la legge delle guarentigie un «mostruoso prodotto della giurisprudenza rivoluzionaria», respingeva la legge, affermando che essa non garantiva alla santa sede la sovranità temporale indispensabile alla sua indipendenza e all'esercizio della sua missione spirituale nel mondo e costituiva un atto legislativo unilaterale dello stato italiano inaccettabile da parte della santa sede.

L'opposizione della santa sede faceva sì che la questione romana non potesse considerarsi risolta sul piano diplomatico: se infatti la legge delle guarentigie garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e dichiarava la extraterritorialità del Vaticano, costituiva però un atto legislativo unilaterale dello stato italiano, valido ed efficace soltanto per quest'ultimo. Non vi è dubbio, d'altra parte, che la legge delle guarentigie venne accolta con particolare favore al di fuori dei confini nazionali e che, dopo la sua approvazione, la stessa santa sede cominciò ben presto a rendersi conto che l'unità d'Italia costituiva un evento irreversibile e che era opportuno cercare un punto d'incontro con lo stato italiano per il raggiungimento di una pacifica convivenza.

Delle diverse componenti che confluivano nella politica ecclesiastica della classe dirigente italiana, il separatismo concorse a ispirare prevalentemente gli orientamenti della legge delle guarentigie e il giurisdizionalismo a determinarne l'applicazione. Dopo l'emanazione della legge delle guarentigie si assiste ad una accentuazione della linea giurisdizionalistica: così nel giugno 1871 si provvide a regolare

per decreto l'attuazione pratica del *placet* e dell'*exequatur*, ai quali continuarono ad essere soggetti gli atti relativi alla destinazione dei beni ecclesiastici, l'insediamento dei nuovi vescovi e la nomina dei parroci con le relative attribuzioni economiche. Negli anni successivi furono soppresse le facoltà di teologia e fu stabilito il controllo governativo sui seminari (1872), furono estese a Roma le leggi eversive dell'asse ecclesiastico.

8. *La politica liberale in materia religiosa dopo il 1876*

Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono ad essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876 quando, con la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti e a-confessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli stati italiani preunitari dopo la restaurazione.

In questa fase di accentuazione della linea giurisdizionalista deve essere ricordata la legge Coppino (l. 15 luglio 1877, n. 3961), di notevole importanza nella storia d'Italia perché rendeva obbligatoria l'istruzione elementare: tale legge, il cui rilevante significato è stato sottolineato in un importante scritto di Piero Bellini del 1977, non indicava la religione tra le materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole elementari, anche se espressamente non sopprimeva l'insegnamento di tale materia, e riteneva invece essenziale lo studio delle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino (art. 2) (Bellini, 1977, p. 121; Talamanca, 1984, p. 50).

L'applicazione di questa legge, e delle altre disposizioni con le quali si tendeva a realizzare la laicizzazione della scuola (l. 23 giugno 1877, n. 3198, che aboliva i direttori spirituali delle scuole secondarie, r.d. 21 giugno 1883, n. 1590 e r.d. settembre 1889, n. 3493, che, approvando i regolamenti delle scuole normali, sopprimevano in esse l'insegnamento della religione) veniva però contrastata, soprattutto nei comuni dove più forte e combattivo era il movimento cattolico organizzato; ed è significativo che, a conclusione del dibattito che si svolgerà alla camera dal 19 al 27 febbraio 1908, la mozione Bissolati, che prevedeva il carattere laico della scuola elementare e il divieto

di impartire sotto qualsiasi forma l'insegnamento religioso, verrà respinta a larghissima maggioranza.

In questo periodo, del resto, non può rilevarsi un atteggiamento unitario e coerente del legislatore nei confronti del fenomeno religioso, come può dedursi dai principî contenuti nel codice penale Zanardelli, che può considerarsi una tipica espressione della politica separatista dello stato in materia religiosa: questo dimostra come, in materia di politica ecclesiastica, si ebbe sostanzialmente una continuità fra la destra e la sinistra, dal guardasigilli Giovanni De Falco a Pasquale Stanislao Mancini. Il codice penale approvato con r.d. 30 giugno 1889, n. 6133, in un sistema imperniato sulla distinzione dei reati in relazione all'interesse leso (oggetto giuridico del reato), prevedeva i delitti contro il sentimento religioso nel titolo relativo ai delitti contro la libertà (art. 140-144): mediante tali norme si tendeva alla protezione esclusiva e diretta del singolo credente che aveva diritto di professare la religione più rispondente alle sue convinzioni e doveva essere tutelato contro quanti attentassero alla sua libera professione di fede; il vilipendio del fedele era punito in quanto con esso si violava il pieno diritto che egli aveva di esercitare il suo culto, come conseguenza naturale e necessaria della libertà individuale e della libertà di coscienza.

La libertà religiosa costituiva l'oggetto di tutela penale nelle disposizioni degli art. 140-144 codice penale Zanardelli, cosicché non ricorreva alcun reato, secondo la dottrina dell'epoca, ove non potesse riscontrarsi una lesione del diritto di libertà in materia religiosa.

Non è certo possibile in questa sede esporre la storia delle drammatiche e complesse relazioni tra Italia e papato negli ultimi anni dell'ottocento, dopo che la breccia di porta Pia del 1870 aprì un contrasto che parve insolubile: è la storia di un dialettico riavvicinamento, per cui i liberali, nel regime di compromesso instaurato dalla legge delle guarentigie, moderarono le manifestazioni di anticlericalismo settario, e i cattolici si accostarono, convinti o riluttanti, alla vita italiana (Valeri, 1980, p. 91).

Prima delle elezioni del 1874 la sacra penitenzieria dichiarò che il concorso alle urne, *attentis omnibus circumstantiis*, non era opportuno (*non expedit*): una formula quest'ultima che, elaborata per la prima volta nel 1861, sia pure in forma diversa ("Né eletti né elettori") da un sacerdote (don Giacomo Margotti), provocò pesanti reazioni e

vivaci contrasti (Marongiu Buonaiuti, 1971); l'invito all'astensione non ebbe tuttavia l'accoglienza che forse ci si attendeva, se è vero che la percentuale dei votanti, che nel 1870 era stata del 45%, si alzò al 56% nelle elezioni del 1874 e al 59% in quelle del 1876 (elezioni indette dopo l'avvento della sinistra al governo), rivelando che il programma dell'astensione cattolica non influiva se non in misura ridotta sullo sviluppo della vita pubblica in Italia.

Morto Pio IX, il papa dei grandi avvenimenti italiani, il pontefice Leone XIII, in una enciclica del 1885 sulla costituzione cristiana degli stati, raccomandava ai cittadini cattolici di partecipare alla vita politica del proprio paese e tuttavia precisava:

Però può avvenire in qualche luogo che il por mano al governo e il partecipare alla vita politica non convenga affatto (*nequaquam expedit*) per ragioni grandissime e giustissime;

e l'anno dopo, in una circolare del sant'ufficio del 30 luglio, si affermava l'obbligatorietà del *Non expedit*, precisando che esso conteneva un divieto (*prohibitionem importat*).

La tattica astensionista non provocò l'effetto auspicato, ché anzi le nuove istituzioni liberali nazionali si andavano sempre più consolidando. Nell'ultimo decennio del secolo, a partire dalla famosa enciclica *Rerum Novarum* del 15 maggio 1891, parve delinearci una nuova politica, consistente nell'appoggio al movimento cattolico di sinistra che stava allora nascendo in Italia, in coerenza con quanto era già avvenuto in altri paesi europei, come il Belgio, la Francia, l'Austria e la Svizzera.

La formula del *non expedit*, la cui abolizione si ebbe soltanto nel 1919, continuò a condizionare la partecipazione dei cattolici alle elezioni degli anni successivi. Fu soltanto nelle elezioni del 1913 che il famoso "patto Gentiloni" fra il conte Gentiloni, presidente dell'unione cattolica italiana, e Giolitti segnò l'alleanza delle organizzazioni cattoliche con molti esponenti dei liberali conservatori (Volpe, 1927, p. 246). L'accordo, com'è noto, suscitò accuse, diffidenze e sospetti.

È questa una storia, di grande importanza, che riguarda però un periodo diverso rispetto a quello considerato nel convegno nel quale è stata presentata questa mia relazione.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1982), *Ricasoli e il suo tempo*, Firenze, Olschki.
- BELARDELLI G. (2010), *La lezione smarrita di Rosario Romeo. Il biografo di Cavour vent'anni dopo*, in *Corriere della sera*, 13 settembre.
- BELLINI P. (1967), *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, Neri Pozza, p. 145 ss.
- BELLINI P. (1977), *La religione nella scuola pubblica dal liberalismo al fascismo*, in "Città e regione", n. 7, *Religione e scuola*, p. 119 ss.
- BOGGIO P. C. (1854), *La Chiesa e lo Stato in Piemonte. Sposizione storico-critica dei rapporti fra la S. Sede e la Corte di Sardegna dal 1000 al 1854*, Torino, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco e figli.
- CANDELOORO G. (1966), *Storia dell'Italia moderna*, 3: *La rivoluzione nazionale*, II ed., Milano, Feltrinelli, p. 324.
- CANDELOORO G. (1976), *Storia dell'Italia moderna*, 5: *Dalla rivoluzione nazionale all'unità (1860-1871)*, VII ed., Milano, Feltrinelli.
- CANDELOORO G. (1977), *Storia dell'Italia moderna*, 4: *Dalla rivoluzione nazionale all'unità (1849-1860)*, VIII ed., Milano, Feltrinelli.
- CAPONE E. (1981), *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, Torino, Utet.
- CAPUTO G. (1967), *Il separatismo cavouriano*, in *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, Neri Pozza, p. 65 ss.
- CARAVALE M., CARACCIOLIO A. (1978), *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio X*, in *Storia d'Italia* diretta da G. GALASSO, XIV, Torino, Utet, spec. pp. 659-66, cap. VIII: «Il tramonto dello Stato pontificio e lo sviluppo del movimento nazionale e liberale: da Gregorio XVI alla Repubblica romana».
- CARDIA C. (1973), *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato.
- CAVOUR C. (1932), *Discorsi parlamentari*, a cura A. OMODEO e L. RUSSO, vol. II, Firenze, Olschki.
- CESSI DRUDI M. (1954), a cura di, *La Repubblica Veneta nel 1848-49. Documenti diplomatici*, vol. II, *Carteggio di G.B. Castellani*, Padova, p. 352.
- COMMISSIONE REALE EDITRICE, a cura della, (1929), *La questione romana negli anni 1860-1861, Carteggio del conte di Cavour con Diomedede Pantaloni, Carlo Passaglia, Ottaviano Vimercati*, Bologna, 1.
- D'AVACK P. A. (1978), *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte generale, II ed., Milano, Giuffrè.
- D'AVACK P.A. (1963), *Lezioni di diritto ecclesiastico. Le fonti*, Milano, Giuffrè.
- DEMARCO D. (1947), *Pio IX e la rivoluzione romana del 1848. Saggio di storia economico-sociale*, Modena, Società Tipografica Modenese.

- FERRARA G. (1965), *Alcune considerazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna diritto pubblico*, p. 272 ss.
- FERRI M., *Costituente e Costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e società*, 1989, pp. 1-52.
- FONZI F., GIUNTELLA V. E. (1949), a cura di, *La Mostra storica della Repubblica Romana. 1849*, Comitato nazionale per le onoranze a Giuseppe Mazzini, Roma, Tip. Cugiani.
- GISMONDI P. (1937), *Dottrina e politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli*, Roma, Libreria dello Stato.
- GIUNTELLA V. E. (1949), *Introduzione a La mostra storica della Repubblica romana. 1849*, a cura di F. FONZI e V. E. GIUNTELLA, Comitato nazionale per le onoranze a Giuseppe Mazzini, Roma, Tip. Cugiani, p. 1 ss.
- GREGORIOVIUS F. (1865), *Ricordi storici e pittorici d'Italia per Ferdinando Gregorovius*, trad. dal tedesco di A. DI COSSILLA, vol. II, Milano, F. Manini.
- HEGEL G. W. F. (1821), *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, § 301 (trad. it. di G. MARINI, Roma-Bari, Laterza, 1987), cit. da N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino, Einaudi, 1999, p. 344.
- JEMOLO A. C. (1961), *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Cavour. 1861-1961*, Torino, Einaudi.
- JEMOLO A. C. (1975), *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, IV ed., Torino, Einaudi.
- LARICCIA S. (1986), *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam.
- LARICCIA S. (1999), *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 44, pp. 453-82.
- LARICCIA S. (2006), *Diritto amministrativo*, vol. I, II ed., Padova, Cedam.
- MARGIOTTA BROGLIO F. (1972), *La legge delle guarentigie*, in *Roma capitale*, Roma, Istituto di studi romani.
- MARONGIU BUONAIUTI C. (1971), *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919). Pio IX - Leone XIII - Benedetto XV e l'abrogazione del "non expedit"*, Milano, Giuffrè.
- MARRARO H. (1932), *American opinion on the unification of Italy. 1846-1861*, New York, p. 51.
- MATURI W. (1962), *Interpretazioni del Risorgimento. Lezioni di storia della storiografia*, pref. di E. Sestan, aggiornamento bibliografico di R. ROMEO, Torino, Einaudi.
- MAZZINI G. (1863), *Scritti editi e inediti*, vol. XXXVII, Torino, S. E. I.
- MEREGHETTI P. (2001), *Dizionario dei film 2002*, Milano, Baldini & Castaldi.
- NOCILLA D. (1985), *Popolo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia diritto*, 34, pp. 341-90.
- OMODEO A. (1940), *L'opera politica del conte di Cavour (1848-1857)*, Firenze, La Nuova Italia.
- PADELLETTI G. (1878), *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Nuova antologia*, 37, pp. 217 ss., 653 ss.

- PAVESE C. (1966), *Lettera ad Augusto Monti*, in C. PAVESE, *Lettere 1924-1944*, a cura di L. MONDO, Torino, Einaudi.
- PERGOLARI A. (2004), *La fabbrica del riso. 32 sceneggiatori raccontano la storia del cinema italiano*, Roma, Un mondo a parte.
- PEYROT G. (1971), *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose, in il Mulino*, p. 456 ss.
- PIRRI P. (1951), *Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato*, Roma 1944-1951, parte prima.
- PISCHEDDA C. (1997), *Camillo Cavour. La famiglia e il patrimonio*, a cura di R. ROCCIA, Cuneo-Vercelli, Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo-Società storica vercellese.
- PISCHEDDA C. (2004), *Pagine sul Risorgimento*, a cura di R. ROCCIA, Santena, Fondazione "Camillo Cavour".
- RAVÀ A. (1967), *La legge delle guarentigie pontificie*, in *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, Neri Pozza, p. 193 ss.
- RODELLI L. (1955), *La Repubblica romana del 1849 con appendice di documenti*, Pisa.
- ROMEO R. (1977a), *Cavour e il suo tempo. 1810-1842*, I, III ed., Bari, Laterza.
- ROMEO R. (1977b) *Cavour e il suo tempo. 1842-1854*, 2, III ed., Bari, Laterza.
- ROMEO R. (1984), *Cavour e il suo tempo. 1854-1861*, Bari, Laterza.
- ROMEO R. (2010), *Cavour. Il suo e il nostro tempo*, a cura G. PESCOLIDO, Firenze, Le lettere.
- RUFFINI F. (1912), *La giovinezza del conte di Cavour. Saggi storici secondo lettere e documenti inediti*, Torino-Milano-Roma, Fratelli Bocca.
- RUFFINI F. (1936), *Ultimi studi sul conte di Cavour*, a cura di A. OMODEO, Bari, Laterza.
- RUSCONI C. (1879), *La Repubblica Romana del 1849*, Roma, Capaccini & Ripamonti, spec. pp. 166-81.
- TALAMANCA A. (1984), *L'insegnamento della religione tra accordo di revisione concordataria e riforma della scuola*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, 2, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- TALAMO G. (1992), *Cavour*, Roma, La navicella.
- TEDESCHI M. (1971), *Cavour e la Questione romana*, Milano, Giuffrè.
- TEDESCHI M. (1971), *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli (1859-1862)*, Milano, Giuffrè.
- VALERI N. (1980), *La lotta politica in Italia. Dall'Unità al 1925. Idee e documenti*, II ed., Firenze, Le Monnier.
- VALSECCHI F. (1981), *Ricasoli*, in *Il Risorgimento*, n. 2.
- VIARENGO A. (2010), *Cavour*, Roma, Salerno.
- VOLPE G. (1927), *L'Italia in cammino*, Milano, Treves.

*La Chiesa cattolica nella storia costituzionale d'Italia. Statuto albertino. Legge delle guarentigie. Patti lateranensi. Revisione concordataria del 1984**

SOMMARIO: 1. La politica ecclesiastica nel periodo liberale. In particolare, la legge delle guarentigie (l. 13 maggio 1871, n. 213). - 2. La politica fascista in materia religiosa. - 3. La stipulazione dei patti lateranensi. - 4. I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica. - 5. I negoziati per la riforma concordataria. - 6. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell'Italia democratica. - 7. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984. - 8. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 9. I nuovi problemi del secolo XXI.

1. *La politica ecclesiastica nel periodo liberale. In particolare, la legge delle guarentigie (l. 13 maggio 1871, n. 213)*

Per comprendere i vari aspetti delle questioni riguardanti la chiesa cattolica nella storia costituzionale d'Italia, occorre ricordare, in una rapidissima sintesi, quelli che erano i principi della politica ecclesiastica nel nostro paese durante il periodo liberale.

Al fine di valutare le tendenze della politica italiana in ordine al fenomeno religioso nel periodo che precede l'avvento del fascismo (1922), occorre ricordare che nel periodo liberale la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini e che la protezione dell'individuo aveva sempre la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito. «Il fine di ogni associazione politica – proclamava l'art. 2 della dichiarazione dei diritti del corr. 26 agosto 1789 – è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo»: sul fondamento di tale principio lo stato uscito dalla rivoluzione francese veniva inteso come

* Relazione al convegno su *Libera Chiesa in libero Stato: ieri, oggi. E domani?*, Roma, Sezione ANPI AGOSTINO RAPONI, Presidio III Municipio, Ex Vetreria Sciarra, Sapienza Università di Roma, via dei Volsci 112, Roma, 14 ottobre 2011.

espressione di un liberalismo individualistico, nel quale l'individuo costituiva l'unica realtà ed i vari gruppi sociali non erano altro che una pura somma di soggetti.

Tale concezione storica e politica, che poneva il cittadino isolato di fronte allo stato e derivava dalle teorie scaturite dalla rivoluzione francese, non può meravigliare: ed infatti, la rilevanza dei valori individuali nella legislazione vigente in Italia nei primi anni dopo l'unificazione nazionale si spiega agevolmente se si tiene presente l'intima relazione tra i principi ispiratori del codice italiano del 1865 e del codice di Napoleone del 1804; la fedeltà del codice civile del 1865 al modello napoleonico si esprimeva nell'affermazione dei valori individuali, nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nella indifferenza ostile nei confronti di ogni forma di vita associata, principi questi ultimi che avevano trovato attuazione in un complesso di norme e di istituti del codice napoleonico.

L'influenza delle dottrine giuridiche affermatesi in Germania alla fine del secolo XIX comportava, d'altra parte, una rivalutazione dei gruppi e delle collettività organizzate: l'influsso della scienza giuridica tedesca induceva infatti i politici e i giuristi a considerare l'importanza delle varie forme di vita associata e la capacità dei diversi gruppi sociali di porsi quali intermediari fra gli individui e lo stato.

In materia ecclesiastica non è forse possibile riscontrare due tipi diversi di separatismo, prevalenti in periodi successivi, l'uno individualista, di derivazione francese, nel quale sarebbe stato posto l'accento sulla libertà individuale dei singoli fedeli, l'altro statualista, di tipo tedesco, in cui lo stato avrebbe sì affermato la propria supremazia nei confronti di tutti gli enti con finalità religiosa, ma avrebbe, d'altronde, riconosciuto alla chiesa cattolica una autonomia conseguente al riconoscimento della sua organizzazione gerarchica: non sembra possibile riscontrare due periodi cronologicamente distinti, ma è innegabile che la politica ecclesiastica in Italia dopo l'avvento dell'unità (il regno d'Italia fu proclamato il 17 marzo 1861) oscillò continuamente tra il polo separatista e quello giurisdizionalista. In questo periodo si assiste così ad un evidente contrasto tra l'affermata necessità, sulla quale aveva tanto insistito il Cavour, di conseguire una completa separazione tra lo stato e la chiesa cattolica, e l'emanazione di una legislazione che, pur non sottoponendo la chiesa cattolica al regime comune delle associazioni private, prevedeva una serie di norme

restrittive nei confronti delle associazioni con carattere ecclesiastico, alle quali veniva negata la possibilità di continuare a godere, quali persone giuridiche pubbliche, della capacità patrimoniale.

Per quanto in particolare riguarda la garanzie di libertà riconosciute ai cittadini ed ai gruppi in materia religiosa, si può individuare un primo periodo (1848-76), caratterizzato dalla influenza dell'orientamento separatista espresso dalla destra al potere, durante il quale l'art. 1, prima parte, dello statuto albertino del 1848 («La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è lo sola Religione dello Stato») non fu attuato, nella sua rigorosa formulazione, se non nei primi anni che seguirono la sua emanazione e si interpretò invece estensivamente il principio contenuto nella seconda parte della disposizione, che considerava esclusivamente «tollerate» le altre confessioni religiose.

La portata delle norme dello statuto in materia religiosa fu chiarita dalla legge Sineo del 19 giugno 1848, n. 735 che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, e all'ammissibilità alle cariche civili e militari»: in applicazione di tale principio, pur vigendo il ricordato art. 1 dello statuto del 1848, che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali poterono vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia.

In questo periodo assume una particolare importanza, in tema di rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica la legge delle guarentigie. Il 13 maggio 1871 il parlamento italiano approvava la «legge delle guarentigie» per regolare i rapporti tra l'Italia e la santa sede; la legge, divisa in due titoli (titolo I: prerogative del sommo pontefice e della santa sede; titolo II: relazioni dello stato con la chiesa), garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e gli riconosceva tutti gli onori sovrani, prevedeva la rinuncia dello stato al giuramento di fedeltà dei vescovi, stabiliva la abolizione del *placet* regio (consenso a pubblicare un decreto ecclesiastico), dell'*exequatur* (permesso di farlo eseguire) e di ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche (ad eccezione delle forme di controllo governativo sugli atti canonici riguardanti la destinazione dei beni ecclesiastici).

Notevole importanza assumeva, nel complesso della legge, l'art. 17, che conteneva i principi circa l'esercizio della *potestas iurisdictionis* canonica e i relativi limiti nel diritto italiano preconcordatario: questo articolo, dopo avere premesso, nel comma 1°, che «in materia spirituale e disciplinare» non era ammesso «richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche» – veniva con tale norma soppresso il cosiddetto appello per abuso, consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statale, con punizione del funzionario della chiesa che li aveva emanati –, né era loro riconosciuta «alcuna esecuzione coatta» – gli atti ecclesiastici, cioè, non potevano più beneficiare del cosiddetto braccio secolare, essendo venuto meno il concorso dello stato alla realizzazione del compito ecclesiastico –, nei successivi commi 2° e 3° precisava: «La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come di ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile. – Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato, o all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato».

Riassumendo i principi contenuti nell'art. 17 della legge delle guarentigie, può dirsi che il legislatore italiano, sul presupposto dell'agnosticismo dello stato nei confronti dei rapporti rientranti nell'ordine religioso, considerava irrilevanti per l'ordinamento statale gli atti emessi dalle autorità ecclesiastiche in materia spirituale e disciplinare; impediva che, per l'avvenire, gli atti ecclesiastici acquistassero nell'ordinamento statale italiano un'efficacia «autonoma», e cioè diretta ed immediata, e producessero pertanto in tale ordinamento gli effetti giuridici loro propri nell'ordinamento canonico; attribuiva al solo giudice dello stato la competenza di determinare quali fossero gli effetti giuridici civili di ogni atto emanato dagli organi canonici; stabiliva che, in ogni caso, gli atti ecclesiastici non potessero avere effetti civili qualora fossero contrari alle leggi dello stato od all'ordine pubblico, o fossero lesivi dei diritti dei privati; prevedeva, infine, la punizione degli autori degli atti che, in quanto contrari alle leggi penali, costituissero reato.

Non mancarono, naturalmente, le discussioni in ordine alla concreta applicazione dei principi contemplati nell'art. 17 della legge in esame, essendo dubbio, per esempio, se la dizione «materia spirituale

e disciplinare» avesse un significato omnicomprendivo, dovesse cioè attribuirsi al termine «disciplinare» il valore che esso ha nel diritto canonico, oppure dovesse intendersi in senso più ristretto, riferendolo soltanto alla materia delle punizioni disciplinari inflitte dai superiori agli inferiori; non era neppure pacifico quali fossero i limiti posti all'esame del giudice nella cognizione degli effetti giuridici degli atti ecclesiastici, in quanto l'esattezza dell'opinione, comunemente sostenuta in dottrina ed in giurisprudenza, secondo la quale i magistrati civili non potevano esercitare alcun sindacato di merito in ordine a tali atti, non potevano, cioè, controllarne la conformità o meno al diritto canonico, ma dovevano soltanto limitarsi ad accertare che fossero stati emessi dall'autorità competente ad emanarli secondo il diritto della chiesa e con le forme richieste da questo diritto, era contestata da taluni autori i quali, sul fondamento di varie considerazioni, riconoscevano maggiori poteri al giudice, e, in particolare, gli attribuivano il potere di esaminare il merito dei singoli provvedimenti, in relazione alle circostanze di fatto che avevano dato origine al suo sorgere: sono queste, comunque, questioni che, non avendo attualmente se non un interesse di carattere storico, non possono essere maggiormente approfondite in questa sede, sembrando sufficienti le indicazioni che in breve se ne sono qui date.

Il 15 maggio dello stesso anno 1871, con l'enciclica *Ubi Nos*, il pontefice Pio IX, che aveva definito la legge delle guarentigie un «mostruoso prodotto della giurisprudenza rivoluzionaria», respingeva la legge, affermando che essa non garantiva alla santa sede la sovranità temporale indispensabile alla sua indipendenza e all'esercizio della sua missione spirituale nel mondo e costituiva un atto legislativo unilaterale dello stato italiano inaccettabile da parte della santa sede.

L'opposizione della santa sede faceva sì che la questione romana non potesse considerarsi risolta sul piano diplomatico: se infatti la legge delle guarentigie garantiva al papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della chiesa cattolica e dichiarava la extraterritorialità del Vaticano, costituiva però un atto legislativo unilaterale dello stato italiano, valido ed efficace soltanto per quest'ultimo. Non vi è dubbio, d'altra parte, che la legge delle guarentigie venne accolta con particolare favore al di fuori dei confini nazionali e che, dopo la sua approvazione, la stessa santa sede cominciò ben presto a rendersi conto che l'unità d'Italia costituiva un evento irreversibile e che era

opportuno cercare un punto d'incontro con lo stato italiano per il raggiungimento di una pacifica convivenza.

Delle diverse componenti che confluivano nella politica ecclesiastica della classe dirigente italiana, il separatismo concorse a ispirare prevalentemente gli orientamenti della legge delle guarentigie e il giurisdizionalismo a determinarne l'applicazione. Dopo l'emanazione della legge delle guarentigie si assiste ad una accentuazione della linea giurisdizionalistica: così nel giugno 1871 si provvede a regolare per decreto l'attuazione pratica del *placet* e dell'*exequatur*, ai quali continuarono ad essere soggetti gli atti relativi alla destinazione dei beni ecclesiastici, l'insediamento dei nuovi vescovi e la nomina dei parroci con le relative attribuzioni economiche. Negli anni successivi furono soppresse le facoltà di teologia e fu stabilito il controllo governativo sui seminari (1872), furono estese a Roma le leggi eversive dell'asse ecclesiastico.

Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono ad essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876 quando, con la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti e aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli stati italiani preunitari dopo la restaurazione.

In questa fase di accentuazione della linea giurisdizionalistica deve essere ricordata la legge Coppino (l. 15 luglio 1877, n. 3961), di notevole importanza nella storia d'Italia perché rendeva obbligatoria l'istruzione elementare: tale legge non indicava la religione tra le materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole elementari, anche se espressamente non sopprimeva l'insegnamento di tale materia, e riteneva invece essenziale «... lo studio delle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino» (art. 2). L'applicazione di questa legge, e delle altre disposizioni con le quali si tendeva a realizzare la laicizzazione della scuola (l. 23 giugno 1877, n. 3198, che aboliva i direttori spirituali delle scuole secondarie, r.d. 21 giugno 1883, n. 1590 e r.d. 14 settembre 1889, n. 3493, che, approvando i regolamenti delle scuole normali, sopprimevano in esse l'insegnamento della religione) veniva però contrastata, soprattutto nei comuni dove più forte e combattivo era il movimento cattolico organizzato; ed è significativo che, a conclusione del dibattito che si svolgerà alla camera dal 19 al 27

febbraio 1908, la mozione Bissolati, che prevedeva il carattere laico della scuola elementare e il divieto di impartire sotto qualsiasi forma l'insegnamento religioso, verrà respinta a larghissima maggioranza.

In questo periodo, del resto, non può rilevarsi un atteggiamento unitario e coerente del legislatore nei confronti del fenomeno religioso, come può dedursi dai principi contenuti nel codice penale Zanardelli, che può considerarsi una tipica espressione della politica separatista dello stato in materia religiosa: questo dimostra come, in materia di politica ecclesiastica, si ebbe sostanzialmente una continuità fra la destra e la sinistra, dal guardasigilli Giovanni De Falco a Pasquale Stanislao Mancini. Il codice penale approvato con r.d. 30 giugno 1889, n. 6133, in un sistema imperniato sulla distinzione dei reati in relazione all'interesse leso (oggetto giuridico del reato), prevedeva i delitti contro il sentimento religioso nel titolo relativo ai delitti contro la libertà (art. 140-144): mediante tali norme si tendeva alla protezione esclusiva e diretta del singolo credente che aveva diritto di professare la religione più rispondente alle sue convinzioni e doveva essere tutelato contro quanti attentassero alla sua libera professione di fede; il vilipendio del fedele era punito in quanto con esso si violava il pieno diritto che egli aveva di esercitare il suo culto, come conseguenza naturale e necessaria della libertà individuale e della libertà di coscienza.

La libertà religiosa costituiva l'oggetto di tutela penale nelle disposizioni degli art. 140-144 c.p. Zanardelli, cosicché non ricorreva alcun reato, secondo la dottrina dell'epoca, ove non potesse riscontrarsi una lesione del diritto di libertà in materia religiosa.

Non è certo possibile in questa sede esporre la storia delle drammatiche e complesse relazioni tra Italia e papato negli ultimi anni dell'ottocento, dopo che la breccia di porta Pia del 1870 aprì un contrasto che parve insolubile: è la storia di un dialettico ravvicinamento, per cui i liberali, nel regime di compromesso instaurato dalla legge delle guarentigie, moderarono le manifestazioni di anticlericalismo settario, e i cattolici si accostarono, convinti o riluttanti, alla vita italiana.

Molti sono naturalmente gli aspetti che occorre approfondire e conoscere per valutare adeguatamente un periodo storico di fondamentale importanza nella storia d'Italia, qual è quello dei due primi decenni del secolo ventesimo: rinviando in proposito alla ricchissima bibliografia esistente con riguardo a tale periodo, è qui opportuno

concludere la sintetica esposizione su di esso, ricordando come lo stato liberale fosse riuscito a garantire in misura adeguata i diritti di libertà degli appartenenti alle minoranze religiose: la protezione delle minoranze religiose doveva apparire soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, se nel 1920 il congresso evangelico italiano poteva approvare un ordine del giorno nel quale veniva espressa la soddisfazione degli evangelici italiani per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia, anche se tale dichiarazione veniva collegata all'auspicio che il parlamento provvedesse a sostituire il «sorpasato articolo 1 dello Statuto» del 1848 con una «legge breve chiara ed esplicita proclamante la piena libertà religiosa fondata sulla separazione e nel rispetto reciproco della Chiesa e dello Stato».

2. La politica fascista in materia religiosa

Con l'avvento del regime fascista si è verificato anche nella società italiana un fenomeno caratteristico di ogni forma di governo totalitario: l'assorbimento nello stato di ogni aspetto della vita sociale e la limitazione di ogni espressione di libertà. Lo stato totalitario si ritiene l'unico detentore del diritto e l'esclusivo rappresentante della vita sociale e non ammette l'esistenza di corpi sociali orientati verso il conseguimento di autonome finalità.

Questa tendenza ha evidentemente influito anche sui principi della disciplina giuridica del fenomeno religioso. «La religione – rilevava nella relazione al codice penale del 1930 il guardasigilli Rocco, che apparteneva alla corrente politica che diede forse il maggiore contributo ideologico alla dottrina fascista – ha un contenuto che trascende i limiti del patrimonio morale e individuale, per assurgere a un interesse generale; è insomma, non tanto un fenomeno attinente alla coscienza individuale, quanto un fenomeno sociale della più alta importanza, anche per il raggiungimento dei fini etici dello Stato. Non è esatto che, essendo la religione un bene immateriale, morale, appartenente all'individuo, sfugga all'attenzione dello Stato, il quale, tutt'al più, può tutelarla indirettamente, nel senso di garantire all'individuo la libera professione religiosa e la libera pratica del culto entro i limiti del diritto. L'intervento dello Stato nella diretta tutela della

religione è, invece, giustificato appieno dal carattere, che la religione indubbiamente possiede, di interesse generale, pertinente, oltre che all'individuo, alla società».

Nella disciplina del fenomeno religioso lo stato fascista non si preoccupava di garantire la tutela dell'individuo e delle sue libertà, bensì di interpretare e regolare in modo unilaterale, e quindi molto spesso arbitrario, gli interessi del corpo sociale, giungendo così al totale rinnegamento di ogni potere di autodeterminazione nei confronti della società nazionale.

L'ideologia fascista si proponeva in ogni occasione di affermare la superiorità dello stato nei confronti degli individui e dei corpi sociali e di contrastare le istanze di libertà e le esigenze di autodeterminazione espresse dai consociati. Il disconoscimento del principio di autodeterminazione in materia religiosa si attuò soprattutto, nel periodo fascista, mediante l'eliminazione della sfera di libertà spettante ai gruppi e alle associazioni preesistenti e la loro utilizzazione ai fini del raggiungimento di finalità politiche statuali: ciò non significa che in questo periodo potesse riscontrarsi un atteggiamento di favore nei confronti delle libertà individuali, ma non vi è dubbio che in ogni stato totalitario la preoccupazione principale consiste nel rifiutare qualunque libertà nei confronti dei gruppi sociali, sul fondamento del presupposto che soltanto nell'individuo la libertà può essere separata dall'autorità, mentre il riconoscimento della libertà di una collettività comporterebbe anche il riconoscimento dell'autorità espressa dal gruppo sociale.

La dottrina giuridica dell'epoca, da parte sua, si dimostrò insensibile al problema della tutela delle esigenze di libertà dei fedeli e dei gruppi religiosi diversi da quello cattolico e delle garanzie giuridiche riconosciute ai non credenti: ed è un silenzio di particolare gravità se si considerano le gravi conseguenze derivanti per i non credenti e per gli appartenenti alle minoranze religiose dall'intensa opera di confessionalizzazione dello stato in senso cattolico attuata dal regime fascista.

In ogni ambito della vita sociale il nostro paese ha vissuto, dopo l'avvento al governo del fascismo, un periodo di grave crisi che ha rivelato l'impreparazione politica, psicologica e morale che aveva caratterizzato il processo di formazione storica del popolo italiano. I governi che si erano succeduti negli anni precedenti non erano riusciti

a realizzare la partecipazione e il controllo del popolo all'attività politica: l'involuzione fascista ci ha precipitato indietro di cent'anni, esasperando i difetti del nostro popolo, e i difetti del suo regime politico.

Già negli ultimi mesi del 1922 le gerarchie cattoliche mostrarono di apprezzare la fermezza dimostrata dal nuovo governo di fronte ai disordini sociali, vedendo in Mussolini il restauratore dell'ordine e della morale.

La posizione di Mussolini nei riguardi della chiesa cattolica era caratterizzata, prima dell'avvento al potere del fascismo, da una evidente diffidenza ed ostilità. Lo stesso Mussolini scriveva ne «Il Popolo d'Italia»: «Noi che detestiamo dal profondo tutti i cristianesimi, da quello di Gesù a quello di Marx, guardiamo con simpatia straordinaria a questo riprendere della vita moderna nelle forme pagane del culto della forza e della audacia... Basta, teologi rossi e neri di tutte le Chiese con la promessa astuta e falsa di un Paradiso che non verrà mai». Ma già nell'estate del 1920, con la progressiva evoluzione verso destra del fascismo, Mussolini riteneva opportuno garantire che il movimento insurrezionale non sarebbe stato antireligioso, nemmeno anticlericale, e che il Vaticano sarebbe stato rispettato: tale rovesciamento di posizioni è dovuto alla trasformazione del fascismo da movimento rivoluzionario a movimento d'ordine. Dopo il colpo di stato dell'ottobre 1922, Benito Mussolini, capo incontrastato del fascismo, in un discorso pronunciato alla camera quando era ancora deputato, così sintetizza la posizione del fascismo nei confronti della chiesa: «Se il Vaticano rinuncia definitivamente ai suoi sogni temporali, l'Italia laica deve fornire aiuti materiali, agevolazioni per scuole, chiese, ospedali e tutto quello che una potenza profana ha a sua disposizione. Poiché lo sviluppo del Cattolicesimo nel mondo, l'aumento dei quattrocento milioni di uomini che guardano a Roma, è motivo di interesse ed orgoglio per noi che siamo Italiani...». Quanto diverso appare tale atteggiamento rispetto a quello dimostrato nel 1913, quando lo stesso Mussolini aveva previsto nel suo programma l'abolizione del fondo per il culto ed altre proposte chiaramente anticlericali!

Risale probabilmente al novembre 1922 l'iniziativa di Mussolini per un incontro con il cardinale Gasparri, ma già il 12 giugno 1922, auspice il patriarca di Venezia La Fontaine, era avvenuto un incontro tra don Luigi Sturzo e Benito Mussolini, presente lo stesso cardinal Gasparri.

Per quanto riguarda il contenuto del colloquio avvenuto dopo la marcia su Roma tra Mussolini e il cardinale Gasparri, da appunti del senatore Santucci si deduce che i due interlocutori si mantennero sulle generali e che, pur non parlandosi di concordati o di trattati, entrambe le parti si mostrarono d'accordo sull'esigenza di una favorevole sistemazione delle relazioni tra stato e chiesa cattolica. Che non si sia parlato di concordati o di trattati può arguirsi dalla considerazione che altrimenti non si comprenderebbe il progetto di riforma della legislazione ecclesiastica del 1925.

In occasione del loro incontro, probabilmente Mussolini e Gasparri scelsero come tramite e persona di fiducia padre Pietro Tocchi Venturi. Il 9 febbraio 1923 risulta essere avvenuto il primo incontro di Mussolini con il padre gesuita, al quale venne assicurato che il ministero della pubblica istruzione consentiva che l'idoneità dei maestri per impartire l'insegnamento religioso fosse riconosciuta dalla competente autorità ecclesiastica.

La politica del regime fascista in materia ecclesiastica venne impostata, oltre che sul piano dei rapporti diretti con la segreteria di stato, anche su quello di un avvicinamento del fascismo alle locali gerarchie ecclesiastiche italiane.

Nel 1923 comunque Mussolini era favorevole a promuovere una revisione della legislazione ecclesiastica italiana, mediante un suo aggiornamento alle nuove esigenze determinatesi nei rapporti con la chiesa. Promotore di tale opera di sistemazione e revisione fu Amedeo Giannini, il quale pose in rilievo l'esigenza di superare l'antitesi tra chiesa e stato e di conseguire un riordinamento della legislazione ecclesiastica: a tal fine si creò una commissione di studio presieduta dal popolare Mattei-Gentili. Ma già nella primavera/estate del 1925 nuove circostanze indussero la santa sede ad iniziare trattative segrete per una sistemazione patteggiata dei rapporti tra Italia e santa sede. Ed è in proposito da ricordare il progetto Santucci di riforma della legge delle guarentigie, progetto realizzato dal Santucci in forma di studio privato, ma con l'intervento del cardinale Gasparri, con la finalità di rendere (*{meno anormale e più degna}*) la situazione della santa sede in Italia. Il pontefice Pio XI e il cardinale Gasparri ritennero che la politica di Mussolini potesse essere sfruttata per conseguire non soltanto una soluzione della questione romana, ma anche una condizione più favorevole per la chiesa cattolica in Italia; dal punto

di vista dello stato, la politica del regime fascista si propose non tanto di rinsaldare la tradizione cattolica italiana, quanto di dare prestigio al fascismo di fronte al mondo e di ottenere da parte del Vaticano un riconoscimento nei confronti del nuovo regime.

Il mutamento che la posizione del fascismo assume nei confronti del fenomeno religioso è espresso in modo significativo in una lettera di Benito Mussolini ad Alfredo Rocco del 4 maggio 1926, nella quale Mussolini, commentando il proposito della santa sede di concludere un accordo bilaterale con lo stato italiano, afferma: «Il regime fascista, superando in questo, come in ogni altro campo, le pregiudiziali del liberalismo, ha ripudiato così il principio dell'agnosticismo religioso dello Stato, come quello di una separazione tra spirito e materia [...]. È logico pertanto che il Governo fascista giudichi con piena serenità le attuali manifestazioni della S. Sede e le reputi degne della più attenta considerazione».

3. *La stipulazione dei patti lateranensi*

I patti lateranensi, stipulati l'11 febbraio 1929 fra lo stato italiano e la santa sede, constano di due distinte convenzioni: il trattato, con quattro allegati (I: pianta del territorio dello stato della Città del Vaticano; II: pianta degli immobili con privilegio di extra-territorialità e con esenzione da espropriazione e da tributi; III: piante degli immobili esenti da espropriazioni e da tributi; IV: convenzione finanziaria) e il concordato. Con il trattato lateranense si è stabilita di comune accordo tra le due parti contraenti la posizione della santa sede quale ente sovrano della chiesa cattolica in Italia, si è costituito lo stato della Città del Vaticano e si è «definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la *questione romana*» (art. 26); con il concordato lateranense si è disciplinata la posizione giuridica della chiesa cattolica in Italia.

Le norme bilaterali contenute nei patti lateranensi sono state poi tradotte in leggi interne italiane dalla l. 27 maggio 1929, n. 810: ed è pertanto solo in senso convenzionale ed improprio che si parla comunemente di “fonti patrizie” o di “fonti concordatarie” come di una categoria specifica di norme ecclesiastiche italiane distinte dalle fonti di cognizione statali: più esattamente occorre invece parlare

di disposizioni di derivazione pattizia o concordataria, con la quale espressione si indicano le norme giuridiche immesse nell'ordinamento dello stato italiano a seguito dell'attuazione interna degli accordi dell'11 febbraio 1929, disposta mediante l'ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 810 del 1929.

Per valutare le norme contenute nel trattato lateranense, occorre ricordare che estintosi per *debellatio* lo stato pontificio, a seguito dell'occupazione di Roma del 20 settembre 1870, lo stato italiano si era proposto, con la l. n. 213 del 1871, nota come legge delle guarentigie, di regolare la condizione giuridica del pontefice e degli uffici della santa sede nonché le relazioni nei confronti di quest'ultima. Nei decenni successivi l'approvazione di questa legge, la chiesa cattolica continuò a rivendicare l'esigenza di ottenere di fronte allo stato italiano una visibile indipendenza del capo della chiesa e dei suoi organi di governo, di avere in particolare un territorio destinato alla residenza del pontefice e della santa sede, al di fuori di ogni sovranità statale (questione romana).

La stipulazione dei patti lateranensi fu considerata dal regime fascista come un notevole successo e contribuì in larga misura al consolidamento del regime stesso sia in Italia che all'estero: per effetto della conciliazione con la santa sede, ha osservato in proposito lo storico Gaetano Salvemini, «la macchina della propaganda internazionale del clero cattolico fu messa al servizio di Mussolini»; anche se tale giudizio può forse apparire eccessivo, non vi è dubbio che gli accordi del 1929 valsero a conferire agli occhi del popolo italiano l'appoggio pontificio nei confronti della politica del fascismo.

La volontà dello stato di addivenire ad un accordo con la chiesa cattolica era certo fondata sulla premessa che lo stato non potesse disinteressarsi di problemi collegati con gli interessi della maggioranza del popolo italiano; con la stipulazione degli accordi del Laterano, tuttavia, il governo fascista, che intendeva concludere il lungo periodo di lotta con la chiesa cattolica e risolvere definitivamente la questione romana, affrontò il problema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica da un punto di vista esclusivamente politico e non certo sotto il profilo della soddisfazione delle esigenze religiose dei cittadini. Di importanza senz'altro secondaria venne ritenuto il problema della tutela del sentimento religioso dei fedeli cattolici; lo dimostra in modo significativo la circostanza che uno dei più importanti istituti

del diritto concordatario, quello del matrimonio canonico con effetti civili, venne affrontato dalla dottrina dell'epoca sotto l'aspetto del rinvio dell'ordinamento statale a quello canonico, anziché sotto il profilo della libertà riconosciuta ai cittadini cattolici di manifestare il proprio sentimento religioso in materia matrimoniale: una libertà che invero sussisteva anche nell'epoca precedente, giacché non poteva ritenersi lesiva della libertà dei cittadini cattolici la necessità di celebrare le nozze con doppio rito, per coloro che volessero soddisfare le proprie esigenze di fedeli e volessero anche contrarre un matrimonio civilmente efficace.

È tuttora viva tra gli storici la polemica in merito alle responsabilità della santa sede per avere accettato di instaurare un legame politico con la dittatura fascista, contribuendo ad accrescerne il prestigio in Italia e nel mondo ed esplicitamente aderendo a una spartizione di sfere d'influenza con il governo di Mussolini.

Quando vennero firmati i patti, da diversi decenni la «questione romana» non era più una questione per nessuno, giacché non si poteva più parlare di una mancanza di libertà o di prestigio per la santa sede, che anzi, come ha osservato Ernesto Rossi, «il prestigio della Santa Sede era continuamente cresciuto, proprio in conseguenza della maggiore libertà nel campo spirituale che essa aveva acquistato dopo aver abbandonato le cure del governo e della pubblica amministrazione».

La conclusione dei patti lateranensi provocò reazioni contrastanti nell'opinione pubblica: mentre, infatti, la maggioranza dei cattolici accolse con sollievo la definitiva soluzione della «questione romana», i socialisti, i comunisti e una parte dei liberali e dei cattolici già appartenenti alla sinistra del disciolto partito popolare assunsero un atteggiamento decisamente contrario, esprimendo la preoccupazione (poi risultata fondata) che i patti fossero strumentalizzati per le finalità politiche del regime fascista: «Il problema che vi si porrà nell'avvenire – scriveva l'ex popolare Francesco Luigi Ferrari in un saggio clandestino del 1931 rivolgendosi ai parroci italiani – non sarà quello di conservare il Concordato anche dopo l'inevitabile ruina del regime fascista: sarà quello di liberarvi del Concordato prima ancora della caduta della dittatura. Sia questo il vostro motto: dei diritti e non dei privilegi».

De Gasperi temeva che la politica concordataria potesse degenerare in «concordanze» e tuttavia osservava che la chiesa non poteva per-

dere questa occasione anche a costo di rafforzare la dittatura; «questa considerazione non poteva essere decisiva»; «avrebbe firmato, se fosse stato Papa, lo stesso don Sturzo», scriveva De Gasperi, ed esprimeva un auspicio per il futuro: «Le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista perché esse sono la realtà di oggi e di domani».

Di fronte a una minoranza di cattolici, che non riusciva a rendersi conto come la chiesa cattolica avesse potuto venire a patti con una forza dimostratasi anticristiana, in sé, nei fini e nei mezzi, la grande maggioranza dei cattolici italiani espresse una sostanziale acquiescenza al fascismo, che andò dalla silenziosa rassegnazione al sincero entusiasmo. Probabilmente la ragione dell'atteggiamento di aperta simpatia mostrata dai cattolici verso il regime instaurato da Mussolini va ricercata nella propensione ad accettare acriticamente un movimento che dichiarava di salvare le istituzioni tradizionali vilipesi dal marxismo (famiglia, religione, patria), nella tendenza a mostrare un sincero patriottismo, dopo anni di opposizione cattolica allo stato, nella sfiducia per la libertà e per l'uomo e nella preferenza accordata agli interventi dall'alto, cioè in ultima analisi alla forza. Certo, una influenza venne anche esercitata dalla posizione assunta dalla gerarchia ecclesiastica sul problema dei rapporti con lo stato (due giorni dopo la stipulazione dei patti lateranensi, Pio XI sottolineava con compiacimento il superamento da parte del fascismo «di tutte quelle leggi ... quegli ordinamenti, o piuttosto disorientamenti... [che] erano altrettanti feticci tanto più tangibili ... quanto più brutti e deformi»; e il cardinale Schuster il 28 ottobre 1935, all'inizio della campagna di Abissinia, partecipava al coro dei consensi con tali espressioni: «Pace e protezione all'esercito valoroso, che in ubbidienza intrepida al comando della patria, a prezzo di sangue apre le porte di Etiopia alla fede cattolica ed alla civiltà romana ... reca in trionfo la Croce di Cristo, spezza le catene degli schiavi, spiana le strade ai missionari del Vangelo ...»).

A determinare l'orientamento favorevole della maggioranza dei cattolici italiani nei confronti del fascismo contribuirono fattori di diversa natura, come la tradizionale, radicata avversione nei confronti del liberalismo classico, che per molti si identificava genericamente con il regime parlamentare, e la nostalgia per una società ufficialmente cristiana.

Del resto, come, a proposito della vicenda della rivista cattolica

«Frontespizio» negli anni '30, si è osservato con riferimento al problema del rapporto tra politica e cultura nel periodo fascista, «il senso della 'tradizione' proprio del pensiero cattolico poteva adeguarsi al regime forse meglio di quello laico, del gentilianesimo: [...] il senso dell'ordine, della gerarchia, dell'autorità, era perfino maggiore nella "tradizione" cattolica che nella "tradizione" laica...» (Mangoni).

Un particolare rilievo assume in questo periodo il problema della scuola. Negli anni compresi tra il 1919, data della fondazione del partito popolare italiano, e il 1925, data della sua soppressione, le forze cattoliche esercitano un'azione costante e intensa per la riconfessionalizzazione della scuola e contrastano sul piano ideologico e politico la scuola laica: i problemi della libertà della scuola e del confessionarismo dell'insegnamento erano ritenuti di tale importanza da parte cattolica da potersi ritenere senz'altro tra le istanze prioritarie dei cattolici nei primi due decenni del secolo; lo dimostra in modo significativo la circostanza che ben due dei sette punti programmatici del patto Gentiloni del 1913 siano dedicati a precisare l'obiettivo dello «svolgimento della legislazione scolastica secondo il criterio che, col maggior incremento della scuola pubblica, non siano fatte condizioni che intralcino o screditino l'opera dell'insegnamento privato, fattore di diffusione e di elevazione della cultura nazionale» (punto 2) e l'esigenza di «sottrarre ad ogni incertezza ed arbitrio e munire di forme giuridiche e di garanzie pratiche ed efficaci il diritto dei padri di famiglia di avere pei propri figli una seria istruzione religiosa nelle scuole pubbliche» (punto 3) (il programma redatto dal Gentiloni è riportato nel libro di Pietro Scoppola, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, Napoli, 1981).

La scuola laica, inoltre, impostata sui principi della neutralità dell'insegnamento e di un positivismo autonomo rispetto ad ogni premessa di natura religiosa, subiva anche le conseguenze dell'azione svolta dal Gentile il quale nel 1923, nominato ministro della pubblica istruzione, realizza una riforma, nella quale le aspirazioni dei cattolici organizzati trovano riconoscimento legislativo in una compiuta normativa, che costituirà la base della legislazione sulla questione scolastica nei decenni successivi. L'art. 3 della riforma Gentile, contenuta nel r.d. 1 ottobre 1923, n. 2185 stabilisce: «A fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado è posto l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. All'istruzione religiosa sarà provveduto,

nei giorni e nelle ore stabilite a norma del regolamento... , utilizzando insegnanti reputati idonei su conforme parere dell'autorità ecclesiastica competente». Si stabilisce inoltre il diritto all'esonero per quei fanciulli i cui genitori dichiarino di volervi provvedere personalmente. In applicazione del r.d. n. 2185 del 1923, nel novembre dello stesso anno viene emessa un'ordinanza ministeriale che fornisce chiarimenti relativi agli orari e ai programmi: in essa si precisa che «alla religione che lo legge considera come fondamento e coronamento degli studi elementari si fa un posto notevole in molti insegnamenti, in quanto essa li investe necessariamente col suo spirito».

Dell'insegnamento della religione si occupa anche l'ordinanza 10 gennaio 1924, laddove si stabilisce che «l'insegnamento religioso è impartito normalmente all'inizio delle lezioni e in due giorni consecutivi lo settimana» (si vuole così rendere concretamente realizzabile l'esercizio dell'esenzione). La riforma Gentile prevede anche l'istruzione di grado preparatorio impartita in scuole che prendono il nome di «materne» nell'ordinamento amministrativo della scuola elementare, stabilendo che la religione cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, vi è assunta a fondamento e coronamento dell'azione educativa: di fatto, la scuola materna viene lasciata all'iniziativa privata, con gravi conseguenze, soprattutto se si considera che ai gestori non viene richiesto alcun titolo comprovante l'idoneità ad una così delicata funzione.

Il principio dell'obbligatorietà dell'insegnamento della religione nelle scuole elementari, che verrà poi esteso nel 1929, con l'art. 36 conc., alle scuole di grado superiore, non costituiva tuttavia, come giustamente si è osservato, un'autentica adesione alla dottrina della chiesa, bensì esprimeva l'«esigenza di conformità all'educazione ambientale, alla cultura nazionale» e riconosceva l'«utilità della religione nella formazione del cittadino». Occorre infatti considerare che la matrice ideologica che induceva ad introdurre l'insegnamento della religione nella scuola statale italiana non è quella confessionale cattolica, bensì la concezione gentiliana secondo la quale la religione è un momento della vita, «uno dei più alti, ma da superarsi poi nella piena attualità del pensiero che è l'essenza della filosofia. La religione quindi è in posizione subalterna, si alimenta di un *humus* tradizionale e astorico, assolve ad una insostituibile funzione educativa, ma è una verità parziale da inverarsi nella compiuta maturità filosofica

che attende i giovani alla fine del corso liceale e nelle realizzazioni etico-politiche del regime».

Che, nella riforma Gentile, l'insegnamento obbligatorio della religione nelle scuole elementari fosse concepito come uno strumento di educazione politica da parte di uno stato che si proponeva il fine etico di formare l'animo degli italiani, piuttosto che come riconoscimento di una esigenza fondamentale della chiesa cattolica era chiaramente avvertito da Luigi Sturzo, il quale commentava criticamente la riforma, ponendo in rilievo la «tendenza che fa dello Stato non solo l'amministratore della scuola ma addirittura lo eleva a Stato-educazione, a Stato-filosofia, a Stato-spirito».

Le disposizioni che si sono sopra ricordate, con le quali trova una sistemazione definitiva la legislazione tuttora vigente in materia di insegnamento della religione nella scuola elementare, sia per quanto riguarda la forma diffusa, sia con riferimento alle ore speciali di tale insegnamento, vengono poi integralmente riportate nel t.u. 22 gennaio 1925, n. 432, nel r.d. 5 febbraio 1928, n. 577 (art. 27-30) e nel r.d. aprile 1928, n. 1297, che all'art. 108 riproduce l'ordinanza dell'11 novembre 1923, per quanto si riferisce alla durata delle ore speciali di religione nella scuola elementare.

La successiva evoluzione della legislazione concernente l'insegnamento della religione nella scuola, nel periodo fascista dopo la riforma Gentile, avviene con la normativa prevista nel concordato, nelle disposizioni riguardanti la disciplina dei «culti ammessi» nello stato (l. 24.6.1929, n. 1159; r.d. 28.2.1930, n. 289) e nella legge 5 giugno 1930, n. 824, sull'«insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica».

4. I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica

Art. 7, 2° comma, cost.: «I [...] rapporti (tra stato e chiesa cattolica) sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale». Questa disposizione costituzionale è stato il risultato di un dibattito vivace e appassionato nel lungo periodo nel quale, in assemblea costituente, si confrontarono le diverse posizioni politiche

ed ideologiche rappresentate dai contrapposti orientamenti dei liberali, dei cattolici, dei socialisti e dei comunisti.

Gli autori che hanno affrontato il problema dell'interpretazione dell'art. 7, cpv., cost., un problema che sin dal 1948 è oggetto di appassionato interesse e di vivaci polemiche, sono pervenuti a risultati discordanti.

Secondo un orientamento prevalso nei primi anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, ma che sempre più di rado è sostenuto dalla recente dottrina, l'espreso richiamo dei patti lateranensi effettuato dal costituente implica la loro costituzionalizzazione e rende pertanto improponibile un problema di collisione tra norme concordatarie e norme costituzionali; altri autori affermano che le norme degli accordi lateranensi sono norme costituzionali immesse nell'ordinamento interno in virtù di un procedimento automatico come quello previsto dall'art. 10 cost. per le norme di diritto internazionale generale; altri sostengono che le norme dei patti, pur non essendo state "costituzionalizzate", hanno pari vigore, cioè la medesima durezza delle altre norme costituzionali, con la conseguenza che le disposizioni della costituzione non derogano alle norme dei patti lateranensi, giacché queste costituiscono un «sistema di diritto speciale avente un fondamento costituzionale».

Varie sono le argomentazioni prospettate per criticare l'orientamento interpretativo secondo il quale l'art. 7, cpv., ha «costituzionalizzato», direttamente o indirettamente, il contenuto degli accordi lateranensi, anche se non sempre si tratta di obiezioni fondate o, comunque, decisive. Non appare per esempio convincente l'opinione secondo la quale è impossibile attribuire alle norme concordatarie la natura di norme costituzionali perché l'oggetto dei patti lateranensi non riguarda la materia costituzionale: giustamente si è infatti osservato che in una costituzione di tipo rigido le norme formalmente costituzionali non riguardano soltanto la materia costituzionale e che ogni norma, quale che sia il suo contenuto, è pertanto suscettibile di venire "costituzionalizzata" (Spagna Musso); anche la circostanza che i patti possano subire modifiche senza procedimento di revisione costituzionale qualora ricorra l'accordo tra stato e chiesa cattolica, mentre sarebbe inammissibile che norme costituzionali possano essere modificate con la legge ordinaria nei casi in cui lo stato e la chiesa stipulino un accordo modificativo dei patti, non costituisce un argo-

mento decisivo per contestare la tesi della “costituzionalizzazione” dei patti, perché, come ha osservato il Mortati, «nessun ostacolo di principio vietava al Costituente di disporre deroghe alle garanzie di rigidità della Costituzione disposte dall'art. 138», che come è noto prevede il procedimento di revisione della costituzione.

Secondo un'opinione che ha trovato largo consenso in dottrina, con l'art. 7, cpv., il legislatore costituzionale non ha inteso «costituzionalizzare» il contenuto dei patti lateranensi e delle relative norme di esecuzione, bensì soltanto il «principio concordatario», la regola, cioè, che i rapporti fra stato italiano e chiesa cattolica debbano essere disciplinati in via bilaterale (Bellini, Jemolo, Olivero).

Altri autori hanno sostenuto, più esattamente, che, con la norma costituzionale in esame, il costituente non ha recepito o “costituzionalizzato” i patti lateranensi, né ha introdotto il principio del necessario svolgimento convenzionale di tutte le materie di interesse comune tra stato e chiesa, bensì ha semplicemente posto un limite all'attività ordinaria di normazione, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo ad immettere nell'ordinamento interno norme in contrasto con disposizioni pattizie e che sul piano del diritto pubblico interno l'art. 7, 2° comma, vale a trasformare un comportamento (eventualmente) illecito in base alle regole internazionali-concordatarie, che impegnano di *stare pactis*, in un illecito costituzionale.

Il problema che assume rilievo concreto quando si esamina il significato del richiamo dei patti lateranensi contenuto nell'art. 7, cpv., cost. è quello del contrasto tra le norme di derivazione pattizia e le norme della costituzione.

Raramente come a proposito della legittimità costituzionale di talune norme concordatarie e delle relative norme di attuazione nell'ordinamento italiano è emersa con altrettanta evidenza la riluttanza degli organi giudiziari, ed in particolare della corte di cassazione, a sottoporre alla corte costituzionale questioni la cui asserita manifesta infondatezza è chiaramente smentita dalle sottili ed elaborate ma non sempre convincenti argomentazioni addotte dai giudici per evitare che sulle questioni medesime si pronunciasse la corte costituzionale. L'orientamento in tal senso adottato da una parte dei giudici ordinari, soprattutto dalla cassazione, ha indotto taluni autori ad esprimere fondati dubbi sull'efficacia del sistema delle cd. sentenze interpretative di rigetto, del sistema, cioè, con il quale la corte costituzionale ritiene

di conservare in vita disposizioni formulate in modo da consentire interpretazioni incostituzionali, e si limita a suggerire una sua interpretazione, nella speranza che i giudici ordinari vi si conformino, con l'evidente rischio di assistere ad ulteriori violazioni della costituzione. Mediante il ricorso al sistema delle sentenze interpretative di rigetto, la corte costituzionale lascia, infatti, al giudice ordinario un ambito di discrezionalità eccessivamente vasto nell'applicazione delle leggi in conformità alla costituzione, in quanto il funzionamento anticostituzionale della legge mal formulata ma non dichiarata invalida dalla corte, può essere evitato solo con una non sanzionabile ottemperanza degli altri organi statuali, e soprattutto di quelli giudiziari, alla interpretazione posta a base della sentenza di rigetto, o, mancando tale ottemperanza, con la promozione di un nuovo giudizio costituzionale: cioè, con mezzi che si concretano necessariamente in una spontanea collaborazione delle altre magistrature, e in specie della corte di cassazione, con i giudici costituzionali, collaborazione che, invece, in varie occasioni è mancata.

Premesso che sono le norme costituzionali che devono costituire la direttrice di interpretazione delle norme di derivazione pattizia, è necessario esaminare se nei confronti di queste ultime sia ammissibile un sindacato circa la loro conformità alla costituzione: tale problema è stato affrontato dalla corte costituzionale con le sentenze n. 30, 31 e 32 del marzo 1971, nelle quali i giudici hanno avuto per la prima volta occasione, dopo più di venti anni dall'entrata in vigore della costituzione, di esaminare la questione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale.

Il principio sul cui fondamento i giudici della corte hanno esaminato le varie questioni sottoposte al loro esame è contenuto nell'affermazione che, poiché l'art 7, 1° comma, cost. riconosce allo stato e alla chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità esso non può avere la forza di negare i "principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello stato".

Affermando il principio per il quale le norme immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei patti lateranensi, qualora contrastino con i supremi principi dell'ordinamento costituzionale italiano, possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria, la corte costituzionale ha risposto positivamente al quesito circa la possibilità

giuridica di estendere alle disposizioni di derivazione pattizia il procedimento previsto dalla costituzione per la pronuncia di inefficacia delle leggi ordinarie viziate da illegittimità costituzionale.

La distinzione accolta dai giudici della corte costituzionale fra norme (o principi) costituzionali e principi supremi o fondamentali della costituzione si presenta, tuttavia, incerta e non poco pericolosa, giacché essa, a parte la difficoltà, evidentemente avvertita anche dal supremo giudice costituzionale, di precisare che cosa realmente si intenda per principi supremi dell'ordinamento costituzionale, porta alla conseguenza che alla corte costituzionale è affidato il compito di individuare, di volta in volta, l'esistenza di principi "super-costituzionali", essi soltanto dotati di una "super resistenza", o meglio, di "valori" deducibili dai principi costituzionali.

Come esattamente si è in proposito rilevato, mentre in un regime di costituzione rigida il "grado" delle norme deve essere desunto non dal loro contenuto ma dal particolare procedimento previsto per la loro approvazione, la funzione della corte costituzionale verrebbe sempre più a collegarsi a criteri di opportunità e di convenienza difficilmente controllabili in base a parametri certi. Si consideri tra l'altro che far consistere il controllo di costituzionalità (soltanto) nell'esame relativo alla conformità delle clausole pattizie rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, può far ritenere costituzionalmente legittime talune disposizioni di derivazione pattizia in contrasto con fondamentali norme costituzionali, soprattutto ove si aderisca ad un'opinione restrittiva circa la categoria dei principi supremi della costituzione.

Non è questa la sede per approfondire il problema relativo all'assunzione di un indirizzo dichiaratamente politico da parte della corte costituzionale: quel che preme rilevare è che l'opera della corte costituzionale, destinata a garantire il rispetto e lo sviluppo delle norme e dei principi costituzionali, non deve mai tradursi nell'adozione di criteri che possano avere come risultato possibile l'indebolimento delle garanzie contenute nelle disposizioni della carta costituzionale.

Una volta ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, più persuasive sarebbero state, a mio avviso, le sentenze della corte se quest'ultima fosse pervenuta alla conclusione della prevalenza di tutte le norme e i principi costituzionali su tutte le norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi, e avesse pertanto affermato il principio della

illegittimità costituzionale di ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i principi costituzionali. Questa opinione non contraddice il principio della conferma dei patti contenuta nel secondo comma dell'art. 7, giacché la proposizione secondo la quale i rapporti tra stato e chiesa sono regolati dai patti lateranensi sembra doversi intendere nel senso che il costituente ritenne che i patti, complessivamente e unitariamente, non fossero in contrasto con la *ratio* della costituzione, dato che la conferma di validità non può riguardare le singole norme dei patti ma il loro nucleo essenziale.

Il riconoscimento al legislatore italiano della possibilità di modificare unilateralmente, “rispetto all’ordinamento interno”, le statuizioni già concordate induce a ritenere che nell’eventuale contrasto tra norme di derivazione pattizia e norme costituzionali debbano essere queste ultime ad avere la prevalenza: ed infatti, se una legge costituzionale può operare in futuro la modifica di statuizioni già concordate, abrogandole rispetto all’ordinamento italiano qualora non ricorra il consenso della santa sede, identica forza abrogante deve anche riconoscersi alle norme della “vigente” costituzione.

Riassumendo le conclusioni alle quali può pervenirsi in merito al significato e alla portata del richiamo contenuto nell’art. 7, 2° comma, cost., si possono precisare i seguenti principi:

1) I rapporti tra stato e chiesa cattolica, ai sensi dell’art. 7, 2° comma, cost., sono regolati dai patti lateranensi, ma le norme bilaterali contenute negli accordi del Laterano sono divenute norme giuridiche dell’ordinamento italiano per effetto dell’ordine di esecuzione espresso nella legge n. 810 del 27 maggio 1929: in rapporto ed in (eventuale) contrasto con le norme della costituzione si pongono dunque le norme giuridiche italiane di derivazione pattizia.

2) Le disposizioni di derivazione pattizia formulate in modo da consentire (anche) interpretazioni incostituzionali devono essere interpretate in coerenza con la costituzione, giacché le norme di quest’ultima costituiscono il parametro rispetto al quale devono essere valutate le norme derivanti dai patti lateranensi.

3) Le norme immesse nell’ordinamento italiano per effetto dell’attuazione interna dei patti lateranensi possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime (dalla corte costituzionale) al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria.

4) Qualora l’eventuale modifica di una o più norme pattizie venga

concordata con la santa sede, non è necessario il ricorso al procedimento di revisione costituzionale, mentre questo procedimento è invece indispensabile ove lo stato italiano intenda procedere unilateralmente.

5) Mediante il ricorso al procedimento di revisione costituzionale lo stato italiano può annullare unilateralmente il regime pattizio richiamato dalla costituzione e può anche unilateralmente modificare le norme dei patti lateranensi.

6) Con l'art. 7, 2° comma, cost., il legislatore non ha inteso "costituzionalizzare" le norme derivanti dai patti lateranensi né il "principio concordatario", ma ha soltanto stabilito che le norme di derivazione pattizia sono intangibili, in mancanza di accordo con la santa sede, da parte del legislatore ordinario; emanando la norma contenuta nell'art.7, cpv., il costituente si è proposto di conservare inalterato il regime di equilibrio e di armonia con la chiesa e si è limitato a porre semplicemente sul piano costituzionale l'esigenza del rispetto dei patti lateranensi, prevedendo un limite all'attività ordinaria di normazione.

7) Data la prevalenza delle norme e dei principi della costituzione sulle norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi, è costituzionalmente illegittima, e tale può essere dichiarata dalla corte costituzionale, ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i principi costituzionali.

5. I negoziati per la riforma concordataria

Dopo le discussioni all'assemblea costituente sugli art. 7 e 8 cost., dopo le iniziative culturali assunte nel primo decennio successivo all'entrata in vigore della costituzione e dopo i mutamenti civili e religiosi che hanno caratterizzato le trasformazioni della società italiana negli anni sessanta, il problema politico della riforma della legislazione ecclesiastica si è posto soprattutto quando, nel febbraio 1965, una discutibile applicazione, da parte del potere esecutivo, dell'articolo 1, 2° comma, conc. 1929 determinava il divieto prefettizio di rappresentare in Roma *Il Vicario* di Rolf Hochhuth e induceva l'opinione pubblica e una parte della classe politica a prendere coscienza dell'urgenza di affrontare il tema del concordato e delle relazioni tra stato e chiesa cattolica: il dibattito alla camera sulle quattro mozioni relative alla revisione del concordato, compresa quella presentata sin

dal 1965 dall'on. Lelio Basso, si svolgeva nei giorni 4-5 ottobre 1967 e si concludeva con l'approvazione di una mozione nella quale veniva posta in rilievo «l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica» e si invitava il governo a prospettare alla s. sede tale opportunità. La commissione di studio presieduta da Guido Gonella svolgerà il suo lavoro nei primi sei mesi del 1969 e lo concluderà nel luglio dello stesso anno con una relazione e la proposta di un testo revisionato. Occorre però attendere il 1976 perché il parlamento possa esaminare un testo di revisione del concordato (la cd. prima bozza).

Nel periodo compreso tra il 1969 e il dibattito del 25 novembre 1976, gli eventi di maggior rilievo riguardanti il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica sono i seguenti: 1) proposta di legge costituzionale 7 febbraio 1969, di iniziativa del sen. Albani, tendente a modificare l'art. 7 cost. e ad eliminare un inciso dell'art. 8 cost.; 2) tre interpellanze e tre interrogazioni svolte alla camera dei deputati, nella seduta 24 marzo 1969, sulla revisione del concordato; 3) un documento approvato il 23 agosto 1969 dai partecipanti al convegno delle chiese evangeliche italiane sul tema «La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato»; 4) l'approvazione della legge sul divorzio 1° dicembre 1970, n. 898; 5) il dibattito sulla revisione del concordato svoltosi alla camera dei deputati, nella seduta 7 aprile 1971, e conclusosi con l'approvazione di un o.d.g., nel quale si rileva «l'opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica»; 6) il documento della c.e.i. 26 novembre 1971 sulla revisione del concordato; 7) la proposta di legge costituzionale 23 febbraio 1972, di iniziativa dell'on. Basso, riguardante gli art. 7, 8 e 19 cost.; 8) la proposta presentata nel 1974 dal partito radicale per un referendum abrogativo del concordato; 9) il referendum per l'abrogazione della legge sul divorzio, conclusosi con la conferma popolare della legge; 10) l'interpellanza alla camera (seduta 19 luglio 1974) degli on. Berlinguer, Natta e Iotti sulla revisione del concordato.

Nelle sedute 25-26 novembre e 1-2-3 dicembre 1976 si svolge alla camera un nuovo dibattito sui patti lateranensi, che si conclude con la risoluzione con la quale il governo italiano viene invitato a proseguire la trattativa con la s. sede, «sulla base delle posizioni, degli orienta-

menti e dei rilievi emersi nel dibattito alla Camera al fine di garantire una puntuale rispondenza del testo alle esigenze di armonizzazione costituzionale allo sviluppo della vita democratica, mantenendo nel corso della trattativa gli opportuni contatti con i gruppi parlamentari e riferendo al Parlamento prima della stipulazione del protocollo di revisione». Le espressioni contenute nella risoluzione sono importanti, perché da esse si desume l'impegno per il governo non di presentare un testo revisionato, bensì di "riferire" al parlamento prima della stipulazione dell'accordo.

Dopo il 1976 si susseguono i tentativi di redigere un testo capace di raccogliere il consenso delle forze politiche e di individuare soluzioni soddisfacenti, soprattutto con riferimento ai temi sui quali le polemiche, le critiche e le perplessità sono sempre state più vivaci, che sono quelle degli enti ecclesiastici, dell'istruzione e del matrimonio. Il testo del giugno 1977 (cosiddetta seconda bozza) viene giudicata dai gruppi parlamentari così poco rispondente ai principi indicati dal parlamento nel dibattito dell'anno precedente che il governo presieduto da Andreotti non ritiene opportuno presentarlo in parlamento; viene invece presentata al senato nella primavera del 1978 la cosiddetta terza bozza, con riferimento alla quale, dopo un dibattito svoltosi il 6 e 7 dicembre 1978, viene approvata una risoluzione con la quale si invita il governo ad avviare la fase conclusiva con la santa sede, tenendo però «nel massimo conto» le osservazioni, i rilievi e le richieste formulate nel corso del dibattito. La quarta bozza (giugno 1979) non viene presentata al parlamento ma solo illustrata ai capigruppo; anche la quinta bozza (presentata dalla delegazione Gonella al presidente Cossiga nell'aprile 1980 e al presidente Forlani nel maggio 1981) non viene trasmessa alle camere e lo stesso avviene per la cosiddetta bozza quinta-bis (predisposta, durante i due governi Spadolini, da un gruppo di esperti presieduto da Vincenzo Caianiello) e per la sesta bozza (predisposta nell'aprile 1983 dalle delegazioni italiana e vaticana e presentata al presidente del consiglio Fanfani).

Il 1° dicembre 1983 Craxi è ricevuto dal papa in Vaticano e si diffonde la notizia che è imminente la conclusione della trattativa per la revisione del concordato lateranense. Non poche perplessità suscita la notizia che, mentre il parlamento e l'opinione pubblica ignorano il testo della bozza della quale i giornali annunciano l'imminente approvazione, l'esame del testo è invece svolto dalla conferenza

episcopale italiana. Alcuni parlamentari sollecitano il governo a sottoporre il progetto all'esame del parlamento e, per superare maggiori difficoltà (ma la maggioranza delle forze politiche non sembra propensa ad attribuire eccessiva importanza al problema), viene adottata una soluzione di compromesso: discutere in parlamento non il testo dell'accordo, bensì quello di una scheletrica e generica "nota informativa" di quattro pagine che riassumono «i precedenti», dichiarano «costruttiva e soddisfacente» l'ultima bozza (si ignora se questa sia la sesta o una settima), esprimono l'impegno di Craxi di riprendere e condurre «personalmente» la fase finale del negoziato ed enunciano alcuni principi cui il documento si ispirerà.

Dall'esposizione in parlamento del presidente del consiglio si apprende che il nuovo concordato consisterà in una «cornice generale di principi», con «opportuni rinvii ad ulteriori intese tra le competenti autorità dello Stato e della Chiesa cattolica» e che, ad avviso del presidente del consiglio, la «minore rigidità» della nuova impostazione rappresenterà «l'inizio di una fase di nuovi accordi Stato-Chiesa che risolvano l'antico ruolo di definizione teorica dei confini nella più ampia dimensione della libertà religiosa, trasformando i cosiddetti patti di unione in nuovi patti di libertà e di cooperazione».

Il dibattito alle camere, svoltosi nei giorni 25-27 gennaio 1984, rivela il disagio di molti parlamentari, chiamati a svolgere le funzioni di indirizzo politico che la costituzione attribuisce al parlamento senza poter conoscere il testo oggetto di valutazione: nell'interpretazione e valutazione delle norme giuridiche è il contenuto delle disposizioni che assume rilievo e non i principi ed i criteri ai quali si ritiene siano ispirate le disposizioni stesse; come ha osservato l'on. Guerzoni alla camera, «la funzione di indirizzo e di controllo politico non si esercita su dei principi ma sugli atti di Governo, e quando questi atti si concretizzano in fatto o proposta a contenuto legislativo non riguarda linee o principi, ma formulazioni normative: testi o articoli di legge e, semmai, dopo i principi desumibili dagli enunciati normativi».

Il dibattito parlamentare si conclude comunque con un ordine del giorno nel quale vengono approvati «gli intendimenti» espressi nelle dichiarazioni del presidente del consiglio circa il modo di proseguire il negoziato: al governo viene dato mandato di procedere nel negoziato e nelle trattative e di portarli a termine tenendo conto delle osservazioni e indicazioni emerse nel dibattito.

Nei giorni successivi il presidente del consiglio riprende le trattative con la segreteria di stato, definisce un progetto di accordo che sottopone al consiglio dei ministri il 17 febbraio 1984: il giorno successivo, a Villa Madama, il presidente del consiglio Craxi e il card. Casaroli firmano l'accordo di modificazioni del concordato lateranense, il relativo protocollo addizionale e l'atto di nomina della commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria in tema di enti e beni ecclesiastici, di interventi finanziari e di controlli dello stato italiano sui patrimoni ecclesiastici.

Nei mesi compresi fra il febbraio 1984 ed il giugno 1985 si determinano le ulteriori condizioni per la conclusione del lungo processo di revisione del concordato. Lo scambio degli strumenti di ratifica del nuovo accordo, svoltosi il 3 giugno 1985 nel palazzo apostolico della Città del Vaticano, è potuto avvenire solo dopo che le due camere hanno approvato il protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6, dell'accordo stesso.

Concludendo l'esposizione relativa al negoziato che ha preceduto l'entrata in vigore delle norme di riforma concordataria, è da osservare che ancora una volta, come già era avvenuto nel 1929, il parlamento ha dovuto limitare il proprio intervento a una generica riflessione sulla materia concordataria, giacché il dibattito in parlamento prima della conclusione del negoziato si è svolto solo sui generici ed evanescenti principi che delineavano la cornice del sistema dei rapporti stato-chiesa; e lo stesso è avvenuto in occasione del dibattito parlamentare che è seguito alla comunicazione dei principi sui quali aveva convenuto di basarsi la commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti e beni ecclesiastici.

6. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell'Italia democratica

Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell'approvazione della carta costituzionale del 1948: con la conseguenza che uno dei problemi

più rilevanti, dal punto di vista giuridico, consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell'evoluzione che aveva caratterizzato la vita della società civile e religiosa nei decenni precedenti.

Il lungo periodo di attesa per l'introduzione di nuovi principi sui rapporti tra stato e confessioni religiose si è concluso quando il legislatore italiano ha compiuto l'*iter* per l'approvazione di norme più rispondenti alle esigenze di armonizzazione costituzionale, all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica, per richiamare i tre principi indicati dal parlamento quali criteri per la revisione del concordato; dopo il 18 febbraio 1984 sono state infatti approvate le due leggi 11 agosto 1984, n. 449 e 25 marzo 1985, n. 121, contenenti rispettivamente le «Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla tavola valdese» e la «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede». Queste due leggi, insieme a quella sugli enti ecclesiastici e sul nuovo sistema di finanziamento del clero (l. 20 maggio 1985, n. 222) e alle nuove disposizioni sulla regolazione dei rapporti tra lo stato italiano e alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica, prevedono innovazioni di grande rilievo per quanto riguarda il sistema di relazioni tra lo stato italiano e le confessioni religiose che operano all'interno del suo ordinamento.

In numerose occasioni, negli ultimi quarantanni, ho espresso l'opinione che il concordato non costituisce più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l'imparzialità dello stato in tale materia.

Aderire alla tesi del superamento del regime concordatario non significa affermare che i rapporti tra i due ordinamenti dello stato e della chiesa cattolica debbano essere necessariamente concepiti nella forma separatista delle cd. "parallele", giacché nell'odierna società pluralista le relazioni tra le autorità dello stato e delle confessioni religiose sono certo inevitabili ed opportune. Un volta soddisfatta l'esigenza dell'abbandono del modello autoritario e verticistico

implicito nell'istituto del concordato, i rapporti tra stato e chiese possono essere disciplinati o sottoponendo il fenomeno religioso al diritto comune, oppure ricorrendo a nuovi strumenti formali di accordo che assumano una qualifica diversa rispetto a quella delle convenzioni di diritto internazionale o si configurino come accordi politici a rilevanza interna. Per quanto in particolare si riferisce alla situazione italiana, una coraggiosa rinuncia della chiesa cattolica alle posizioni di vantaggio che i patti lateranensi del '29 le avevano assicurato avrebbe consentito di spezzare l'alternativa, ritenuta superata in ambienti sempre più vasti della società italiana, fra revisione e abrogazione del concordato, attraverso una serie di intese, su singoli punti, di natura e nome diversi.

Non v'è dubbio che sulla tormentata vicenda relativa alla riforma della legislazione sui rapporti tra stato e chiesa cattolica abbiano esercitato notevole influenza valutazioni di opportunità e convenienza politica in parte estranee al problema della politica ecclesiastica. Ed è tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato ed inidoneo a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazioni del concordato lateranense non risolve i nodi più importanti della questione concordataria e pone molti e complessi problemi di interpretazione, anche per il ricorso a una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni ed il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi e a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione.

Non vi è dubbio comunque che i temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità dello stato e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della logica concordataria come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

7. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984

Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo del 1984, capace di porre in rilievo le analogie e le differenze rispetto alle soluzioni adottate dal legislatore concordatario del 1929, è possibile individuare alcuni punti più significativi.

I rappresentanti dello stato e della chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia quelli dello stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa cattolica, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale). Il nuovo documento costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 tratt., che prevede l'esenzione degli enti centrali della chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dello i.o.r. nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto di libertà e di cooperazione, ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine il concordato (vecchio e nuovo) è del tutto superfluo.

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». È importante ed opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, 2° comma, cost., nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* ed ora nell'art. 1 dell'ac-

cordo di revisione, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli eticopolitico-sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, potrà in futuro interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?

Un principio di carattere generale sul quale occorre richiamare l'attenzione è quello, contenuto nell'art. 1 tratt. e richiamato nell'art. 1 conc. 1929, per il quale la religione cattolica, apostolica, romana è «la sola Religione dello Stato»: si tratta di un principio che, al momento della stipulazione dei patti lateranensi, assumeva notevole importanza, giacché proprio sul fondamento di tale principio, coerente con la concezione di uno stato che si identificava con il suo principe (lo stato cattolico era quello retto da un principe cattolico, il quale si uniformava alle leggi della chiesa cattolica), poteva giustificarsi il riconoscimento dei molti privilegi garantiti nei confronti della chiesa cattolica, compreso il regime di tutela privilegiata previsto nel codice penale del 1930. Punto centrale e qualificante del nuovo testo concordatario entrato in vigore nel 1985 è invece la sostanziale caduta della religione di stato, prevista, con riferimento all'art. 1 conc. dal n. 1 del protocollo addizionale nel quale si precisa che «si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano». Viene così affermato, in una disposizione concordataria, il carattere laico e non confessionale dello stato, con la conseguenza che sarebbe stata necessaria una revisione complessiva non soltanto delle norme di derivazione pattizia ma di tutte le norme dell'ordinamento che riflettono una concezione confessionale.

In proposito è tuttavia da ricordare che il principio della religione cattolica come sola religione dello stato era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale sono previsti i principi dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7, 1° comma) e che soltanto nel 1989, con la tardiva e discutibile sentenza costituzionale n. 203 di quell'anno, la corte costituzionale ha affermato l'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di laicità dello stato. È anche da rammentare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi

finanziari dello stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come religione dello stato italiano.

La materia degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico è particolarmente complessa: ed è noto che proprio in ordine a tale questione i contrasti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono stati e sono tuttora di tale entità che forse il maggiore ostacolo per la revisione del concordato è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia a una soluzione soddisfacente sia per lo stato che per la chiesa.

La materia del sostentamento del clero è quella per la quale le innovazioni della riforma concordataria entrata in vigore nel 1985 sono state più profonde e discusse. La riforma, oltre che per le giuste critiche sollevate riguardo al sistema della corresponsione da parte dello stato degli assegni supplementari di congrua, negli ultimi anni era stata resa necessaria dalle modifiche previste dal codice di diritto canonico del 1983. Molte considerazioni critiche possono essere fatte con riferimento a tale riforma, con la quale lo stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla c.e.i., e non più ai diretti interessati, le somme destinate a pagare i supplementari di congrua. Il nuovo sistema è stato giustamente oggetto di molte critiche, non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla chiesa cattolica, giacché, come ha osservato l'unione delle comunità israelitiche italiane, una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa. È anche discutibile che si venga a inserire nel sistema un elemento di competitività (o di conflittualità) fra interessi statali ed ecclesiastici: «e ciò, più che in ragione d'una diversità di compiti da assolvere e di valori da realizzare, in considerazione della maggiore fiducia riposta nella 'diretta gestione' della Chiesa o nella 'diretta gestione' dello Stato» (Bellini). Il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana, ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi. Si è spesso sottolineata la novità del dissolvimento di ogni riserva di giurisdizione

ecclesiastica e ci si è contemporaneamente richiamati al contenuto della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 1982, che aveva invece dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa alla riserva di giurisdizione riconosciuta ai giudici ecclesiastici in materia di “matrimonio concordatario”; si precisa, nel n. 4 del protocollo addizionale, l’esigenza di «tener conto della specificità dell’ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine»: ma questa ovvia indicazione è tuttavia di tale genericità da consentire, nella delicata materia matrimoniale, un ambito di interpretazioni talmente ampio da rendere imprevedibile la disciplina che, nella concretezza dell’esperienza giuridica, riguarderà il tema del matrimonio.

In tema di insegnamento della religione cattolica viene affermato il principio fondamentale della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali, con la tutela della piena libertà dei cittadini nell’esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o meno dell’istruzione religiosa nelle scuole statali; ma in questa materia, nella quale non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell’orario scolastico a spese della chiesa cattolica ed è stato ribadito l’impegno dello stato di assicurare l’insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano, con l’utilizzazione di professori pagati dallo stato italiano, i problemi più delicati devono ancora essere risolti; programmi di insegnamento, modalità di organizzazione, criteri di scelta dei libri di testo, profili di qualificazione professionale per gli insegnanti. Sempre più frequenti sono i giudizi amministrativi nei quali si contesta la disciplina della cd. ora di religione e la configurazione del ritiro del nulla-osta ecclesiastico agli insegnanti di religione come atto insindacabile e dell’atto dell’autorità scolastica italiana come atto dovuto.

Del tutto insoddisfacente è la modifica della disciplina riguardante le nomine dei professori delle università cattoliche.

8. *La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989*

Alla fine degli anni ottanta si verifica un evento di particolare rilievo: la “scoperta”, da parte della corte costituzionale, di un nuovo “principio supremo”, il “principio supremo di laicità dello stato” ed

occorre dunque domandarsi quali ragioni abbiano indotto la corte a definire lo stato italiano come uno stato “laico”: mi riferisco alla famosissima sentenza n. 203 del 1989, nella quale la corte. ha affermato che i valori costituzionali in materia religiosa concorrono «a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica».

Il principio di laicità, quale emerge dagli art. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della costituzione, si legge nella sentenza, «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».

Non è questa la sede per esaminare in particolare il contenuto di una sentenza che, nonostante gli entusiastici consensi espressi a suo tempo, induce a esprimere non poche perplessità. La sentenza non risolve infatti molti dei problemi in discussione circa le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità. Tra gli altri dubbi non risolti, tutti collegati alla questione della qualifica dello stato italiano come “stato laico”, ricordo i dubbi riguardanti le seguenti questioni: la relazione tra riconoscimento del valore della cultura religiosa e insegnamento confessionale delle religioni; la libertà di insegnamento dei docenti tenuti ad insegnare in conformità alle dottrine religiose; il significato da attribuire alla previsione dell’insegnamento confessionale cattolico «nel quadro delle finalità della scuola» statale; la configurazione dell’insegnamento della religione cattolica come insegnamento “facoltativo”; la collocazione di tale insegnamento nel quadro dell’orario scolastico; la presenza degli insegnanti di religione negli scrutini; l’inaccettabile presenza dell’insegnamento confessionale nella scuola materna.

La sentenza della corte inoltre ha dedotto il principio di laicità dello stato italiano, oltre che dai principi costituzionali in tema di libertà ed eguaglianza in materia religiosa e dal principio di indipendenza dell’ordine civile e dell’ordine religioso, anche da una disposizione costituzionale, qual è quella contenuta nell’art. 7, comma 2, che sin dal 1948 ha favorito l’instaurarsi in Italia di un regime confessionista, ostacolando quel processo di laicità delle istituzioni civili che le altre disposizioni costituzionali sembravano esigere con urgenza. Nella sentenza costituzionale n. 203 del 1989 per la prima volta si perviene

alla chiara conclusione di ritenere sussistente e giuridicamente efficace nel nostro ordinamento costituzionale il principio di laicità dello Stato (Lariccia; Guerzoni); ed è certamente alla corte costituzionale che deve essere attribuito il merito di avere offerto un'autorevole indicazione sull'esigenza di collegare, anche da un punto di vista giuridico, i valori di democrazia, pluralismo e laicità. Nella sentenza n. 203 del 1989, i giudici costituzionali definiscono la laicità quale concreto intervento dello stato per favorire il regime di pluralismo culturale e confessionale della nostra società: nelle parole della Corte, infatti, «l'attitudine laica dello Stato-comunità [...] si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini».

I giudici affermano come «il principio di laicità [...] 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».

Una lettura della laicità concepita, non come neutralità “negativa” ma come atteggiamento “positivo” dello stato, risulta incompatibile con il nostro ordinamento quale esso è venuto configurandosi dopo il 1948, con l'entrata in vigore della costituzione, ma anche dopo il 1956, con l'inizio delle attività del supremo organo di giustizia costituzionale: incongruenze che sono state già poste in rilievo da chi ha esaminato negli ultimi ventuno anni il problema della laicità dello stato alla luce della sentenza costituzionale del 1989.

La prima di tali incongruenze riguarda l'esigenza di rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, considerato anche con riferimento alla disposizione costituzionale dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, comma 2, cost.). È noto che l'eguaglianza giuridica rappresenta un passaggio obbligato nella garanzia delle minoranze, vive in eterna dialettica con la libertà e, come divieto di discriminazione, fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento e dunque contribuisce a integrare l'ordine pubblico dello stato (Cerri).

In proposito ci si è domandati se «l'attitudine di servizio» dello stato-comunità a beneficio d'una qualche religione positiva non rischi di divenire «una versione aggiornata – certo sotto specie democratiche, ma non per questo meno insidiosa – dell'antica dottrina del *braccio secolare*» (Guerzoni).

L'esperienza insegna, o dovrebbe insegnare, che la democrazia non è soltanto il governo della maggioranza, ma anche, e anzitutto,

il regime della difesa delle minoranze. Anche se recenti orientamenti politici rivelano molte incomprensioni di tale esigenza, penso sia utile ribadire che l'eguaglianza è anche una garanzia contro l'arbitrio dei governanti, che troppo spesso dimostrano la loro propensione a seguire logiche corporative, come rivela il diffuso fenomeno dei gruppi di pressione e delle *lobbies*. In questa prospettiva l'attitudine di servizio dello stato-comunità a favorire soltanto alcune tra le varie confessioni religiose può determinare inaccettabili condizioni sfavorevoli per quelle confessioni che non godano del riconoscimento di soggetti meritevoli di ottenere una disciplina per loro favorevole.

D'altronde, la neutralità "positiva", quale versione o forma attuale del principio di laicità, rischia di rendere lo stato uno strumento per la garanzia delle opzioni religiose o ideologiche più forti nella società, cioè delle istanze maggioritarie della coscienza religiosa e civile. Questa svalutazione dell'esigenza di eguaglianza (formale e sostanziale) potrebbe facilmente far sì che il "regime di pluralismo" degeneri nell'opposta forma del "pluralismo di regime" (Guerzoni).

La lettura della corte risulta inoltre problematica se comparata col principio di separazione fra gli ordini propri dello stato e delle confessioni religiose di cui al primo comma dell'art. 7 della costituzione. Il principio dell'indipendenza, della sovranità e dell'autonomia dello stato risulta storicamente coesistente all'avvento della figura o forma dello stato laico: una chiara conferma di diritto positivo la si può individuare nella stessa carta costituzionale, e non soltanto nelle disposizioni costituzionali in materia religiosa ma anche nel principio, talora sottovalutato, di imparzialità della pubblica amministrazione *ex art. 97 cost.*, di grande rilievo in tante questioni pratiche del diritto pubblico italiano. È interessante ricordare che la corte suprema degli Stati Uniti, assumendo una posizione di grande rigore, ha sin dall'inizio considerato l'imparzialità come un essenziale corollario dell'eguaglianza (Cerri).

In Italia, a partire dalle riforme del 1984, sembra essersi concretizzato un principio pratico secondo il quale viene privilegiata la tutela dei valori di libertà (religiosa) quando esista una confessione qualificata a tale scopo, ritenuta "degnata" di meritare tale qualifica: con ciò favorendo sempre più l'erosione di alcuni tra i diritti fondamentali della persona, come quello alla libertà di coscienza e di religione, dalle sfere del diritto comune verso quelle del diritto pattizio.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, la corte costituzionale, con la sentenza n. 203 del 1989, che riguarda la materia dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana, ha inteso dunque affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. "laicità positiva", quella cioè della «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» (cfr. il punto n. 4 del considerato in diritto della sentenza); la corte costituzionale non ha invece accolto quella concezione della "laicità-neutralità", considerata «l'espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrelevanza per lo stato dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare esclusivamente alla coscienza dei credenti. Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1849, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa. È questa una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l'esperienza di quanto, in occasione del voto sulla legge in materia di fecondazione artificiale, è avvenuto in parlamento dove si è potuto constatare che le esigenze di laicità della società italiana erano maggiormente rispettate negli anni nei quali furono approvate leggi come quella sul divorzio e sull'interruzione della gravidanza. Anche a questo proposito occorre ribadire il diritto dei cittadini a leggi che non impongano comportamenti o divieti ispirati a pur rispettabili principi religiosi ed etici, ma debbano garantire la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali.

9. I nuovi problemi del secolo XXI

Importanti e di notevole complessità sarebbero i problemi che da considerare con riferimento al periodo del primo decennio del secolo ventunesimo.

Presenza dei simboli religiosi nei locali pubblici, proposte di ri-

ferimento alle radici cristiane nei testi costituzionali, dibattito sulle proposte di riforma tendenti a prevedere nuove formule organizzatorie di federalismo, istituzione dei registri delle *bio-card*, valutazione dei nuovi problemi posti dall'avvento di società sempre più multiculturali e multietniche, relazione tra le esigenze di laicità e le difficoltà della democrazia in Italia e in tutti gli altri paesi europei: sono questi soltanto alcuni dei temi ai quali è stata dedicata importanza in questi anni; e si tratta di argomenti per i quali è assai accentuato il collegamento con la questione dei diritti civili nel nostro paese.

Trattandosi di problemi non compresi nel titolo della relazione che ho presentato per questo convegno, mi permetto di rinviare in proposito alla valutazione che di tali questioni ho fatto in un mio recente volume: *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia. 1943-2011*, Roma, Carocci, 2011.

*Laicità di Arturo Carlo Jemolo**

Ho conosciuto Arturo Carlo Jemolo nel novembre del 1954, frequentando le sue lezioni di *Diritto ecclesiastico* nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Roma, e sono lieto di potere qui ricordare, a distanza di cinquantasette anni da allora e di trent'anni dalla sua scomparsa, il contributo di un uomo che ha molto influenzato la mia personalità e le mie scelte sin dagli anni della mia gioventù e che per molti anni ho ammirato (con qualche distinguo come, per esempio, a proposito di alcune sue discutibili scelte di politica accademica).

Dopo gli anni del periodo universitario ho avuto frequenti occasioni di incontri personali con Jemolo, impareggiabile maestro del diritto, che hanno assunto per me particolare significato durante la mia esperienza, nei mesi compresi tra il febbraio e il luglio del 1969, di segretario della commissione ministeriale di studio per la revisione del concordato, presieduta dal ministro di grazia e giustizia Guido Gonella, nella quale Jemolo, entrato con forte diffidenza, dette un fondamentale contributo, essendone il più autorevole componente; dopo la conclusione delle riunioni di lavoro, che si svolgevano il giovedì di ogni settimana, assai spesso Jemolo mi accompagnava in auto sulla sua seicento, nel tragitto fra il ministero e la sede del suo studio, in Via Paolucci de Calboli 9, nel quartiere Prati, e conversava con me, riprendendo argomenti discussi durante le lunghe e appassionanti sedute tenutesi al ministero. Jemolo, che a proposito del concordato sosteneva la tesi delle c.d. foglie secche, destinate a cadere una per una con l'arrivo dell'autunno, l'11 febbraio 1969, pochi giorni prima della riunione inaugurale della commissione presieduta da Gonella, che ebbe luogo il 27 febbraio 1969, scriveva su «La Stampa»: «Io sono tra quelli che non hanno creduto nel '29, e non credono oggi, che il Concordato abbia recato e rechi beneficio vuoi alla Chiesa, vuoi all'Italia: resto fedele all'ideale dei vescovi che non domandano

* In *Laicità*, 23, 2011, n. 4, pp. 4-5.

mai aiuto al braccio secolare, dei cattolici che obbediscono *propter amorem*, che si fanno un vanto ed un onore di sopperire con i loro mezzi economici i bisogni della Chiesa (ciò che i cattolici di altri paesi realizzano, talora anche generosamente)»¹.

Jemolo nacque a Roma il 17 gennaio 1891; dopo la morte del padre, nel 1905, si trasferì con la madre a Torino dove frequentò prima il liceo Alfieri e poi la facoltà giuridica, presso la quale si laureò nel 1911 discutendo la tesi di laurea con il prof. Francesco Ruffini su *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*. Nel suo bellissimo libro autobiografico *Anni di prova* Jemolo rievcherà gli anni dei suoi studi scolastici e universitari ricordando le ragioni del suo debito di gratitudine nei confronti di coloro che, come Luigi Einaudi e Francesco Ruffini, rappresentarono sempre i suoi modelli di rigore morale, coerenza e sobrietà. Tornato a Roma il 29 dicembre 1911, lavorò presso il fondo per il culto del ministero della giustizia e al ministero dei lavori pubblici fino al 1920, quando iniziò la sua attività di avvocato e la sua carriera universitaria che si svolse nelle sedi di Torino, Bologna, Milano (università cattolica del s. Cuore dal 1925 al 1927) e Roma (dal 1933 al 1966): come dichiarò Jemolo, due attività, quelle di avvocato e di professore universitario, «non felici per chi è di temperamento angosciato, tutt'altro che sicuro di sé. Il lavoro a me confacente è sempre stato soltanto quello di scrivere, nell'isolamento e nel silenzio» (*Anni di prova*, Passigli, 1991, p. 313).

L'attività di Jemolo scrittore si realizzò in una amplissima produzione scientifica di giurista e di storico e in un numero sterminato di contributi (periodicamente ripubblicati in volumi) a giornali e riviste come «La Stampa», «Il Ponte» di Piero Calamandrei, «Il Mondo» di Mario Pannunzio, «l'Astrolabio» di Ferruccio Parri, la «Nuova Antologia», diretta da Giovanni Spadolini, riviste a proposito delle quali merita di essere qui ricordato il giudizio espresso da Norberto Bobbio: «Nel nostro clima di prudente conformismo quale è rappresentato dalla maggior parte dei giornali quotidiani, queste riviste si staccano per uno spirito spiccatamente anticonformistico, che rasenta, per i benpensanti, l'insolenza se non addirittura una condannevole

¹ A.C. JEMOLO, *Cosa rimane del Concordato*, in *La Stampa*, 11 febbraio 1969 e in *Questa Repubblica* (con intr. di G. Spadolini), Le Monnier, Firenze 1978, pp. 189 ss., spec. p. 191.

irriverenza verso i sacri miti. I clericali hanno non solo negli affari dello Stato ma anche e più nella società civile, influenza ognora crescente; esse, invece, sono laiche, di un laicismo talora aggressivo (e laici sono pure i cattolici che vi scrivono). Il governo va a destra; ed esse sono irremovibilmente, con maggiore o minore accentuazione, a sinistra. La classe dirigente è reazionaria ed amica dei reazionari, ed esse sono progressiste. E si potrebbe continuare parlando di cultura illuministica contro politica oscurantistica: di agilità, mobilità, quasi irrequietezza delle idee ed immobilismo della situazione di fatto; di una qualificazione e riqualficazione continua delle posizioni culturali di una società “non qualificata” (cioè qualunque)» (in «Nuovi argomenti», II, 1954, pp. 103-4).

Riprendendo una valutazione contenuta in un recente, ottimo volume di Paolo Valbusa al quale rinvio, le direttrici lungo le quali si muove il pensiero di Jemolo sono in particolare le seguenti: riforma dello Stato, realizzazione di una società democratica e liberale; instaurazione, nel solco della migliore tradizione risorgimentale, di una rigida separazione fra stato e chiese, capace di eliminare quelle mortificanti commistioni tra potere civile e potere ecclesiastico iniziate nel ventennio del regime fascista, soprattutto dopo la stipulazione dei patti lateranensi, ma rimaste inalterate anche negli anni dell'Italia democratica; direttrici originate da discussioni di temi di carattere politico, giuridico, storico, religioso, economico e sociale, esaminati con una tendenza di accentuato moralismo e con la particolare sensibilità di uno studioso cattolico e liberale, liberale e cattolico sempre impegnato nell'esprimere la dicotomia tra fede e politica e con un orientamento politico assai vicino a quello di Norberto Bobbio, Piero Calamandrei, Guido Calogero, Tristano Codignola, Alessandro Galante Garrone, Augusto Monti, Ernesto Rossi, Gaetano Salvemini: uomini la cui assenza si avverte sempre più in una società, come l'attuale, caratterizzata dalla indifferenza per la realizzazione di obiettivi al cui raggiungimento essi dedicarono ogni loro energia.

ALCUNI LIBRI DI A. C. JEMOLO:

L'amministrazione ecclesiastica, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (a cura di V. E. Orlando), X, II, 1, Società Editrice Libreria, Milano 1915; *Crispi*, Vallecchi, Firenze 1922 (poi Le Monnier, Firenze 1972);

Il giansenismo in Italia prima della rivoluzione, Laterza, Bari 1928; *Lezioni di diritto ecclesiastico. Il diritto ecclesiastico dello Stato italiano*, Leonardo da Vinci, Città di Castello 1933 (XI edizione), Giuffrè, Milano 1982; *Il matrimonio*, Utet, Torino 1937; *Chiesa e stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino 1948 [il suo saggio storico più noto, via via accresciuto e aggiornato nei decenni successivi]; *Italia tormentata. 1946-1951*, Laterza, Bari 1951; *La crisi dello Stato moderno*, Laterza, Bari 1954; *Pagine sparse di diritto e storiografia* (a cura di L. Scavo Lombardo), Giuffrè, Milano 1957; *Società civile e società religiosa (1955-1958)*. Saggi, Einaudi, Torino 1959; *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano 1961; *Scritti vari di storia religiosa e civile* (a cura di F. Margiotta Broglio), Giuffrè, Milano 1965; *Anni di prova*, Neri Pozza, Vicenza, 1969 (II edizione con introduzione di F. Margiotta Broglio: Passigli, Firenze 1991); *Gli occhiali del giurista*, Cedam, Padova 1970; *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, Giuffrè, Milano 1970; *Il dramma di Manzoni*, Le Monnier, Firenze 1973; *Questa Repubblica. Dal '68 alla crisi morale* (introd. di G. Spadolini), Le Monnier, Firenze 1978 (poi Mondadori Education, Milano 1981); *Scherzo di Ferragosto*, Editori Riuniti, Roma 1983; *Figli e padri*, Studium, Roma 1984; *Il matrimonio nel diritto canonico. Dal Concilio di Trento al codice del 1917*, il Mulino, Bologna 1993; *Che cos'è la Costituzione* (introd. di G. Zagrebelsky), Donzelli, Roma 2008; *Coscienza laica*, Morcelliana, Brescia 2008 [saggi sulla laicità in Italia]; *Il malpensante* (a cura di B. Quaranta), Aragno, Torino 2011 [raccolta di articoli comparsi su «La Stampa»].

SCRITTI SU A. C. JEMOLO:

Sergio Lariccia, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1072*, Giuffrè, Milano 1974, pp. 148-58; Id., *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1973-1979*, Libreria Editrice Universitaria - Licoso, Perugia 1981, pp. 141-45; *Giornata Lincea per il centenario della nascita di Arturo Carlo Jemolo* (Roma, Accademia dei Lincei, 18 dicembre 1991), Accademia dei Lincei, Roma 1993; Francesco Margiotta Broglio, *A.C. Jemolo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2004, pp. 196-200 (<http://www.treccani.it/>); Rinaldo Bertolino e Ilaria Zuanazzi (a cura di), *La lezione di un maestro. Atti del convegno in memoria di Arturo Carlo Jemolo* (Torino, 8 giugno 2001), Giappichelli, Torino 2005; Giorgia Cassandro (a cura di), *Arturo Carlo Jemolo: vita ed opere di un italiano illustre*, Jovene, Napoli 2008; Paolo Valbusa, *I pensieri di un malpensante. Arturo Carlo Jemolo e trentacinque anni di vita repubblicana*, Marsilio, Venezia 2008; Carlo Fantappiè, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Morcelliana, Brescia 2011.

*Il riconoscimento dei diritti civili nella prospettiva europea**

SOMMARIO: 1. Più radici culturali dell'identità europea. - 2. Cultura cristiana e cultura europea. - 3. Ragionevolezza, antidogmatismo, tolleranza, dialogo. - 4. Controllo delle coscienze e riconoscimento della libertà di coscienza. - 5. La democrazia pluralista. - 6. Identità collettive e diritti degli individui. - 7. Il contributo del diritto. - 8. L'art. 9 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. - 9. La giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo.

1. Più radici culturali dell'identità europea

Di fronte alla complessità dei problemi riguardanti le politiche europee nell'attuale periodo storico, può essere motivo di sorpresa che, nei mesi che hanno preceduto l'approvazione della carta dei diritti del 15 dicembre 2000, uno dei temi sui quali in Italia il dibattito è stato più vivace e polemico è stato quello riguardante la necessità o meno che nel preambolo della costituzione successivamente approvata il 19 giugno 2004 figurasse il richiamo – fortemente sostenuto dalla chiesa di Roma e da alcune confessioni evangeliche – alle radici cristiane – secondo alcuni giudaico-cristiane – dell'Europa.

Dopo la mancata ratifica del trattato e il fallimento delle prospettive costituzionali europee, si è giunti alla firma, nel 2007, del trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il trattato di Lisbona ha introdotto alcune importanti modifiche ai trattati istitutivi (il trattato sull'unione europea e il nuovo trattato sul funzionamento dell'unione europea, che sostituisce il trattato sulla comunità europea): alcune di esse interessano da vicino anche il fattore religioso e la materia dei diritti civili.

La convenzione europea nel 2004 aveva trovato un ragionevole compromesso sull'argomento, limitandosi soltanto a fare riferimento ai valori “culturali, religiosi ed umanistici dell'Europa”: dei 25 membri

* In *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1123-59.

dell'Europa chiamati a pronunciarsi sul problema soltanto la Polonia e l'Italia avevano insistito nel ribadire fino alla votazione finale la necessità dell'inserimento delle radici cristiane; ai tempi di Aznar c'era anche la Spagna su questa posizione, che in seguito è mutata a seguito della politica del presidente Zapatero, dopo che il premier spagnolo aveva dichiarato che era giunta l'ora di

una svolta laica in cui nessuno impone le proprie credenze né nella scuola, né nella ricerca, né in alcun ambito della società.

Del resto, se davvero ci si fosse proposti di citare nel preambolo della costituzione europea tutte le "radici" significative dell'Europa, si sarebbe dovuto fare un elenco molto lungo, nel quale, accanto alla radice giudaico-cristiana, avrebbero dovuto quanto meno figurare le idee di libertà e di uguaglianza della rivoluzione francese, l'eredità della scienza nata con Galileo, Keplero, Cartesio e Darwin, il principio di incompetenza degli stati in materia religiosa, le concezioni del pluralismo, della tolleranza e dello spirito di libera ricerca.

Non soltanto tuttavia ragioni di carattere pratico hanno indotto a ritenere che la sola inclusione delle radici cristiane avrebbe ingiustamente escluso aspetti altrettanto importanti che meritavano di essere menzionati, determinando così un grave squilibrio nella stessa immagine culturale del continente: vi era anche l'esigenza prioritaria di mantenere il principio di laicità, uno dei più apprezzabili aspetti della cultura europea rispetto alle culture che non sono ancora riuscite a separare i precetti divini dalle leggi umane.

Parlare delle radici laiche dell'Europa è un compito non facile perché, mentre moltissimo si è scritto sulle radici religiose dell'identità europea, molto meno trattato è l'argomento delle "radici laiche" dell'Europa. Si tratta di un argomento che riguarda varie discipline: in particolare, la storia delle idee, delle istituzioni, delle costituzioni e del pensiero giuridico e filosofico, il diritto europeo e il diritto costituzionale comparato.

Una delle ragioni che inducono a valutare separatamente i due problemi ai quali ho ora accennato – radici "religiose" e radici "laiche" del continente europeo – consiste proprio nella insistenza con la quale si afferma spesso che si tratta in fondo di un'unica questione, giacché i valori fondanti dell'Europa sono quelli delle civiltà ellenica e romana,

dell'ebraismo e del cristianesimo, senza i quali non vi sarebbero stati illuminismo, idealismo, marxismo, libertà e uguaglianza. Questa tesi dà per scontata una conclusione che appare tutt'altro che convincente: che cioè l'illuminismo, il laicismo, il pluralismo, le concezioni sui diritti di libertà e di eguaglianza affermatesi in Europa con la rivoluzione francese e l'idea dello stato di diritto non sono altro che derivazioni dei valori fondanti che si sono sopra ricordati, e cioè dei principi della civiltà greco-romana e della concezione giudaico-cristiana.

È noto al contrario che, nel considerare i problemi della tutela dei diritti degli uomini e delle donne nella società contemporanea, occorre non perdere di vista le essenziali differenze che, al di là delle parole e dei termini usati, sussistono, talora in misura assai accentuata, fra le diverse concezioni della vita individuale e sociale e dei diritti inalienabili della persona umana. Per esempio, i diritti umani considerati nella concezione cattolica

palesano immediatamente una vertiginosa distanza rispetto ai diritti umani e civili nel senso rigoroso del termine, quello di "Amnesty International", per intenderci, che è poi il senso storicamente affermato a partire dalla rivoluzione americana e da quella francese¹.

A proposito della formazione della cultura occidentale, credo che occorra partire da un'idea, sulla quale uno storico del valore di Jacques Le Goff ritorna spesso con chiarezza nei suoi studi: l'identità europea si è costituita per stratificazioni successive e su un lungo periodo². È questa la ragione principale per la quale non può certo dirsi che vi siano chiarezza e omogeneità sul modo di guardare alle radici comuni e alla comune identità dell'Europa.

Il primo strato è stato quello della cultura greco-romana portatrice dell'idea di democrazia, dello spirito scientifico, del metodo critico e dell'importanza del diritto. Il secondo strato, che molti, tra i quali lo stesso Le Goff, giustamente considerano essenziale, è lo strato medievale, con la diffusione dei valori giudeo-cristiani, la combinazione

¹ P. FLORES D'ARCAIS, *Il garofano e l'acqua santa*, in "Micromega", 3, 2004, n. 3, pp. 203-20.

² V. BORELLI, *Le mille radici d'Europa. Le Goff e Cacciari. Lo storico e il filosofo dibattono sull'identità del continente*, in "la Repubblica", 29, 2004, 8 luglio, pp. 38-9.

di unità europea e diversità nazionali: è questo lo strato del metodo scolastico e universitario, della filosofia scolastica, della nascita delle città, dell'equilibrio tra ragione e fede³. Successivamente si sono sovrapposti lo strato scientifico dei secoli XVII e XVIII, lo strato dei Lumi del XVIII secolo, lo strato della rivoluzione francese, lo strato del romanticismo e quello dei lunghi progressi della democrazia e dell'affermarsi dei diritti, a partire dal XIX secolo: l'"età dei diritti" come è stata definita da Norberto Bobbio⁴.

A proposito di ciascuno di questi "strati" occorrerebbe poi fare alcune necessarie precisazioni, al fine di non dimenticare molte importanti differenziazioni: così, quando si parla di civiltà greco-romana, occorre indagare – e lo ha fatto con ammirevole lucidità Piero Bellini in un saggio su *Le radici culturali e religiose dell'identità europea*⁵ – sui modi di realizzazione della congiunzione operativa fra due culture (fra due civiltà) distinte e tuttavia compiutamente compatibili. Giustamente Piero Bellini osserva che, se non si può certo dubitare che la visione individualistica dell'uomo è un portato culturale della modernità e non si può certo disconoscere il determinante apporto costruttivo dello spirito umanistico e rinascimentale, del giusnaturalismo, della filosofia dei lumi, dei principi rivoluzionari dell'89 e dell'esperimento liberale, non si può tuttavia negare che le radici profonde della scoperta della «unicità di ciascun uomo» vadano ricondotte alla speculazione filosofica più antica, già per sua parte giunta a teorizzare la superiore eccellenza dell'anima, concepita come un che di «strettamente individuale», di appartenente a «ciascun essere umano» proprio perché «essere umano»⁶.

2. Cultura cristiana e cultura europea

Pur non essendo possibile affrontare in questa sede la valutazione

³ J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁴ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

⁵ P. BELLINI, *Le radici culturali e religiose dell'identità europea*, in S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 215-46.

⁶ P. BELLINI, cit., in *loc. cit.*, p. 218.

dei principali problemi che hanno caratterizzato la storia del continente europeo nel corso di molti secoli, può dirsi che certamente il cristianesimo (termine che va comunque inteso in senso molto esteso, andando dai greco-ortodossi fino ai luterani e ai cattolici, con in mezzo un ampio spettro di altre confessioni, comprese quella ebraica e quella musulmana) ha segnato la storia dell'Europa⁷: nel bene e nel male, occorre dire, pensando ai massacri che, per secoli, guerre e persecuzioni religiose hanno provocato.

Non vi è dubbio che sia necessario ribadire l'affermazione della centralità del cristianesimo nel processo di formazione dell'Europa; come giustamente si è osservato

Senza il cristianesimo noi non avremmo questa Europa⁸.

Non rappresenta certo una novità la tendenza a tradurre “cultura europea” in “cultura cristiana”: è sufficiente pensare alla fortuna che ha avuto la frase di Benedetto Croce – *Perché non possiamo non dirci “cristiani”* – con la quale nel 1942, in un breve articolo apparso nel volume XV della “Critica”, il grande filosofo, pur professandosi laico, avrebbe riconosciuto la fondazione storica della nostra identità⁹.

Alternativa, rispetto alla tesi della coincidenza tra cultura europea e cultura cristiana, è l'opinione di chi all'opposto definisce cultura europea quella rinascimentale che sbocca nel liberalismo: secondo questa concezione l'uomo colto europeo è l'uomo liberale, tollerante, aperto a tutti i valori, l'uomo del dialogo, che ha convincimenti ma non dogmatismi, che ha una propria fede, non necessariamente religiosa, ma è rispettoso della diversa fede degli altri:

Che trova bello il mondo a condizione che accolga vari orientamenti, non uomini permeati tutti della stessa dottrina. Che respinge non solo l'idea di caste, ma quella di religioni o di culture nazionali, di tradizioni

⁷ B. LUISELLI, *La formazione della cultura europea occidentale*, Roma, Herder, 2003; F. PRINZ, *Da Costantino a Carlo Magno. La nascita dell'Europa*, Roma, Salerno, 2004.

⁸ B. LUISELLI, *op. cit.*, p. 582.

⁹ C. GALLINI, *Davvero non possiamo non dirci cristiani?*, in *Belfagor*, 59, 2004, pp. 385-98, spec. p. 395, ove l'a. osserva che comunque Croce esplicitava con chiarezza il primato dei valori laici da rivendicarsi quasi come un conquista identitaria.

ed in genere di ricchezze spirituali buone per un popolo, non trasmissibili ad altri¹⁰.

Che il cristianesimo abbia avuto un ruolo centrale nella formazione della cultura europea è un'affermazione ovvia e che non può essere seriamente contraddetta. E tuttavia un'importanza essenziale per la formazione della cultura europea deve certamente riconoscersi anche alle concezioni, definite con le espressioni di laicità e di laicismo, consistenti nella tendenza ad escludere l'influenza della religione dalla vita e dalle istituzioni civili e politiche. Avviato nel secolo quattordicesimo da parte dei sostenitori dell'indipendenza dell'impero dal papato (ricordo tra gli altri Guglielmo di Occam e Marsilio da Padova), il laicismo è stato uno dei motivi fondamentali del pensiero moderno: si ritrova nel giusnaturalismo, nell'illuminismo, nel liberalismo dell'800, nel *Kulturkampf* tedesco (la battaglia condotta negli anni 1871-'79 da Bismark contro la chiesa cattolica e il partito cattolico del centro, consistente nella previsione di rigidi controlli statali sulle istituzioni educative e nelle misure di espulsione di vari ordini religiosi).

Caratterizzato da un iniziale anticlericalismo, il laicismo si è sviluppato in forme più articolate e alcune sue tesi relative al principio di indipendenza dello stato in materia religiosa sono state assunte dal pensiero religioso contemporaneo. Costituisce un'importante conquista del pensiero laico l'affermazione che, se è certamente necessario che gli stati non interferiscano nelle scelte confessionali dei loro cittadini, è però anche necessario che le chiese non interferiscano nelle scelte (legislative, amministrative e giurisdizionali) degli stati: la laicità degli ordinamenti, la distinzione tra "peccato" e "reato", tra "norma morale" e norma giuridica, rappresentano la migliore difesa possibile anche per la garanzia delle libertà di religione e verso la religione.

Certo l'espressione laicità è un'espressione dai mille sensi e significati e non ne esistono definizioni o acquisizioni definitive, se si escludono i consueti riferimenti alla prassi del confronto e alla

¹⁰ A. C. JEMOLO, *Cultura europea*, in *La Nuova Stampa*, 11, 26 luglio 1955, p. 3 e in *Id.*, *Società civile e società religiosa 1955-1958*, Torino, Einaudi, 1959, pp. 225-8, spec. p. 226.

reciproca preliminare disposizione all'ascolto, al riconoscimento permanente delle differenze e alla finalità "inclusiva" dell'altro nel duplice contesto dell'eguaglianza e della diversità¹¹. Considerando il problema della laicità dal punto di vista degli stati e delle organizzazioni internazionali, un utile contributo al dibattito può provenire da parte di chi si impegna ad approfondire il significato dei principi di uniformità e di differenziazione¹². È infatti evidente che in applicazione del principio di laicità

armonizzare le diversità, senza distruggere le specificità individuali o comunitarie, diventa [...] un obbligo morale oltre che una necessità politica ed amministrativa¹³.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, può qui ricordarsi che, con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra corte costituzionale ha inteso affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. laicità positiva, quella cioè della

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.

La corte costituzionale non ha invece accolto la concezione della laicità-neutralità, coerente con una idea della laicità che comporta l'irrelevanza per lo stato dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare esclusivamente alla coscienza dei credenti.

Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1849, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti pri-

¹¹ C. OTTINO, *Laicità e sfide: considerazioni introduttive*. Introduzione al convegno su *Le sfide della laicità nella cultura e nella società contemporanea: problemi e prospettive* (Torino, 29 marzo 2004), in *Laicità*, 16, 2004, nn. 2, giugno, pp. 1 e 4.

¹² E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

¹³ F. ECKERT COHEN, *Introduzione al convegno Roma XX settembre 1870-2004. Dalla Breccia di Porta Pia all'Unione europea*, Roma, Comune di Roma, 2004, pp. 1 ss.

vati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa¹⁴.

La chiesa cattolica tende spesso a svuotare del suo contenuto la parola laicità, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione: a titolo d'esempio ricordo la nota dottrinale che, nel novembre 2002, la congregazione cattolica per la dottrina della fede ha rivolto ai politici italiani, nella quale si legge:

Per la dottrina morale cattolica la laicità intesa come autonomia della sfera civile e politica da quella religiosa ed ecclesiastica – ma non da quella morale – è un valore acquisito e riconosciuto dalla Chiesa,

brano nel quale la chiara affermazione sull'esclusione della sfera morale dall'autonomia rispetto alla sfera civile e politica fa comprendere quali e quanti problemi si pongono sui rapporti tra morale civile e morale religiosa e tra società civile e società religiosa, per ricordare il titolo di un fortunato volume di Arturo Carlo Jemolo¹⁵. Il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di "sana laicità", è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la morale e la politica e che la chiesa cattolica è l'autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

Se con riferimento al concetto di laicità non vi sono certezze, considerando che, per l'uomo laico, il dubbio è la condizione naturale dell'uomo che non voglia rinunciare alla ragione, può ritenersi tuttavia che vi sia una forte condivisione nel considerare la ragionevolezza, l'antidogmatismo, la tolleranza e il dialogo come tratti essenziali del pensiero laico¹⁶, nel precisare che le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici che prevedono la democrazia e il pluralismo e nell'affermare che occorre guardare con diffidenza rispetto alle tesi che si propongono di privilegiare la

¹⁴ S. LARICCIA, *La costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Giur. cost.*, 44, 1999, pp. 453-82.

¹⁵ A.C. JEMOLO, *Società civile e società religiosa*, cit.

¹⁶ N. BOBBIO, *Le ragioni della tolleranza*, in P. C. BORI (a cura di), *L'intolleranza, uguali e diversi nella storia*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 245-57.

posizione delle identità collettive rispetto ai singoli individui¹⁷.

Con riferimento a questi aspetti vediamo ora di inquadrare alcuni temi e problemi, anche di carattere storico, che meglio li chiariscono.

3. Ragionevolezza, antidogmatismo, tolleranza, dialogo

Dopo che per millenni gli uomini prima si erano fatti guidare dai loro impulsi e poi erano vissuti nel mito, accettando le consuetudini locali delle società in cui vivevano, in seguito, nell'antico popolo greco, emerse la volontà di dubitare di ogni impulso e di ogni consuetudine: a questa volontà i greci hanno dato il nome di "filosofia", espressione che può considerarsi un sinonimo di "spirito critico". È bene tenere presente che alla base della libertà, della democrazia, del rispetto del diritto e della dignità dell'uomo¹⁸ che la costituzione europea dichiara di promuovere, c'è quello spirito critico, cioè la lotta contro le tirannidi che esigono la cieca accettazione dei loro ordini¹⁹.

Con il termine "laicismo" si indica l'atteggiamento di coloro che sostengono la necessità di escludere le dottrine religiose, e le istituzioni che se ne fanno interpreti²⁰, dal funzionamento della cosa pubblica in ogni sua articolazione²¹.

Dal punto di vista storico il laicismo è nato nel contesto della storia politica dell'Europa occidentale ed ha assunto forme diverse a seconda delle varie configurazioni dei rapporti tra istituzioni statali e istituzioni ecclesiastiche; esso assume un diverso significato rispetto al fenomeno, assai importante nella storia e nella valutazione sociologica

¹⁷ M. BOVERO, *Mine antilaico. Percorsi fra le trappole della metafisica culturalistica*, in *Laicità*, n. 2, 16 giugno 2004, p. 2.

¹⁸ M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, con presentazione di E. CHELI, Firenze, Passigli, 2010.

¹⁹ E. SEVERINO, *Quello spirito critico che viene da Atene*, in *Corr. della sera*, 129, 2004, 20 giugno, p. 1.

²⁰ S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967.

²¹ TORTAROLO, *Laicismo*, in *Enc. scienze sociali*, 5, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1996, pp. 156-62.

della società europea, della secolarizzazione²², intesa come processo di diminuita rilevanza della religione nella vita sociale e pertanto la vicenda storica del laicismo può essere analizzata in modo autonomo²³.

Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionalismo, al clericalismo e al fondamentalismo²⁴, secondo i quali, con differenze e analogie nell'uso delle tre espressioni, le istituzioni politiche devono essere collegate al rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante. Poco meno di cento anni fa, nel 1907, nel parlamento italiano un sacerdote, deputato radicale e fondatore della democrazia cristiana, don Romolo Murri, dichiarava:

Se essere anticlericale ha il senso pienamente negativo di essere contro il clericalismo, certo io sono anticlericale. Ma io sono agli antipodi degli anticlericali dell'estrema sinistra, poiché io sono anticlericale principalmente nel nome e per la tutela degli interessi religiosi:

parole che dimostrano quel che spesso si afferma a proposito della possibilità di riscontrare atteggiamenti di consapevole spirito laico anche in ambienti religiosi.

Una forma di dualismo è

la premessa storica allo sviluppo del pensiero laico, che è impossibile immaginare in un contesto politico-religioso improntato al cesaropapismo o dominato dall'identità di Stato e Chiesa²⁵.

L'avvento dello stato moderno influì profondamente sull'originaria concezione unitaria del potere politico: la nozione stessa di *respublica christiana*, considerata quale unico punto di riferimento della potestà sovrana in Europa, anche se ripartita fra l'impero e la chiesa cattolica,

²² C. MAGRIS, *Quando scompare il senso religioso. Le chiese si svuotano, le superstizioni incalzano*, in *Corr. della sera*, 129, 12 giugno, pp. 1 e 31.

²³ TORTAROLO, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 157.

²⁴ C. BERNARDINI, *Incubi diurni. Essere scienziati e laici, nonostante tutto*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 65.

²⁵ TORTAROLO, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 157.

venne meno con il riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di stati sovrani e si affermarono il principio della parità degli stati e la regola della loro sovranità: è nel quadro di questa evoluzione che la chiesa cattolica, come è avvenuto per la maggior parte delle altre chiese, pur se tenacemente impegnata nella difesa del suo potere temporale, ha dovuto gradualmente limitare il suo campo d'azione alla sfera dei rapporti spirituali²⁶.

Il pensiero e l'atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell'uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità. Il laicismo deve dunque ritenersi un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla tolleranza delle credenze di tutti e sul rifiuto del dogmatismo in ogni settore della vita sociale.

Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel principio della tolleranza, detto anche principio del dialogo, a proposito del quale Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo, così si esprimeva nel 1960:

Si tratta non già di scoprire una religione o una filosofia universale al disopra delle religioni e delle filosofie particolari che si contrappongono nel mondo, e neppure di vagheggiarle tutte allo stesso modo in una loro imbalsamazione da museo, ma bensì di vedere se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del dialogo, secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte²⁷.

Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle

²⁶ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002, spec. pp. 124-25.

²⁷ G. CALOGERO, *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, p. 72.

persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l'affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre coscienze: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure, come è ovvio, esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti.

È un principio, quello della tolleranza²⁸, le cui origini devono farsi risalire all'umanesimo del XVI secolo, che trova la sua massima espressione nel periodo dell'illuminismo del XVIII secolo e che diviene in seguito parte integrante del pensiero liberale. Giustamente si è osservato in proposito che alle origini la tolleranza non aveva un significato propriamente libertario, ma alludeva a una scelta di opportunità, compiuta dal sovrano in nome della pace sociale e che tale scelta si opponeva alla politica di repressione dei dissenzienti, ma non riconosceva alcuna dignità al dissenso o all'eresia e aveva insomma il carattere di una concessione revocabile in ogni momento²⁹.

4. *Controllo delle coscienze e riconoscimento della libertà di coscienza*

Nel giugno dell'anno 2003 il pontefice Giovanni Paolo II rinnovò il *mea culpa* per gli orrori dell'inquisizione, confermando la posizione assunta in alcuni suoi precedenti interventi in occasione del giubileo. Il papa ha chiesto perdono per lo

spettacolo di modi di pensare e di agire che erano vere forme di antitestimonianza e di scandalo

e ha ribadito che

²⁸ N. BOBBIO, *cit.*, in *loc. cit.*

²⁹ M. MANETTI, *Tolleranza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 460.

è giusto che la Chiesa si faccia carico del peccato dei suoi figli nel ricordo di tutte quelle circostanze in cui, nell'arco della storia, essi si sono allontanati dallo spirito di Cristo e del suo Vangelo.

La storia ha dimostrato che il problema della costrizione esercitata in materia di fede non si è limitato alle sue forme più evidenti: la tortura e la morte; per un lungo periodo ci sono state forme di violenza meno evidenti e più profonde, che si sono esercitate sistematicamente sulle coscienze, nel momento della confessione sacramentale. Prima in maniera sporadica, poi, a partire dal 1559 e per volontà di Paolo IV, in maniera sistematica e capillare, tutti i cristiani che si recarono a fare la confessione dei loro peccati furono interrogati preliminarmente su eventuali loro reati o semplici conoscenze di reati di eresia o letture di libri proibiti. E, se qualcosa emergeva, venivano rinviati al tribunale dell'inquisizione per fare formale denuncia o auto-denunziarsi. Come ha osservato Adriano Prosperi, tra i maggiori studiosi dei problemi dell'inquisizione, se la violenza della tortura o del patibolo spezzava i corpi, la violenza morale esercitata attraverso la subordinazione della confessione all'inquisizione spezzò le coscienze; e lo fece indiscriminatamente su tutta la popolazione in età di confessione.

Il sacramento della confessione assumeva quindi una funzione sociale perché essa non riguardava soltanto il rapporto degli esseri umani con Dio ma mirava anche, direttamente o indirettamente, a modellare la loro condotta e i loro rapporti sociali, in una prospettiva nella quale la disciplina delle anime era destinata a influire sempre più sulla condotta sociale e sull'ordine pubblico³⁰

Per un lungo periodo la sfera pubblica e la sfera privata rimasero così intrecciate che il potere pubblico e il potere ecclesiastico continuarono a esercitare un intenso controllo delle coscienze individuali: era allora inimmaginabile una concezione che consentisse di porre il problema della libertà di coscienza.

La libertà di coscienza, definibile come

la libertà per l'individuo di agire, nella propria condotta esterna, rilevante

³⁰ W. DE BOER W., *La conquista dell'anima. Fede, disciplina, e ordine pubblico nella Milano della Controriforma*, Torino, Einaudi, 2004.

ai fini della regolamentazione normativa, in conformità ai dettami della propria coscienza³¹,

viene intesa non nel senso di un aspetto particolare del diritto di libertà religiosa, ma come libertà autonoma, più ampia della libertà religiosa e, in un certo senso, precedente tale libertà; la garanzia della libertà di coscienza riguarda l'esercizio di una libertà che deve essere idonea a comprendere ogni possibile atteggiamento dell'individuo imputabile alla sua coscienza e che assume un significato sul piano giuridico quando non si risolve nell'ambito della sfera meramente individuale³².

La corte costituzionale italiana ha riconosciuto il diritto alla libera formazione della coscienza, senza influssi di natura familiare, ambientale, sociale o istituzionale, nelle sentenze n. 409 del 1989, n. 467 del 1991 e n. 149 del 1995. Il riconoscimento della libertà di coscienza significa che lo stato si impegna a non esercitare alcuna costrizione della coscienza individuale, ritenendosi unicamente ammissibili forme eventuali di limitazione che trovino il loro fondamento nelle disposizioni che le prevedono. I poteri pubblici non devono dunque proporsi di influenzare le decisioni di coscienza del singolo o di collegare ad esse privilegi o svantaggi.

5. *La democrazia pluralista*

Nella maggior parte dei paesi d'Europa la nozione di tolleranza verso le idee e le credenze, non soltanto religiose, che costituisce uno degli aspetti essenziali del concetto di laicità, ha trovato la sua realizzazione nella garanzia del pluralismo, che può intendersi come

il diritto di ciascuno e di tutti non solo di credere, ma di perseguire in

³¹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 32.

³² S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989; ID., *L'obiezione di coscienza nel diritto italiano*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 6, 1989, n. 2, pp. 61-102; S. LARICCIA, A. TARDIOLA, *Obiezione di coscienza*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, 3, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 815-31.

forma organizzata le proprie convinzioni, senza alcun limite di ordine pubblico ideale³³

Per comprendere il pluralismo di oggi, e valutare i caratteri che esso assume in Europa nelle società democratiche contemporanee, è necessario considerare la storia europea dell'età moderna, età in cui gli stati si erano ormai consolidati e tutti avevano in comune tra loro un principio fondamentale: un re, una legge, una fede. Per la mentalità di allora, dominata dall'idea e dal principio dell'unità, risultava praticamente impossibile accettare il diverso, il non-conforme, l'a-normale e l'idea di tolleranza non era concepibile, perché sui valori religiosi, cioè i valori "ultimi" o "primi", come talora essi si definiscono, non si poteva transigere: di qui i roghi in Europa e le guerre civili in Francia, in Germania e in Inghilterra. Ma vi furono anche uomini che intuirono che era necessario trovare delle soluzioni, e che occorreva cominciare a credere nella tolleranza e nell'accettazione del diverso: solo in seguito il pluralismo trasformò il principio della tolleranza in quello della libertà religiosa³⁴.

Anche se il processo storico di differenziazione culturale e sociale di cui il pluralismo è espressione è assai antico, le teorie pluralistiche possono ritenersi un prodotto del novecento e assumono grande importanza per potere comprendere il movimento di reazione contro il monismo statalistico e per potere valutare la sfida che il terzo millennio pone al pluralismo, che è quella delle società multiculturali e multietniche: una sfida densa di rischi e di pericoli, ma anche di grandi potenzialità per il futuro dell'umanità.

Perché il principio del pluralismo possa concretamente realizzarsi sul piano istituzionale, occorre la realizzazione di una complessiva unità nella tutela delle diversità: obiettivo al quale, nei regimi democratici, tendono i principi di eguaglianza, di tolleranza³⁵ e di solidarietà e le garanzie delle libertà di espressione e di manifestazione del pensiero.

³³ M. MANETTI, *op. cit.*, in *loc. cit.*; sull'organizzazione e la rappresentanza degli interessi religiosi, S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit.

³⁴ N. BOBBIO, *Le ragioni della tolleranza*, cit., in *loc. cit.*; *Pluralismo*, in *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1990, pp. 789-94; N. MATTEUCCI, *Pluralismo*, in *Enc. scienze soc.*, 6, Enciclopedia Italiana, Roma, Treccani, 1996, pp. 594-601.

³⁵ BORI P.C., a cura di, *L'intolleranza...*, cit., pp. 245-57.

Una considerazione particolare merita il tema della scuola al quale mi limito qui ad accennare. Soltanto una scuola veramente laica, che rispetti cioè tutte le fedi senza privilegiarne alcuna, è in grado di operare su un piano di parità e cioè con piena legittimità costituzionale.

Il pluralismo religioso e culturale, sulla cui importanza nel sistema costituzionale italiano possono leggersi le sentenze della corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203 e 14 gennaio 1991, n. 13, può realizzarsi soltanto se le istituzioni scolastiche rimangono imparziali di fronte al fenomeno religioso e alle differenze etniche e razziali. L'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, che – come si osservava giustamente nell'ordinanza emessa nel 2004 dal giudice Montanaro, di Ofena in Abruzzo – non potrebbe in concreto essere tendenzialmente esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

6. *Identità collettive e diritti degli individui*

L'espressione identità europea fa riferimento alla nozione di identità collettiva. Occorre riconoscere che non pochi problemi nascono, per l'attuazione del metodo della laicità, dalla continua ricerca di identità sociali e collettive, e dalla pretesa che ad esse vengano riconosciuti diritti e, talora, privilegi, se si tiene presente che da sempre la scena del mondo è dominata da conflitti tra soggetti collettivi che identificano "sé" e "gli altri" in base a (pseudo) categorie etnico-culturali-religiose; l'impegno prioritario, per chi crede nei valori della laicità, consiste nel reagire alla tentazione di "pensare per gruppi", per identità collettive, rivestendo di (presunte) divise etiche o, peggio, etico-etniche, singoli individui, dei quali il pensiero laico deve invece sempre proporsi di promuovere l'emancipazione, di proteggere l'indipendenza morale, di garantire l'autonomia e di disciplinare la responsabilità³⁶.

³⁶ BOVERO, *op. cit.*, in *loc. cit.*, 2004.

Se si considera la differenza tra il principio del pluralismo istituzionale e il principio del pluralismo individuale, si devono quanto meno ricordare le difficili questioni che riguardano la concreta possibilità per gli individui di operare liberamente all'interno delle formazioni sociali organizzate nella società.

Il rischio di perdere di vista l'obiettivo della garanzia dei diritti individuali si presenta soprattutto quando si riconoscono diritti e garanzie a soggetti collettivi, si assicurano per esempio le libertà – e non soltanto la libertà religiosa – alle comunità, anche se queste al proprio interno, con l'organizzazione delle strutture e con l'azione delle persone che vi esercitano l'autorità, sono intolleranti e oppressive nei confronti degli individui che ne fanno parte.

La questione è resa più complicata per quelle particolari formazioni sociali che si definiscono confessioni religiose, perché non si può dimenticare che tutte le fedi monoteiste tendono a imporsi sulle altre e a credere che le loro verità siano le uniche verità e i loro testi siano i soli testi universali.

In proposito occorre riconoscere che le parole nascondono troppo spesso la realtà e che la realtà è assai diversa da quella che ci si propone di offrire. Le molte parole pronunciate in occasione di alcuni convegni interreligiosi presentano talora una uniformità rappresentata dalle dichiarazioni dei rappresentanti delle confessioni religiose che, senza esclusione alcuna, esprimono la convinzione che la loro è una religione di pace e che il male, la cui esistenza nel mondo è certamente impossibile negare, rappresenta tuttavia qualcosa di estraneo all'ambito della rispettiva confessione. L'esperienza storica e la valutazione di quel che avviene realmente insegnano invece che tutti – cristiani, ebrei, musulmani – hanno fatto nei secoli e fanno la guerra, uccidendo spesso in nome di Dio. La verità dunque è che da sempre si sono fatte guerre in nome della religione, anche se molti tendono a dimenticarlo e sperano che gli altri lo dimentichino³⁷.

³⁷ C. PASOLINI, *Ma i religiosi non possono dire che il terrore non c'entra con la fede*, intervista a J. DANIEL, fondatore e direttore de *Le Nouvel Observateur*, in *la Repubblica*, 30, 8 settembre 2004, p. 13.

7. *Il contributo del diritto*

Se è impossibile prevedere che le varie religioni rinuncino a imporre i loro testi come verità assolute, dovrebbe trarsi la conclusione che regole comuni per la loro coesistenza vadano ricercate e trovate al loro esterno. È questa una delle funzioni del diritto, soprattutto negli ordinamenti che garantiscono la regola dello stato di diritto, che si fonda sui tre pilastri fondamentali della divisione dei poteri, della supremazia della legge, dei principi di libertà e di uguaglianza³⁸.

È importante qui ricordare che il concetto dello “stato di diritto” è stato menzionato, nell’ art. 1-2 della costituzione europea, come uno dei valori sui quali si fonda l’unione europea e che, nel preambolo, la prima affermazione è quella che esprime la consapevolezza che gli abitanti dell’Europa

hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell’umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione.

Si tratta di novità molto importanti se si considera che, come si è giustamente osservato, l’ideale laico comporta l’attuazione concreta dello stato di diritto e quindi il perfezionamento delle nostre democrazie³⁹.

Se si tiene presente l’evoluzione multi-culturale e multi-etnica delle società europee contemporanee, nelle quali tende ad accrescersi il rischio delle tendenze disgregative, è necessario riaffermare

la necessità di una più attenta realizzazione del principio di certezza del diritto, inteso in senso procedurale e sostanziale, come garanzia dei canoni minimali di regolazione dei modi della coesistenza civile⁴⁰.

Come ogni giurista sa bene, le norme giuridiche sono “fatti” che hanno pesanti conseguenze, nel senso che le parole usate e le formule

³⁸ R. BIN, *Lo stato di diritto*, Bologna, il Mulino, 2004.

³⁹ V. PEGNA, *Le sfide della laicità*, in *Laicità*, 16, 2004, giugno, n. 2, pp. 8-9.

⁴⁰ F. RIMOLI, *Laicità*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 269-70.

adottate nelle norme medesime hanno un peso notevole perché esse, al di là delle intenzioni dei proponenti delle varie disposizioni normative, portano sempre a risultati concreti, positivi o negativi: ed è proprio per questa ragione che deve accogliersi con giustificata soddisfazione la conclusione del lungo dibattito che nel nostro paese ha riguardato l'inserimento delle radici religiose nel preambolo della costituzione europea; si comprende infatti quali fossero le ragioni e i timori di coloro che, giustamente, hanno evitato di inserire nella costituzione europea il riconoscimento delle radici cristiane. Indipendentemente dalle intenzioni, è assai breve il tragitto che da questo riconoscimento avrebbe condotto a quello della sopravvivenza di tali radici e dunque all'affermazione che l'Europa è un'entità cristiana, con l'inevitabile conseguenza che una condotta di vita non cristiana o l'approvazione di una norma, per esempio in materia di aborto o di matrimoni di omosessuali, contrastante con le aspettative di una chiesa cristiana sarebbero state ritenute una violazione della costituzione europea. Giustamente ha osservato in proposito Emanuele Severino che è un'affermazione dello spirito critico che l'Europa non abbia i suoi patti lateranensi⁴¹.

Per quanto riguarda le costituzioni d'Europa, è necessario ricordare che, a differenza di altre costituzioni, il principio di laicità come elemento fondante dello stato, non è espressamente contemplato nella costituzione italiana del 1948, così come il principio di laicità non è espressamente contemplato nelle costituzioni europee diverse da quella francese, nella carta dei diritti approvata a Nizza nel 2000 e nella costituzione europea del 2004; si osserva talora che il "valore" della laicità è richiamato espressamente dalla costituzione italiana, ma tale affermazione richiede un'attenta valutazione e pone non pochi dubbi, considerando che indubbiamente la costituzione italiana, nell'art. 7, comma 1, prevede il principio dell'indipendenza tra stato e chiesa cattolica ma la previsione del richiamo dei patti lateranensi, con gli elementi di confessionalità che essi contengono, non consente purtroppo di aderire alla tesi della piena laicità dell'ordinamento costituzionale italiano.

E tuttavia il principio di laicità, soprattutto se inteso nella sua ac-

⁴¹ E. SEVERINO, *op. cit.*, in *loc. cit.*

cezione originaria come separazione della sfera dello stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di democrazia pluralista previsto in molte delle costituzioni europee. Lo stesso può dirsi per la convenzione europea dei diritti dell'uomo sottoscritta a Roma nel 1950, per la carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre 2000 e per la costituzione europea del 19 giugno 2005: testi costituzionali che non prevedono espressamente il principio di laicità e che tuttavia fanno riferimento a regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione dei valori di laicità.

Non mi posso dilungare sul punto, ma è certamente opportuno ricordare che le disposizioni che prevedono l'uguaglianza e le libertà dei cittadini e la doverosa osservanza del diritto nel sistema giuridico dell'unione europea consentono di parlare di un "patrimonio costituzionale" comune il cui rispetto rappresenta la migliore garanzia per assicurare lo stesso principio di laicità: principio che può oggi essere inteso come principio generale degli ordinamenti e si riferisce a un modello di neutralità attiva dello stato laico che

impone a quest'ultimo, non solo in campo religioso, di favorire l'espressione di tutte le possibili istanze (ideologiche, politiche, religiose, culturali), impedendo tuttavia l'affermarsi – non già l'esprimersi – di quelle che, per la loro intrinseca natura, abbiano uno scopo di prevaricazione derivante da un atteggiamento di integralismo esclusivo⁴².

8. *L'art. 9 della convenzione europea dei diritti dell'uomo*

La valutazione delle questioni riguardanti la tutela di ogni diritto e dunque anche dei diritti civili nei sistemi di garanzia esistenti nei paesi europei si collega direttamente con il problema consistente nell'esigenza di uniformare il più possibile tali sistemi in modo che i diritti e gli interessi dei cittadini europei siano tutelati con la stessa efficacia in tutto il territorio della comunità⁴³.

⁴² F. RIMOLI, F., *Pluralismo*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 269-70.

⁴³ S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le corti in Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S.P. PANUNZIO, Napoli, Jovene, pp. 3-104.

In questo scritto, dedicato al diritto europeo e alle sue disposizioni normative in tema di diritti civili, è necessario richiamare l'attenzione sull'art. 9 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, che garantisce a tutti la libertà di pensiero, di coscienza e di religione⁴⁴. Durante i lavori preparatori che hanno preceduto l'approvazione di tale norma, molte difficoltà derivarono dall'esigenza di tenere conto delle diverse situazioni esistenti nei vari stati, che per l'esercizio del diritto di libertà religiosa e del diritto di manifestazione del pensiero avevano talora previsto intense limitazioni collegate alle ragioni storiche che le avevano determinate⁴⁵.

Con riferimento alla formula adottata nell'art. 9, che, a prima vista, ha un contenuto identico a quello dell'art. 18 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁴⁶, la commissione europea per i diritti umani e la corte unica europea, dopo che la commissione è divenuta non più operante in virtù dell'adozione del protocollo n. 11 entrato in vigore nel novembre del 1998, hanno definito l'ambito specifico di ciascuna delle libertà riconosciute nella disposizione e hanno stabilito il principio, in essa espressamente contemplato, che la suddetta disposizione assicura anche la libertà di cambiare religione o convinzione e tutela il diritto di esercizio del culto⁴⁷.

⁴⁴ S. LARICCIA, *Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Padova, Cedam, 2001, pp. 319-35.

⁴⁵ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁶ C. MORVIDUCCI, *Libertà di religione o di convinzioni - dir. int. - in Enc. giur.*, 21, 1990, Roma, Treccani, pp. 1-9.

⁴⁷ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*; L. MUSSELLI, *Le norme europee a tutela della libertà religiosa. Problemi di interpretazione*, in *Il Politico*, 40, 1975, pp. 306-15; C. MORVIDUCCI, *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. FERRARI e T. SCOVAZZI, Padova, Cedam, 1988, pp. 41-82; G. BELGIORNO DE STEFANO, *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 6, 1989, n. 1, pp. 285-90; V. STARACE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, Levante, 1992; MARTINEZ TORRON, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Riv. int. diritti dell'uomo*, 6, 1993, pp. 335-79. *Id.*, *La libertad de proselitismo en Europa*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 11, 1994, pp. 59-71; SCOVAZZI, *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 11, 1994, pp. 719-34; CANNONE, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte*

Per una corretta interpretazione dell'art. 9 della convenzione occorre tenere presente il I protocollo addizionale firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (ratificato in Italia con la stessa legge che ha reso esecutiva in Italia la convenzione: legge 4 agosto 1955, n. 848). L'art. 2 del protocollo prevede il seguente principio:

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche⁴⁸.

Le possibilità di porre limiti alle libertà indicate nella disposizione sono stabilite nel secondo comma dell'art. 9. Può essere soggetto a limitazioni soltanto il diritto di manifestare la propria religione o il proprio credo e, come vedremo, sono espressamente indicati i motivi delle eventuali limitazioni.

La convenzione stabilisce, nell'art. 14, che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute nella convenzione medesima deve essere assicurato senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, origine nazionale o sociale, fortuna o nascita, appartenenza a una minoranza: è questa una disposizione di grande importanza nella prospettiva di una maggiore tutela delle libertà di religione, in quanto in essa viene espressamente garantita l'egualianza giuridica, con la conseguenza che il diritto di libertà religiosa è fondato su due principi di carattere generale: il principio generale e fondamentale, contenuto nell'art. 14, della non-discriminazione e

europa dei diritti dell'uomo in materia religiosa, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1996, pp. 264-84 e in *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, a cura di R. COPPOLA e L. TROCCHI, Bari, Cacucci, 1997, pp. 119-42; G. CAROBENE, *Sulla protezione internazionale della libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 109, 1998, I, pp. 363-83; DE SALVIA, *Compendium de la CEDH. Les principes directeurs de la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme*, Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, Va. 1998; M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Dir. eccl.*, 110, 1999, II, pp. 236-82; S. CECCANTI, *Libertà religiosa e diritto comparato. Soluzioni consolidate e tendenze odierne*, Matera-Roma, Altrimedia, 1999.

⁴⁸ C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 41-82.

dell'eguaglianza giuridica di tutti gli individui senza alcuna distinzione e il principio, affermato in particolare nell'art. 9, della piena libertà di pensiero, di coscienza e di religione⁴⁹. È anche da considerare l'art. 11 della convenzione, che riconosce la libertà di riunione e di associazione, garantendo dunque anche le manifestazioni collettive del culto.

Un'ulteriore garanzia a tutela di eventuali distinzioni di religione è individuabile nella versione consolidata del trattato che istituisce la comunità europea, il cui art. 13 (*ex art. 6 a*) prevede che fatte salve le altre disposizioni del trattato medesimo, e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla comunità,

il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali.

L'art. F del trattato sull'unione europea del 7 febbraio 1992 stabilisce, nel § 2, che l'unione europea rispetta tutti i diritti fondamentali garantiti dalla convenzione europea del 1950, come risultano dalla tradizione costituzionale degli stati membri, in quanto assurgano a principi generali di diritto comunitario.

La garanzia contemplata nell'art 9 della convenzione è stata giustamente considerata dalla corte europea dei diritti dell'uomo come uno dei fondamenti di una "società democratica"⁵⁰. In proposito la corte ha sottolineato che la dimensione religiosa considerata nell'articolo costituisce uno degli elementi più vitali per la identità e la concezione di vita dei credenti in una fede religiosa, ma che, al contempo, l'art 9 rappresenta una tutela di grande rilevanza per atei, agnostici, scettici e disinteressati. Il pluralismo, necessario in ogni società democratica, dipende dalla previsione e dall'attuazione del principio indicato nell'art 9.

Con l'esplicito riconoscimento della libertà del pensiero, gli stati della convenzione si sono imposti il divieto dell'indottrinamento, con-

⁴⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*, p. 29; M. PARISI, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 244.

⁵⁰ Cfr. corte, 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, Serie A, n. 260: la sentenza è pubblicata in *Riv. dir. int.*, 1993, p. 785 ss. e in *Quaderni dir. e politica eccl.*, 1994, p. 734 ss.

siderato quest'ultimo nel senso di un insegnamento o condizionamento a carattere obbligatorio nei confronti della popolazione, inclusa la gioventù. La previsione di religioni che uno stato intendesse imporre obbligatoriamente nei confronti dei suoi cittadini costituirebbe una violazione dell'art 9. La corte di giustizia, nella sua fondamentale decisione emessa a proposito dell'educazione sessuale a scuola, ha dedotto il divieto dell'indottrinamento nelle strutture scolastiche dal combinato disposto degli art. 8, 9 e 10 della convenzione europea per i diritti umani⁵¹. La garanzia della libertà di pensiero, che è il primo diritto di libertà contemplato nell'art. 9, rivela con chiarezza l'intento di esprimere una valutazione favorevole nei confronti di ogni stato che non imponga al suo cittadino alcuna convinzione ("Weltanschauung") o religione positiva. La convenzione europea per i diritti umani non contiene un esplicito divieto della "chiesa di stato", ma l'interpretazione della disposizione in tema di libertà religiosa induce a escludere con certezza che lo stato possa imporre ai suoi cittadini l'appartenenza a una particolare confessione religiosa. Attraverso la libertà del pensiero è tutelata la libertà di fede negativa dell'ateo, del libero pensatore e del nonconformista: come ha precisato la commissione europea per i diritti dell'uomo nel 1978, è anche protetto il pacifismo, ritenuto una filosofia rientrante nel concetto di "belief"⁵². La commissione ha anche deciso che l'art 9 tutela i cittadini degli stati da ogni indottrinamento religioso nella scuola e che devono essere create possibilità di esenzione da insegnamenti con carattere religioso⁵³.

La libertà di coscienza, definibile come

la libertà per l'individuo di agire, nella propria condotta esterna, rilevante ai fini della regolamentazione normativa, in conformità ai dettami della propria coscienza⁵⁴,

⁵¹ Sull'art. 10 della CEDU, cfr. C. ZANGHÌ, *La libertà di espressione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in *Riv. dir. int.*, 52, 1969, pp. 295-308.

⁵² Commissione, rapporto 12 ottobre 1978, *Arrowsmith c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 19, pp. 5-64.

⁵³ Commissione, dec. 3 dicembre 1986, *Angeleni c. Svezia*, in *Décisions et rapports*, 51, pp. 41-61.

⁵⁴ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*, p. 32.

impegna gli stati aderenti alla convenzione a non esercitare alcuna costrizione della coscienza individuale, ritenendosi unicamente ammissibile un'eventuale limitazione che trovi un suo fondamento nell'art. 9, comma 2 o in altri articoli della convenzione medesima.

Non risulta che vi siano state decisioni che abbiano espressamente applicato l'art. 9 della convenzione, con specifico riferimento alla libertà di coscienza. La commissione ha tuttavia ritenuto giustificata la punizione nei confronti di alcuni obiettori del servizio militare che, per motivi di coscienza, avevano rifiutato il servizio sostitutivo, poiché l'art. 4, comma 3, lett. b) riconosce esplicitamente l'obbligatorietà del servizio sostitutivo⁵⁵. La previsione del servizio sostitutivo al servizio militare come mera facoltà per gli stati ha indotto la dottrina a negare l'esistenza di un "diritto" all'obiezione di coscienza⁵⁶. In due occasioni l'assemblea parlamentare del consiglio d'Europa, con la risoluzione n. 337 del 1967 e con la raccomandazione n. 816 del 1977, ha affermato che la libertà di coscienza garantita dall'art. 9 implica il diritto di rifiutare la prestazione del servizio militare, invitando il comitato dei ministri a includere espressamente tale diritto nel sistema della convenzione; e il parlamento europeo ha adottato il 7 febbraio 1983 una risoluzione nella quale si chiedeva agli stati membri della CEE di adeguare le legislazioni nazionali al rispetto di tale principio.

Nel caso riguardante alcuni detenuti nell'Irlanda del nord, i quali sostenevano che, essendo prigionieri politici o di guerra, la coscienza vietava loro di indossare la divisa carceraria, la commissione ha osservato che dall'art 9 della convenzione non si deduce alcun diritto a uno *status* speciale in carcere⁵⁷: la commissione non ha ritenuto di precisare se nella fattispecie si trattasse di un problema riguardante

⁵⁵ Commissione, dec. 5 luglio 1977, *X. c. Repubblica federale di Germania*, in *Décisions et rapports*, 9, pp. 196-205.

⁵⁶ F.G. JACOBS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon, 1975; R.ERGEC, *Les dimensions européennes de l'objection de conscience*, in *Conscientious objection in the EC countries. Proceedings of the meeting Brussels-Leuven, December 7-8, 1990, L'obiezione di coscienza nei Paesi della Comunità europea. Atti dell'incontro Bruxelles-Lovanio, 7-8 dicembre 1990*, a cura di European Consortium for Church-State Research, Consorzio europeo di ricerca sui rapporti tra stati e confessioni religiose, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 1-26.

⁵⁷ Commissione, dec. 15 maggio 1980, *McFeeley et al. c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 20, pp. 44-160, spec. pp. 76-7, 133-134.

la coscienza individuale, ma, come giustamente si è osservato, la decisione deve essere interpretata nel senso che la commissione non deduce dall'art. 9 alcun diritto a privilegiare colui che, in base a una decisione di coscienza, rifiuta un obbligo di carattere esteriore, come quello di indossare la divisa carceraria⁵⁸.

In numerose circostanze la commissione ha ritenuto di dovere ricorrere al principio della libertà di coscienza per valutare leggi riguardanti gli obblighi di voto, dovendosi ritenere che nessuno possa ritenersi obbligato a votare in un determinato senso in contrasto con la sua coscienza. La possibilità di obiezione fiscale per motivi di coscienza è stata chiaramente negata da parte della commissione⁵⁹.

Particolare importanza assume in proposito l'affermazione della commissione nel caso *Arrowsmith*, con riferimento al quale essa ha precisato:

Article 9 primarily protects the sphere of personal beliefs and religious creeds, *i.e.* the area which is sometimes called the *forum internum*. In addition, it protects acts which are intimately linked to these attitudes, such as acts of worship or devotion which are aspects of the practice of a religion or belief in a generally recognised forum⁶⁰.

Con riferimento a tale affermazione della commissione, van Deek ha osservato che la frase “acts which are intimately linked to these attitudes [...]” probabilmente si riferisce all'ultima parte dell'art. 9, comma 1, che garantisce la libertà di manifestare la propria religione o il proprio pensiero, mentre la frase “the sphere of beliefs and religious creeds, *i.e.* the area which is sometimes called the *forum internum* [...]” si ricollega alla prima parte della disposizione, che prevede e tutela la libertà di pensiero, di coscienza e di religione e la libertà di mutare la propria religione e il proprio credo: questo significa che,

⁵⁸ In tal senso, cfr. J.A. FROWEIN, *Article 9 § 1*, in *La convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, sous la direction de Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux, Pierre-Henri Imbert, Paris, Economica, 1995, pp. 353-360, spec. p. 354.

⁵⁹ Dec. 14 maggio 1984, *E. & G.R. c. Austria*, in *Décisions et rapports*, 37, pp. 42-49.

⁶⁰ Rapp. 12 ottobre 1978, *Arrowsmith c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 19, pp. 5-64.

nell'orientamento seguito dalla commissione, la libertà di coscienza attiene soltanto a una garanzia del *forum internum* e della libertà "interiore" di coscienza⁶¹.

Qualunque sia l'opinione sostenuta dalla commissione, è comunque da ribadire che le esigenze di tutela di quella specifica libertà che si definisce come libertà di coscienza richiedono che sia al massimo grado assicurata la libertà per l'individuo di "agire", di porre dunque in essere atti e comportamenti, in conformità ai dettami della propria coscienza: per valutare quindi entro quali limiti la libertà di coscienza possa essere fatta valere nei confronti di divieti delle autorità pubbliche e private, occorre precisare che la garanzia contemplata nella disposizione della convenzione qui considerata deve essere idonea a comprendere ogni possibile atteggiamento dell'individuo imputabile alla sua coscienza⁶².

La disposizione sulla libertà di religione contenuta nella prima parte dell'art. 9, comma 1 considera unicamente il diritto di avere una religione, nonché il diritto di professarla, mentre il suo esercizio è disciplinato nella seconda parte del comma medesimo. Lo stato non deve né prescrivere religioni né vietarle: evidentemente l'espressione "religione" non può essere interpretata nel senso di riferirla soltanto alle grandi religioni. La religione tuttavia deve essere identificabile come tale: infatti la commissione non ha considerato come violazione dell'art. 9 il rifiuto, da parte di una amministrazione carceraria, di registrare un detenuto con la religione *Wicca*, osservando che l'interessato non aveva spiegato quali possibilità di esercizio religioso egli volesse ottenere con tale registrazione⁶³.

Nel caso *Darby*, esaminando una fattispecie nella quale l'interessato doveva pagare le tasse alla chiesa di stato svedese, pur non appartenendo ad essa, la commissione ha sottolineato in particolare il significato della libertà di religione "negativa" riconosciuta dall'art 9 e ha affermato che tale disposizione garantisce anche che nessuno venga direttamente coinvolto in attività religiose, se non lo desidera

⁶¹ VAN DEEK, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3^a ed., The Hague-London-Boston, Kluwer Law International 1998, p. 540.

⁶² Per una precisazione di alcuni problemi e concetti qui esaminati cfr. LARICCIA, TARDIOLA, *op. cit.*, in *loc. cit.*

⁶³ Dec. 4 ottobre 1977, *X. c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 11, pp. 55-57.

e non è membro della comunità religiosa in oggetto⁶⁴. La corte di giustizia tuttavia ha ritenuto superfluo, nel caso, un esame riguardo alla eventuale violazione dell'art. 9, essendosi limitata ad accertare una violazione degli art. 1 e 14⁶⁵.

In applicazione delle norme contenute negli art. 9 e 14 della convenzione, lo stato non deve fare discendere dall'appartenenza a una religione privilegi o svantaggi che determinerebbero una ingiustificata discriminazione dei soggetti interessati e un'inammissibile violazione delle due indicate disposizioni: la commissione e la corte di Giustizia hanno stabilito questo principio in una fattispecie (caso Hoffmann), nella quale alcuni tribunali austriaci avevano concesso il diritto di tutela personale dei figli, dopo il divorzio, a una donna appartenente alla confessione dei testimoni di Geova. La corte suprema austriaca aveva dichiarato inammissibile la soluzione adottata dai tribunali, considerandola in contrasto con la legge sull'educazione religiosa dei figli, che nella fattispecie erano cattolici, e contraria all'interesse dei figli, per i rischi che questi avrebbero potuto subire a seguito di un eventuale rifiuto, da parte della madre, di sottoporsi a una trasfusione del sangue che si rendesse eventualmente necessaria. La corte costituzionale austriaca aveva sostenuto la tesi che non si potesse concedere il diritto di tutela personale a un testimone di Geova se i figli non fossero appartenenti a questa religione. La commissione ha ritenuto tale principio in contrasto con l'art. 8, che prevede il rispetto della vita privata e familiare, in connessione con l'art. 14, in quanto la decisione contraria al diritto di tutela personale da parte della madre sarebbe stata presa esclusivamente in base alla sua religione, in assenza di un'ulteriore e sufficiente giustificazione, anche in considerazione del fatto che in Austria è ammesso, in quanto conforme alla legge, l'esercizio della religione dei testimoni di Geova. La corte ha confermato questa interpretazione della commissione⁶⁶.

Uno dei problemi tradizionalmente più complessi della materia riguardante i diritti di libertà, e, in particolare, l'esercizio delle libertà

⁶⁴ Corte, 23 ottobre 1990, *Darby c. Svezia*, Serie A, n. 187, par. 19.

⁶⁵ Cfr. in proposito J.A. FROWEIN, *op. cit.*, in *loc. cit.*, 1995, p. 356, il quale ritiene giustamente che condizione fondamentale della libertà di religione è che lo stato escluda ogni coinvolgimento obbligatorio nelle attività religiose.

⁶⁶ Corte, 23 giugno 1993, Serie A, n. 255-C, § 36.

di religione, è quello consistente nel precisare se la libertà di religione comporti un obbligo per lo stato anche nella c.d. tutela “positiva”. In proposito la commissione ha assunto un orientamento favorevole. Quando la “Church of Scientology” denunciava il fatto che, secondo il diritto svedese, la chiesa non poteva procedere autonomamente contro le offese subite, la commissione ha sottolineato che in tali ipotesi la legge svedese prevede la decisione del pubblico ministero, la quale, nel caso specifico, sarebbe stata presa in base a motivazioni obiettive⁶⁷. La motivazione della commissione induce a ritenere che l’ipotesi di una eventuale mancanza di qualsiasi tutela legale nel caso dell’offesa di sentimenti religiosi potrebbe costituire una violazione dell’art. 9. Opinione condivisa dalla dottrina, la quale ha rilevato che, soprattutto in uno stato pluralista dal punto di vista confessionale, l’art. 9 della convenzione obbliga i pubblici poteri ad assicurare la tolleranza religiosa e cioè a mantenere la pace religiosa. La corte ha applicato coerentemente questo principio nel caso del Otto-Preminguer-Institut, ritenendo ammissibile, nella sentenza del 20 settembre 1994, il riconoscimento di tutela delle convinzioni religiose altrui come base per la previsione di limitazioni della libertà di opinione⁶⁸.

L’espresso riferimento normativo alla libertà di manifestare “collettivamente” il proprio credo e al carattere pubblico del fenomeno religioso induce a ritenere garantiti anche i gruppi religiosi collettivi e non solo gli individui⁶⁹; d’altra parte, la tutela del diritto di associarsi per finalità religiose e della garanzia dei gruppi religiosi, oltre che degli individui, è generalmente riconosciuta nei paesi dell’unione europea: sono in particolare da ricordare gli art. 8 e 19 della costituzione italiana, 137 della costituzione tedesca, 6 della costituzione olandese, 67 della costituzione danese, 26 della costituzione lussemburghese, 41, comma 3, della costituzione portoghese.

La tesi favorevole alla garanzia dei gruppi religiosi è stata in un primo momento respinta dalla commissione, che ha ritenuto la disposizione della convenzione sulla libertà religiosa applicabile soltanto

⁶⁷ Commissione, dec. 14 luglio 1980, *Chiesa di Scientology e 128 suoi membri c. Svezia*, in *Décisions et rapports*, 21, pp. 109-115.

⁶⁸ J.A. FROWEIN, *op. cit.*, p. 372.

⁶⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*, p. 40.

nei confronti degli individui, e ha esaminato il ricorso presentato dalla chiesa o comunità religiosa considerando i ricorrenti nella loro qualità di fedeli impegnati a rappresentare e difendere gli interessi della confessione religiosa⁷⁰ (sulla rilevanza e la “rappresentanza” degli interessi dei fedeli negli ordinamenti statali, cfr. *retro*, p. 1134 s.); in un secondo momento, è stata accolta la soluzione di ritenere tutelato anche il gruppo religioso, in se stesso considerato, sul fondamento del presupposto che il diritto alla libertà di religione come tale tutela anche l’associazione di persone in una chiesa o comunità religiosa (nel caso, si trattava della chiesa di Scientology), e che queste ultime possono dunque difendere le proprie ragioni anche a prescindere dal loro ruolo come rappresentanti dei rispettivi membri⁷¹.

Contro la chiesa, anche una chiesa di stato, il diritto alla libertà di religione non è applicabile per quanto riguarda l’obbligatorietà delle regole di battesimo da osservare dal sacerdote: in questo senso può ricordarsi la decisione della commissione nel caso di un ricorso di un sacerdote danese contro la chiesa di stato danese⁷². Tuttavia, l’esistenza di una chiesa come chiesa di stato, in un sistema nel quale gli organi statali abbiano determinate competenze, per esempio l’attribuzione di poteri in ordine all’esercizio di sanzioni disciplinari nei confronti dei sacerdoti, non deve in alcun modo significare l’obbligo dei cittadini di appartenenza alla chiesa medesima o di esercizio del culto

⁷⁰ Dom. 3798/68, *Chiesa di X. c. Regno Unito*, in *Yearbook*, 1969, p. 306 ss. e 7865/77.

⁷¹ Dom. 7805/77, *Pastore X. e Chiesa di Scinetology c. Svezia*, in *Yearbook*, 1979, p. 244 ss.; v. anche dec. 14 luglio 1987, *A.R.M. Chappel c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 53, pp. 241-53; dec. 11 aprile 1996, *Finska Foramlingen di Stoccolma e Hautaniemi c. Svezia*, in *Décisions et rapports*, 85-A, p. 94 ss.). Sulle confessioni religiose nell’unione europea cfr. CASTRO JOVER, *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, Bilbao, Servicio Editoria, 1999; JANSEN, *Dialogue entre la Commission européenne, les Églises et les communautés religieuses*, in *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, cit., pp. 77-85; MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 87-223; Id., *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 2000, 8, n. 1, pp. 153-8.

⁷² Commissione, dec. 8 marzo 1976, *X. c. Danimarca*, in *Décisions et rapports*, 5, pp. 157-60; FROWEIN, *op. cit.*, p. 372.

di tale chiesa. In un caso, verificatosi in Norvegia, del ricorso di un sacerdote, che era stato licenziato per il rifiuto di adempiere doveri di ufficio, e che per motivare il suo rifiuto aveva citato la legislazione norvegese sull'aborto, in contrasto con le sue convinzioni religiose, la commissione ha sottolineato che il sacerdote non veniva ostacolato nel professare la sua fede⁷³.

Per quanto riguarda la libertà di cambiare religione o credo di fede, è da ricordare che, a differenza della maggior parte delle costituzioni europee (cfr., ad esempio, l'art. 19 cost. italiana), la convenzione europea per i diritti umani assicura esplicitamente il diritto di cambiare religione o convinzione, considerandolo un aspetto fondamentale per la garanzia dell'effettivo esercizio delle libertà di religione. In Svezia, dove fino al 1950 la presenza di una chiesa di stato rendeva impossibile l'abbandono della chiesa se non a seguito di un'adesione a un'altra comunità di fede cristiana, il principio è mutato nel 1951, proprio in conformità alla disposizione contenuta nella convenzione europea.

È qui da notare che se la versione inglese dell'art. 9, con le parole "religion or belief", può fare pensare che il diritto di cambiare sia esplicitamente assicurato soltanto nel caso di religione e "fede religiosa", la versione francese, che usa le espressioni "de religion ou de conviction", dimostra che inclusa nella garanzia è anche la "convinzione" non religiosa. È dunque da ritenere che, ove una chiesa o una confessione religiosa non prevedano l'ipotesi dell'abbandono, deve essere il diritto statale a prevederne la possibilità, in quanto, come giustamente si è osservato, dal diritto di cambiare religione deriva un dovere di garanzia da parte dello stato⁷⁴.

A proposito di un ricorso, respinto dalla commissione nel 1965, senza addurre i motivi del diniego, in cui un islandese protestava

⁷³ Commissione, dec. 8 marzo 1985, *Borre c. Norvegia*, in *Décisions et rapports*, 42, pp. 247-68; FROWEIN, *op. cit.*, p. 372.

⁷⁴ J. A. FROWEIN, *op. cit.*, p. 373, il quale critica il modo in cui la commissione nel 1976 aveva trattato il ricorso di un detenuto britannico, che aveva espresso il desiderio di abbandonare la "Church of Scotland", al quale sarebbe stato detto di parlarne con il sacerdote del carcere e di presentare eventualmente un ricorso alla Visiting Committee, organo incaricato di esaminare i reclami interni del carcere, che avrebbe potuto decidere in ultima istanza sul suo desiderio: la commissione non aveva approfondito il punto e aveva invece preso in esame un rifiuto, lamentato precedentemente, di registrare il cambiamento della religione nella documentazione del carcere.

contro l'appartenenza alla chiesa, stabilita nel battesimo infantile all'età di pochi mesi⁷⁵ giustamente osserva Frowein, che, esistendo in Islanda, come in altri stati della convenzione, un sistema di chiesa di stato, sarebbe stato necessario approfondire gli effetti del battesimo e le ipotesi di concreta possibilità di abbandonare una chiesa. La validità giuridica del battesimo infantile può rappresentare infatti un problema di libertà della religione, nel caso di persone che, in seguito, si allontanano completamente dalla chiesa o che scelgono una chiesa diversa. La decisione dei genitori al momento del battesimo non rappresenta una giustificazione sufficiente per contrastare la successiva decisione contraria dell'interessato; in applicazione della libertà di religione garantita dalla convenzione, che riconosce il diritto di abbandonare la religione ove lo si desidera, dovrebbe ritenersi attribuito il potere di correggere, in base al diritto statale e in maniera retroattiva, l'atto del battesimo, con la possibilità anche di chiedere la cancellazione del riferimento alla persona battezzata che in età adulta dichiara di volere eliminare l'indicazione del proprio nome nell'atto di battesimo.

Per quanto riguarda il diritto di manifestare la propria religione o il proprio credo, l'art 9, comma 1, nella seconda parte della disposizione, garantisce il libero esercizio della libertà di religione o convinzione, individualmente o in comunità con altri, in privato, cioè nelle case e abitazioni, e in pubblico, riconoscendo evidentemente alla libera decisione del singolo la scelta fra le diverse forme di esercizio. Nella disposizione vi è un esplicito riferimento a quattro diverse forme di esercizio: il rito religioso o il culto, mediante la cui tutela viene protetta la forma tipica di venerazione e predicazione religiosa; l'insegnamento delle tradizioni religiose, che equivale all'insegnamento dei principi di convinzioni ideali (una violazione di tale principio, come vedremo, è stata ravvisata nella condanna, in Grecia, di alcuni testimoni di Geova per aver pubblicizzate le loro convinzioni religiose); l'osservanza di usanze e riti religiosi, come ad esempio la partecipazione a processioni ma anche l'uso di indossare abiti religiosi, come il turbante⁷⁶; le pratiche religiose, a proposito delle quali si pone il dubbio se la

⁷⁵ Dom. 2525/65, "C.D.", 22, p. 33 ss.

⁷⁶ Commissione, dec. 12 luglio 1978, X. c. *Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 14, pp. 234-35.

disposizione protegga anche l'esercizio di pratiche che costituiscano espressione di convinzioni non religiose; al riguardo è da ricordare che la commissione, nel già ricordato caso *Arrowsmith*, con riferimento a una distribuzione di volantini da parte di una pacifista, ha ritenuto che anche la pratica di convinzioni non religiose può essere tutelata dall'art 9, comma 1: il pacifismo sarebbe da considerare una convinzione, e manifestazioni come il volantinaggio potrebbero senz'altro rappresentare l'esercizio di convinzioni pacifiste. Tuttavia, in questo caso, non si ritenne sufficiente il fatto che la distribuzione fosse motivata da convinzioni pacifiste, si attribuì valore decisivo al contenuto dei volantini come espressione di tali convinzioni e si negò nel caso concreto la sussistenza reale di tali convinzioni⁷⁷.

Anche a proposito del caso di alcuni detenuti nell'Irlanda del Nord, che avevano rifiutato di indossare la divisa carceraria, la commissione non ha respinto il ricorso con riferimento alla garanzia contenuta nell'art 9, comma 1, ma ha motivato la decisione, osservando che questo tipo di manifestazione non era tutelato in quanto, in carcere, non esiste il diritto di indossare abiti propri⁷⁸. Se ne può dedurre che anche la manifestazione di concezioni non religiose attraverso determinate pratiche risulta garantita dall'art 9, ma che non ogni azione motivata dalla religione o dalla convinzione (“Weltanschauung”) sia protetta dall'art. 9, comma 1 e che l'espressione della convinzione deve manifestarsi in un comportamento chiaramente riferito ad essa⁷⁹.

Secondo l'art. 9, comma 2 può essere limitato soltanto il diritto all'esercizio (*manifest/manifestar*) di una religione o convinzione, e non il diritto generale alla libertà di religione e di pensiero, né il diritto di cambiare religione o convinzione (“Weltanschauung”). Sono rare, e non sempre convincenti, le decisioni che riguardano le cause di limitazione dei diritti di libertà religiosa, secondo l'art. 9, comma 2: oltre a un caso nel quale si sono ritenuti giustificati i motivi addotti per vietare a un ebreo convertitosi al buddismo di lasciarsi crescere la barba, come prescritto dalla sua religione, e di possedere un “rosario”

⁷⁷ Commissione, rapp. 12 ottobre 1978, *Arrowsmith c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 19, pp. 5-64.

⁷⁸ Commissione, dec. 15 maggio 1980, *McFeeley et al. c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 20, pp. 44-160, spec. p. 76.

⁷⁹ J.A.FROWEIN, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 375.

buddista (motivi consistenti nella necessità di una più facile identificazione del detenuto e nell'esigenza di mantenimento della sicurezza e della disciplina)⁸⁰, può ricordarsi che è stato giustificato con l'esigenza di tutela della salute l'obbligo del motociclista di portare il casco⁸¹, anche se successivamente, nella legislazione britannica, l'obbligo del casco nel caso dei *sikh* è stato annullato, dopo che in numerose occasioni si era discusso della possibile violazione di diritti di libertà riguardanti la coscienza individuale.

Altre fattispecie potrebbero essere qui ricordate, ma motivi di spazio previsti per questo contributo impongono di concludere.

9. *La giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo*

Una valutazione complessiva dell'interpretazione delle garanzie riguardanti le libertà di pensiero e di religione e verso la religione da parte degli organi previsti per assicurare il rispetto della convenzione europea consente di rilevare che la commissione ha generalmente respinto i ricorsi sottoposti al suo esame⁸²: alla sua attenzione sono stati posti soprattutto problemi relativi alla titolarità del diritto di libertà religiosa, all'individuazione dei soggetti tenuti al rispetto della libertà stessa, ai limiti posti all'esercizio della libertà religiosa: nella maggior parte dei casi risulta evidente l'intento della commissione di accogliere le ragioni addotte dagli stati.

Notevole importanza assumono in proposito le sentenze della corte europea dei diritti dell'uomo, nelle quali si è evidenziata la difficoltà di una definizione dei confini del diritto di libertà religiosa garantito nell'art. 9. Una prima sentenza è quella riguardante l'affare, già ricordato in precedenza, *Kokkinakis c. Grecia* (sent. 25 maggio 1993). In Grecia, la cui costituzione vieta l'attività di proselitismo, attività sanzionata anche penalmente, un testimone di Geova, condannato perché aveva svolto propaganda religiosa, si era rivolto alla corte europea,

⁸⁰ Commissione, dec. 18 maggio 1976, *X. c. Regno Unito*, in *Decisions et rapports*, 5, pp. 100-2.

⁸¹ Commissione, dec. 12 luglio 1978, *X. c. Regno Unito*, in *Décisions et rapports*, 14, pp. 234-37.

⁸² C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 6.

la quale afferma nella sentenza che il tribunale greco aveva violato l'art. 9 della convenzione. La sentenza è stata giustamente criticata, perchè in essa si afferma una pericolosa distinzione tra proselitismo (lecito) e abuso di proselitismo (illecito), consistente quest'ultimo nell'offerta di vantaggi materiali o sociali, nell'esercizio di indebite pressioni su persone in stato di difficoltà o di bisogno, in violenze fisiche o psichiche al fine di ottenerne la conversione. La corte persegue l'obiettivo di prevedere una distinzione fra i movimenti per i quali è giusto garantire la libertà di religione e quelli che sfruttano tale libertà per perseguire altri fini, e nella sentenza non sono fornite convincenti indicazioni a proposito di tale distinzione e si ricorre, oltre che al concetto di "proselitismo di cattivo gusto" utilizzato dalla giurisprudenza greca, a un documento del consiglio ecumenico delle chiese, in cui si parla di "attività" che comportino

vantaggi materiali o sociali "al fine di ottenere adesioni a una chiesa" oppure esercitando una "pressione abusiva" e un "lavaggio del cervello"⁸³.

Giustamente nell'opinione concorrente del giudice Pettiti si pongono in rilievo i limiti di tale sentenza, osservando che di per sé il proselitismo è legato alla libertà di religione anche nei confronti di credenti di quella che è per tradizione storica chiesa di stato o "religione dominante" e che per proteggere i minori si possono adottare precise disposizioni penali, mentre per la protezione dei maggiorenni occorre utilizzare le legislazioni fiscali e sociali e il diritto comune in materia di pubblicità ingannevole.

La seconda sentenza, emessa l'anno dopo⁸⁴, ha stabilito la superiorità della libertà di religione sulla libertà di espressione, ritenendo ammissibile la repressione, da parte di uno stato, delle espressioni di vilipendio nei confronti di una religione. La vicenda ha inizio dopo la proiezione, in una sala cinematografica di Innsbruck, di proprietà dell'Istituto Preminguer, di un film di Werner Schroeter

⁸³ J. MARTINEZ TORRON, *op. cit.*, p. 68; S. FERRARI, I. IBAN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 19; S. CECCANTI, *op. cit.*, p. 156.

⁸⁴ 20 settembre 1994, *Otto-Preminguer-Institut c. Austria*, in *Riv. dir. int.*, 1995, p. 413 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, in *Riv. dir. int.*, 78, 1995, pp. 368-78.

(l'eccentrico regista gay tedesco scomparso il 15 aprile 2010) dal titolo *Das Liebeskonzil (Il Concilio d'amore)*, tratto da un libro di Oscar Panizza: il film era vietato ai minori di diciassette anni e veniva proiettato nelle ore serali. La diocesi cattolica di Innsbruck aveva denunciato l'Istituto Preminguer per vilipendio delle dottrine religiose, ai sensi dell'art. 188 del codice penale austriaco, e la pellicola era stata sequestrata. Nel ricorso presentato dall'istituto che ne aveva promosso la visione si osservava che il film rappresentava gli eccessi cui conduce la fede religiosa, attraverso immagini caricaturali che mettevano in evidenza le relazioni tra credenze religiose e sistemi di oppressione temporale e si concludeva che il sequestro della pellicola aveva violato l'art. 10 della convenzione europea, perchè il libro da cui era tratto il film non era vietato in Austria e perchè, indipendentemente dal messaggio del film, non esistevano gravi ragioni per giustificare una misura così radicale. Il governo austriaco obiettava che il sequestro era stato disposto per motivi di ordine pubblico e per garantire diritti altrui, in questo caso la tutela del sentimento religioso. La corte europea, richiamandosi alla precedente sentenza sopra ricordata, afferma che esiste la libertà di convinzioni, tutelata dall'art. 9, della quale la libertà religiosa è uno degli aspetti più rilevanti: i giudici introducono però

una pericolosa distinzione tra esercizio dell'opposizione ad una religione o del diniego di esso e il modo in cui la critica viene esercitata⁸⁵:

ma la libertà religiosa non presuppone che i credenti non siano esposti alle critiche. A mio avviso pienamente giustificate sono le perplessità che la sentenza ha suscitato: in proposito, voglio qui ribadire il giudizio negativo da me espresso subito dopo avere conosciuto la decisione emessa dalla corte:

È per me difficile nascondere i sentimenti di disagio e di inquietudine di fronte ad una sentenza che, se non altro per l'autorità del soggetto decidente, inevitabilmente attribuisce alla censura una dignità morale e culturale che risulta preoccupante, anche per la consapevolezza di quanto

⁸⁵ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Uno scontro ...*, cit., in *loc. cit.*, p. 371.

avviene negli stati islamici, che regolarmente vietano film non in linea con le interpretazioni più integraliste dell'Islam⁸⁶.

Le preoccupazioni suscitate dalla sentenza non sono soltanto giustificate per le conseguenze della possibilità di irrigidimento di posizioni integraliste delle religioni, ma anche perchè dall'accoglimento dalle tesi sostenute nella sentenza può derivare l'effetto di una tutela della religione in base al luogo nel quale essa è diffusa, favorendo il recupero di principi inaccettabili, come quello che prevede una protezione privilegiata nei confronti della maggioranza di una popolazione che pratica una religione⁸⁷.

La sentenza emessa dalla Corte europea il 24 febbraio 1998, nel caso *Larissis ed altri c. Grecia*⁸⁸ trae origine dai ricorsi inoltrati contro la repubblica ellenica da tre cittadini greci, ufficiali dell'aeronautica militare, condannati, ai sensi dell'art. 4 della legge greca n. 1363 del 1938, per la loro attività di proselitismo esercitata, in diverse occasioni, nei confronti di tre aviatori, loro subalterni, avvalendosi dell'influenza derivante dalla loro superiore condizione gerarchica, e nei riguardi di un intero nucleo familiare e di diversi civili. I ricorrenti sostenevano che il divieto legislativo delle attività di proselitismo dovesse ritenersi in contrasto con il disposto dell'art. 9, comma 1, della convenzione, dovendosi considerare la proibizione del proselitismo religioso un ostacolo al godimento della libertà individuale e collettiva di religione. Il governo greco ribadiva l'opinione tendente a porre una netta distinzione tra le attività di "testimonianza cristiana" e quelle di "proselitismo illecito", consistente quest'ultimo nell'utilizzazione di mezzi ingannevoli indegni e immorali, come, ad esempio, lo sfruttamento della povertà, della fragilità intellettuale e dell'inesperienza altrui, al fine di ottenere l'adesione dell'interlocutore a un determinato

⁸⁶ S. LARICCIA, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Lacaita, pp. 143-96 e in *Dir. eccl.*, 1995, 106, I, pp. 383-414.

⁸⁷ F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. ult. cit.*, p. 377; per una valutazione dei problemi connessi alla tutela penale della religione può vedersi S. LARICCIA, *Tutela penale dell' "ex Religione dello Stato" e principi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 33, 1988, I, pp. 4311-19; *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 81 ss.

⁸⁸ Pubblicata in *Dir. eccl.*, 1999, II, p. 211 ss.

messaggio religioso. Con riferimento agli art. 7, 9 e 10 della convenzione, la sentenza stabilisce il principio che le esigenze di salvaguardia dell'ordine pubblico non possono violare i principi consacrati nella convenzione, per i quali, tra l'altro, soltanto la legge può qualificare un fatto quale reato e comminare la relativa pena, e che deve essere garantita e tutelata la libertà religiosa, senza alcuna discriminazione di religione, opinioni politiche o appartenenza a minoranze.

La corte europea ha ritenuto di non potere emettere una condanna del proselitismo in senso assoluto e ha considerato prioritaria l'esigenza di garantire la libertà di coscienza di coloro che sono i destinatari delle attività di proselitismo; la corte di Strasburgo, aderendo sostanzialmente al punto di vista espresso dal governo greco e confermando l'opinione accolta in precedenza nel caso *Kokkinakis*, ha ritenuto ammissibile che le attività di proselitismo configurino l'ipotesi di un illecito penale e di una violazione del diritto individuale alla libertà di religione, allorquando l'opera di divulgazione delle proprie convinzioni religiose superi i confini della semplice volontà di testimoniare la personale adesione al messaggio cristiano, per tradursi in proselitismo "abusivo".

La corte, in particolare, afferma l'infondatezza delle doglianze sollevate dai ricorrenti in merito a una presunta violazione degli art. 9 e 14 della CEDU, osservando che essi non avevano prodotto alcuna prova relativamente all'ipotesi di un diverso, e più benevolo, atteggiamento dei giudici greci nell'eventualità in cui un ufficiale delle forze armate tentasse di convertire i suoi subordinati, nonché alcuni civili alla fede ortodossa, e non ritiene possa giudicarsi sulla compatibilità della legislazione greca con la disposizione della convenzione sulla libertà religiosa: la tesi accolta nella sentenza conferma la tendenza dei giudici di Strasburgo a non esprimere astratte valutazioni in merito alla conformità di un provvedimento legislativo nazionale rispetto alle disposizioni convenzionali⁸⁹, a meno che non possa ravvisarsi l'ipotesi di violazione della convenzione come diretta conseguenza di un determinato testo normativo. La sentenza suscita perplessità non soltanto per la sottigliezza, direi la labilità e l'evanescenza, della distinzione tra "testimonianza cristiana" e "proselitismo illecito", nonché per i dubbi

⁸⁹ V. STARACE, *La convenzione europea...*, cit., p. 55.

sulle concrete modalità di applicazione di tale distinzione, ma anche per le conseguenze preoccupanti che tale orientamento della corte può determinare: nel giustificare eventuali interventi e interferenze dei pubblici poteri negli aspetti più intimi della coscienza religiosa degli individui soggetti alla giurisdizione delle autorità statali⁹⁰; nel favorire la legittimazione, in alcuni stati come l'Italia e la Spagna, e l'irrigidimento, in altri come la Grecia, del principio che riconosce una posizione di privilegio alla religione professata dalla maggioranza della popolazione, con inevitabili ripercussioni sui principi di laicità dello stato e della eguale libertà delle confessioni religiose; nel legittimare eventuali orientamenti giurisprudenziali e politici volti a non fornire alcun tipo di tutela ai soggetti condannati dai tribunali confessionali per il reato di vilipendio della religione nazionale⁹¹.

Per quanto riguarda la sentenza emessa il 3 novembre 2010 nel caso *Lautsi c. Italia*, i fatti sono noti. La ricorrente, signora Soile Lautsi, ha chiesto che la CEDU riconoscesse la violazione dei diritti di libertà di pensiero e di religione (art. 9 cedu) e del diritto a un'istruzione e a un insegnamento conformi alle sue convinzioni religiose e filosofiche (articolo 2 del primo protocollo). La ricorrente ha ricordato che i suoi due bambini frequentavano una scuola pubblica nella quale in tutte le classi figurava il crocefisso. Una riunione scolastica di genitori, il 22 aprile 2002, si era conclusa con la dichiarazione, espressa dalla maggioranza dei genitori presenti alla riunione, che il crocefisso dovesse rimanere nelle aule frequentate dai suoi due bambini; il 27 maggio 2002 era seguita la decisione dei dirigenti della scuola di non accogliere la richiesta della signora Lautsi di rimozione del simbolo religioso e di conservarne dunque la presenza in tutte le aule della scuola.

La signora Lautsi ha presentato ricorso al TAR del Veneto per violazione degli art. 3, 19 e 97 della costituzione italiana e 9 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Con ordinanza del 25 gennaio 2004 il TAR del Veneto ha sollevato la questione di costituzionalità delle disposizioni normative, emanate con regolamenti del 1924 e del 1928,

⁹⁰ J. MARTINEZ TORRON, *La libertad de proselitismo*, cit., p. 69.

⁹¹ Cfr. sul punto le giuste osservazioni di M. PARISI, *La sentenza Larissis*, cit., in *loc. cit.*, 1999, p. 281 ss.

che prevedevano la presenza del crocefisso nelle aule scolastiche⁹². La corte costituzionale, con ordinanza n. 389 del 2004, ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal tribunale amministrativo del Veneto, in quanto le disposizioni normative più sopra ricordate non sono leggi dello stato, ma regolamenti che non hanno forza di legge⁹³.

Con decisione del 17 marzo 2005, il TAR del Veneto ha respinto il ricorso della signora Lautsi, ritenendo che il crocefisso sia allo stesso tempo il simbolo della storia e della cultura italiane, e quindi dell'identità italiana, e il simbolo dei principi di uguaglianza, di libertà e di tolleranza come pure della laicità dello stato. La signora Lautsi ha presentato ricorso al consiglio di stato, che, con decisione del 3 novembre 2006, ha confermato la decisione del TAR ed ha respinto il ricorso affermando che il crocefisso è divenuto uno dei valori laici della costituzione italiana e rappresenta i valori della vita civile.

La signora Lautsi ha proposto ricorso alla corte europea dei diritti dell'uomo che, il 3 novembre 2009, ha emesso la sentenza con la quale ha accolto il ricorso. Come risulta dalla lettura di tale sentenza, la corte di Strasburgo ha accolto il ricorso della signora Lautsi in quanto,

l'esposizione obbligatoria del simbolo di una fede particolare, nell'esercizio del servizio pubblico, in particolare nelle aule, restringe il diritto dei genitori di educare i figli secondo le loro convinzioni, e il diritto degli scolari a credere o a non credere.

La sentenza della corte europea è stata impugnata dal governo italiano e il ricorso del governo è stato esaminato dalla *grand chambre* nell'udienza del 30 giugno 2010.

Contestando la decisione della corte, Armenia, Bulgaria, Cipro, Grecia, Lituania, Malta, Monaco, Romania, Russia e San Marino hanno depositato le rispettive memorie alla corte, che, nel corso della ricordata udienza del 30 giugno 2010, ha ascoltato i rappresentanti di tali stati. In seguito, anche i rappresentanti di Albania, Austria, Croa-

⁹² R. BIN, BRUNELLI, A. PUGIOTTO, VERONESI, BIN R., G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, a cura di, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici. Atti del Seminario* (Ferrara, 28 maggio 2004), Torino, Giappichelli, 2004.

⁹³ Cfr *retro*, § 2.

zia, Ungheria, Macedonia, Moldova, Polonia, Serbia, Slovacchia e Ucraina hanno aderito alla contestazione. Secondo una versione che è stata resa nota nei giorni successivi all'udienza davanti alla corte di giustizia di Strasburgo, questa posizione critica nei confronti delle conclusioni accolte nel giudizio di primo grado della corte si spiega con l'alleanza determinatasi il 30 maggio 2010 tra il metropolita responsabile per le relazioni estere del patriarcato ortodosso di Mosca, per conto del patriarca Cirillo I, e il papa Benedetto XVI. Le chiese separate, cattolica e ortodossa, secondo questa interpretazione, avrebbero deciso di unire i loro sforzi per reagire contro la tendenziale secolarizzazione delle società europee.

Il problema della legittimità della presenza dei simboli religiosi nelle aule scolastiche, discusso davanti alla *grand chambre* di Strasburgo nell'udienza del 30 giugno 2010, riguarda temi che coinvolgono direttamente gli interessi di coloro che partecipano come docenti alla vita della scuola.

Come rivela con evidenza la storia della scuola italiana, le associazioni nelle quali sono da tanti decenni impegnati maestri e insegnanti di ogni ordine e grado di scuola, rappresentano importanti luoghi di elaborazione pedagogico-culturale condivisa, nell'interesse generale della scuola e a tutela del diritto di apprendimento di ogni ragazzo, nello spirito dell'art. 3, comma 2, della costituzione italiana. Tali associazioni hanno assunto un ruolo essenziale nella prospettiva di evoluzione in senso democratico della scuola italiana negli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948 e della convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950.

Chi partecipa con assiduità a incontri, convegni e iniziative collettive di persone impegnate nella scuola, ha modo di constatare quanto spesso si tratti di occasioni preziose per chiunque intenda lavorare nella prospettiva dell'evoluzione della società democratica. La democrazia, ricordava Piero Calamandrei, un intellettuale di grande prestigio, protagonista di importanti interventi riguardanti l'esperienza concreta della vita scolastica⁹⁴, è come l'aria, della cui mancanza ci si accorge quando manca. In questa prospettiva le carte costituzionali sono un riferimento fondamentale per la vita di ogni cittadino e per

⁹⁴ P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008.

l'obiettivo che ha ogni società civile di favorire l'esistenza di una scuola, pubblica e laica, all'altezza dei compiti che le assegnano le carte costituzionali.

Naturalmente, per portare un buon contributo alla valutazione dei problemi relativi ai compiti della scuola nella vita democratica di un paese è necessario non soltanto essere attenti all'attuazione delle norme giuridiche, agli studi teorici, ai libri e alle ricerche scientifiche, ai puntuali riferimenti culturali in un determinato momento storico ma anche prestare costantemente attenzione all'attualità, agli svolgimenti concreti delle esperienze di vita quotidiana nelle scuole, al manifestarsi di problemi e all'insorgere di ostacoli che spesso incidono pesantemente sull'esercizio dei diritti degli alunni e dei docenti.

In una bella giornata di ricordi e di testimonianze, il 26 aprile del 2004, è stato ricordato, nella sala Igea dell'Enciclopedia italiana, Guido Calogero, un filosofo del diritto particolarmente attento ai problemi della scuola⁹⁵. A Calogero si deve, poco dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale italiana del 1948, il primo commento giuridico dedicato alle norme della costituzione in materia di scuola, insegnamento, istruzione⁹⁶. Aveva ragione Guido Calogero nei suoi libri ed articoli, nelle pagine del suo splendido e ancora attualissimo volume in tema di laicità, dedicato alla memoria di Ernesto Rossi⁹⁷, quando esercitava un appassionato e rigoroso impegno di studio e di ricerca, con l'intento di valutare tutti gli aspetti più significativi della formazione scolastica della personalità dei giovani.

Il problema considerato nella sentenza del 3 novembre 2009 è di grande importanza per la vita della scuola italiana e lo dimostrano il forte interesse e il grande favore che, negli ambienti della scuola, ha incontrato l'accoglimento del ricorso presentato dalla signora Lautsi alla corte europea dei diritti dell'uomo.

Quando si parla della scuola nel testo della costituzione italiana si fa riferimento, di solito, a pochi articoli della carta costituzionale,

⁹⁵ G. CALOGERO, *La scuola dell'uomo*, a cura di P. BAGNOLI, Reggio Emilia, Diabasis, 2003.

⁹⁶ G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 315-32.

⁹⁷ G. CALOGERO, *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967.

agli art. 33 e 34 e, dopo il 2001, anche all'art. 117, così com'è stato modificato dalla riforma costituzionale di quell'anno. Ma vi è un numero elevatissimo di disposizioni normative della legislazione ordinaria e costituzionale, di carte europee dei diritti, di leggi, di decreti legislativi, di decreti legge, di ordinanze, di regolamenti che regolano il mondo della scuola: nella costituzione italiana gli articoli riguardanti la scuola sono pochi e quindi, in definitiva, si può pensare che il compito di chi voglia valutare i problemi della costituzione nella scuola e della scuola nella costituzione sia limitato all'esame, alla considerazione delle tre ricordate disposizioni costituzionali.

Eppure il problema si presenta assai complesso, se si considera che il diritto non è soltanto il diritto scritto: una grande importanza assume anche il cosiddetto *diritto vivente*.

Il diritto vivente è composto non soltanto da disposizioni scritte ma anche da decisioni di corti e di tribunali dei singoli stati e delle organizzazioni sovranazionali, da orientamenti di partiti politici; il diritto in materia scolastica è costituito da istanze giudiziarie e da comportamenti di privati e di organi amministrativi e giurisdizionali; l'attenzione al diritto in genere e ai singoli diritti e doveri degli insegnanti e degli studenti richiede la continua ed attenta valutazione di quanto avviene nelle dinamiche reali della vita quotidiana.

Il diritto è quello che descriveva Rudolf von Jhering, nel suo libro *La lotta per il diritto*⁹⁸; un diritto per la cui attuazione si richiede l'impegno costante e rigoroso dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali operano per il migliore sviluppo della loro personalità e degli insegnanti della grande varietà di scuole esistenti in un determinato momento storico; un diritto che esige l'opera appassionata di persone consapevoli del fatto che talora si rendono necessarie e urgenti iniziative intese a contestare la legittimità di provvedimenti amministrativi e di ordinanze ministeriali; iniziative che richiedono la preventiva valutazione di complesse questioni, come, nel diritto scolastico, sono quelle che riguardano i crediti degli studenti, la disciplina normativa dell'ora di religione, la presenza dei simboli religiosi nelle aule scolastiche, i giudizi espressi dagli insegnanti di religione nei consigli scolastici, le pressioni esercitate dai genitori

⁹⁸ R. R. VON JHERING, *La lotta per il diritto*, Firenze, Sansoni, 1960.

degli allievi, le interferenze di organi confessionali, le delibere della conferenza episcopale italiana e di ogni associazione e confessione religiosa. Si tratta di valutazioni molto più difficili e complesse di quelle che si riferiscono alla considerazione e all'interpretazione di poche e consolidate disposizioni costituzionali.

Inoltre sarebbe sbagliato pensare che per comprendere i problemi della scuola nella carta costituzionale del 1948, ci si possa limitare a considerare le poche, già ricordate, disposizioni che parlano di scuola, di insegnamento e di istruzione. Vi sono infatti molte altre disposizioni costituzionali che assumono grande importanza: quelle contenute negli art. 1, 2 e 3, innanzi tutto, ma anche le disposizioni degli art. 4, 7, 8, 9, 17, 18, 19 e 21 della costituzione italiana, le norme della convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei suoi protocolli, le disposizioni delle carte dei diritti in Europa e nel mondo. Si tratta di disposizioni normative che mi limito qui a citare con dei semplici numeri, ma che assumono grande importanza per lo svolgimento della vita scolastica e per un buon risultato del lavoro didattico svolto dagli insegnanti⁹⁹.

Considerando gli ostacoli costituzionali che impediscono una dichiarazione di illegittimità costituzionale emessa dal giudice italiano delle leggi nei confronti dei regolamenti contrari a costituzione, è opportuno auspicare, con riguardo al problema dell'ostensione dei crocefissi nei luoghi pubblici, ripetute azioni in giudizio presso i giudici ordinari e presso la corte di giustizia per la tutela dei diritti umani in Europa; ed è necessario dunque fare affidamento sull'impegno e la tenacia di cittadini, singoli e associati, e di organizzazioni consapevoli della grande importanza che nel nostro paese assumono il principio di laicità e il rispetto dei diritti di libertà e di pluralismo in materia religiosa.

Vi sono oggi in Italia circa tre milioni di immigrati e tale numero è previsto che giunga nel prossimo decennio ai sei milioni; nella scuola di ogni ordine e grado il numero di bambini e di ragazzi di religione diversa rispetto a quella cattolica è in vertiginoso aumento e in aumento sono i casi in cui viene ritenuta inaccettabile, nella comune sensibilità, la presenza di simboli religiosi nei locali delle istituzioni scolastiche pubbliche.

⁹⁹ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, 2, 2^a ed., Padova, Cedam, 2006.

La corte di Strasburgo, con la sua sentenza del 3 novembre 2009, ha sostanzialmente stabilito che lo stato laico non può imporre identità precostituite e omnicomprensive, e deve offrire un ambiente includente a tutti, specialmente a chi è più vulnerabile, come i bambini. E per questo le istituzioni pubbliche non possono dare adito al sospetto di preferire una religione rispetto alle altre o all'assenza di religione, attraverso l'affissione di simboli che, per lo meno plausibilmente, possono essere ad essa associati.

La Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, *grand chambre*, con sentenza del 18 marzo 2011, ha tuttavia riformato la sentenza del 3 novembre 2009 e ha dichiarato che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche italiane non viola il diritto dei genitori di istruire i figli secondo le proprie convinzioni, né il diritto dei bambini alla libertà di religione e di coscienza, in quanto tale esposizione non è associata a pratiche di indottrinamento a favore della religione cattolica, né ad intolleranza verso altre religioni. Non condivido le conclusioni di questa sentenza ma, non potendo qui commentarne analiticamente il contenuto, mi limito ad osservare che si tratta di una sentenza che non considera adeguatamente la gravità delle violazioni dei principi costituzionali italiani ed europei che consegue alla presenza di simboli religiosi nei locali pubblici¹⁰⁰.

Fede nel diritto è il titolo di uno scritto del 1940 di recente pubblicato¹⁰¹: il significato di questa espressione assume una grande importanza per coloro che auspicano una soluzione positiva di una questione che riguarda da vicino la concreta esperienza di vita e di lavoro degli insegnanti italiani; fede nel diritto, un'espressione che assume rilievo soprattutto oggi che i cittadini sono costretti ad assistere a una continua svalutazione e spesso irrisione del diritto, della legalità, delle esigenze di rispetto delle regole di ogni genere.

¹⁰⁰ Rinvio in proposito al mio scritto *Libertà religiosa e simboli religiosi*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 217-29.

¹⁰¹ P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, Palermo, Sellerio, 2008.

*Laicità delle istituzioni e garanzie dei cittadini nella Repubblica italiana democratica**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie di laicità nei confronti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra istituzioni repubblicane e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. - 7. Problemi pratici della laicità oggi in Italia.

1. *Premessa*

In questo mio scritto si fa più volte riferimento alla *Repubblica italiana laica e democratica*: e infatti, a seguito della modifica costituzionale attuata con l'art. 114 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e dunque il problema della laicità delle istituzioni in Italia si pone con riferimento alla repubblica italiana nel suo complesso e deve ritenersi che, a partire dall'approvazione di tale legge, una valutazione dei problemi della laicità limitata esclusivamente alla considerazione della laicità «dello Stato» non esprima più la nuova realtà istituzionale.

Si consideri in proposito quale importanza, nella repubblica delle autonomie, assumano attualmente le politiche locali della multietnicità, dell'intercultura e del dialogo religioso e le iniziative promosse in molte delle più importanti città italiane (in particolare, città metropolitane e comuni), nelle quali vengono sempre più spesso costituite le c.d. *consulte laiche*, nate col proposito di tutelare e garantire le diversità

* In *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 1525-51.

dei cittadini e degli stranieri, singoli e associati, e la laicità delle istituzioni: nella società contemporanea, multiculturale e multireligiosa, la laicità delle istituzioni costituisce infatti «il più sicuro punto di riferimento per evitare l'inasprimento di fenomeni di fondamentalismo e integralismo religioso, di ogni matrice, pericolosamente disgregativi del patto di civile convivenza fra tutti i cittadini, uguali e portatori degli stessi diritti e doveri di fronte alle istituzioni, a prescindere dalle proprie connotazioni religiose, etiche, razziali, linguistiche, etniche, politiche, di sesso, di orientamento sessuale od altro»¹.

2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni

A proposito del significato che io penso si debba (o non si debba) attribuire a espressioni spesso usate nel dibattito che riguarda la questione della laicità, a me sembra giusto ritenere che il laico non è una persona che non vuole credere o che non crede; anche i laici, come tutti gli esseri umani, credono ed esprimono, nell'ambito filosofico, culturale e religioso, convinzioni, passioni, fedi e dunque è improponibile

¹ T. MONTI, *Una consulta laica in ogni città*, in *Critica liberale*, XIII, 2006, pp. 203-4, che, con particolare riferimento alla consulta torinese, osserva che questa costituisce una sorta di *lobby* cultural laica, che si rivolge a tutta la città di Torino per trasmettere e comunicare i propri principi e le proprie iniziative culturali; dall'altro, intende porsi come interlocutore laico delle istituzioni pubbliche locali; la consulta si rivolge inoltre a tutte le associazioni che ne possano condividere i principi e gli obiettivi al fine di costruire un percorso comune di collaborazione. Da ricordare anche l'istituzione della consulta romana per la laicità delle istituzioni, che intende essere un luogo di confronto e collaborazione fra le associazioni romane impegnate nella difesa della laicità e nella diffusione della cultura della tolleranza, del rispetto dell'autonomia, della libertà e della responsabilità individuali, della cultura della razionalità e della distinzione fra pubblico e privato. Come si legge nel documento di presentazione di tale istituzione, «Le tematiche della laicità sono ormai all'ordine del giorno e ci sentiamo impegnati a stimolare e orientare il dibattito, a mettere in comune storie, esperienze, esigenze, visioni diverse, in altre parole a far maturare una cultura ed una coscienza laica in grado di agire e di farsi sentire. La Consulta romana per la laicità delle istituzioni nasce con lo scopo di rafforzare le azioni delle associazioni che vi partecipano e di avviare una collaborazione con la Consulta torinese per la laicità delle istituzioni, con la quale condivide i principi fondativi, e con le altre Consulte che stanno nascendo e ci auspichiamo nascano in altre città italiane». Cfr. il fascicolo di gennaio 2007 della rivista *Critica liberale*.

la definizione dei laici come “non credenti”. E non è neppure esatta la contrapposizione, assai spesso proposta sulla stampa quotidiana e nel dibattito politico, tra *laici* e *cattolici*, per il semplice motivo, assai noto a chi conosce i problemi pratici della laicità, che nell’esperienza concreta vi sono molti cattolici che possono considerarsi laici, così come non è difficile conoscere individui che, pur dichiarandosi non credenti o atei, non assumono tuttavia comportamenti rispettosi delle esigenze di laicità: laico può considerarsi chiunque si ispiri al principio della «responsabilità della vita», un principio di libertà e di autonomia intellettuale per il quale ciascuno può consapevolmente scegliere il proprio progetto di vita, in base al valore dell’autodeterminazione².

Inoltre, non esistono sostanziali differenze tra i due termini *laicità* e *laicismo*, nonostante la frequenza con la quale, nella polemica politica, il termine *laicista* viene usato in senso spregiativo per qualificare (negativamente) chi, con maggiore forza, si propone di ottenere il rispetto delle esigenze di laicità nella società e si espone così a una delle accuse peggiori di questi tempi: l’accusa cioè di essere inguaribili *laicisti*. Se si consultano i più diffusi vocabolari della lingua italiana, può constatarsi che con il termine di *laicità* si intende l’«estraneità rispetto alle gerarchie ecclesiastiche o alle confessioni religiose» e con quello di *laicismo* si indica l’«atteggiamento che propugna l’indipendenza e l’autonomia dello Stato nei confronti della Chiesa, sul piano politico, civile, culturale»³; non sussistono in realtà differenze tra le due espressioni e tra le definizioni che se ne danno ed è solo un astratto artificio retorico quello di chi ritiene che tra le due espressioni ricorra una diversità sostanziale, che dovrebbe indurre, nelle intenzioni di chi usa tale artificio, a ritenere ammissibile il principio di laicità e meritevole di aspra contestazione chi sostenga il rispetto dell’esigenza laicista.

Quando si introducono aggettivi intesi a qualificare, in senso positivo o negativo, espressioni alle quali corrispondono degli autentici valori, risulta negativa per la chiarezza del dibattito la tendenza a differenziare concetti tra i quali non esiste una differenza sostanziale.

² U. VERONESI, “No” laico alla distinzione tra attiva e passiva, in *Corriere della sera*, 26 gennaio 2007, p. 46.

³ Cfr. le definizioni tratte dal *Dizionario della lingua italiana* di G. DEVOTO e G. C. OLI, II ed., Firenze, Le Monnier, 1975.

Il *ragionevole* pluralismo, si è detto qualche tempo fa in un incontro politico svoltosi a Orvieto; la *sana* laicità si legge di frequente negli interventi delle autorità ecclesiastiche, con le quali ci si propone di dimostrare che quella degli oppositori di talune tendenze clericali è una laicità *malata*, meritevole dunque di un'ideale terapia (ma è molto accreditata l'aggiunta degli aggettivi *vero* e *vera* per definire, e qualificare positivamente, il laico e la laicità); la *vera* libertà, l'*autentica* democrazia si sente dire spesso nei discorsi politici. Di frequente così le gerarchie ecclesiastiche in Italia tendono a svuotare del suo contenuto la parola *laicità*, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione⁴.

Il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di *sana laicità*, è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la *morale* e la *politica* e che la chiesa cattolica è l'autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

3. *Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità*

Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionalismo, al clericalismo e al fondamentalismo, secondo i quali, con differenze e analogie nell'uso delle tre espressioni, ci si propone di assegnare alle istituzioni politiche e ai poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali il compito di ottenere il rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante⁵.

⁴ A titolo d'esempio ricordo, tra i molti altri documenti ecclesiastici e pontifici, la nota dottrinale che, nel novembre 2002, la congregazione cattolica per la dottrina della fede rivolse ai politici italiani, nella quale si affermava: «Per la dottrina morale cattolica la laicità intesa come autonomia della sfera civile e politica da quella religiosa ed ecclesiastica – ma non da quella morale – è un valore acquisito e riconosciuto dalla Chiesa»: brano nel quale la chiara affermazione sull'esclusione della sfera morale dall'autonomia rispetto alla sfera civile e politica fa comprendere quali e quanti problemi si pongano sui rapporti tra morale civile e morale religiosa e tra società civile e società religiosa, per ripetere il titolo di un fortunato volume del 1959 di A. C. JEMOLO, *Società civile e società religiosa*, Torino, Einaudi, 1959.

⁵ Se una forma di dualismo è la premessa storica allo sviluppo del pensiero laico, che è impossibile immaginare in un contesto politico-religioso caratterizzato dall'identità

Il laicismo si esprime comunemente in un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla *tolleranza* delle credenze di tutti e sul *rifiuto del dogmatismo* in ogni settore della vita sociale⁶. Ritengo infatti che il principio di laicità possa oggi essere inteso come principio generale degli ordinamenti e si riferisca a un modello di neutralità attiva dello Stato laico che «impone a quest'ultimo, non solo in campo religioso, di favorire l'espressione di tutte le possibili istanze (ideologiche,

di stati e chiese, è con l'avvento dello Stato moderno che si è determinato un mutamento dell'originaria concezione unitaria del potere politico. Il pensiero e l'atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell'uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità.

⁶ Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel *principio della tolleranza*, detto anche *principio del dialogo*, a proposito del quale Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo, così si esprimeva nel 1960: «Si tratta non già di scoprire una religione o una filosofia universale al disopra delle religioni e delle filosofie particolari che si contrappongono nel mondo, e neppure di vagheggiarle tutte allo stesso modo in una loro imbalsamazione da museo, ma bensì di vedere se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del dialogo, secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte»: G. CALOGERO, *Tolleranza e indifferenza*, in *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, pp. 72-3. Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l'affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure, come è ovvio, esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti. È un principio, quello della tolleranza, le cui origini devono farsi risalire all'umanesimo del XVI secolo, che trova la sua massima espressione nel periodo dell'illuminismo del XVIII secolo e che diviene in seguito parte integrante del pensiero liberale: cfr. M. MANETTI, *Tolleranza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 460; l'autore giustamente ricorda che alle origini la tolleranza non aveva un significato propriamente libertario, ma alludeva a una scelta di opportunità, compiuta dal sovrano in nome della pace sociale e che tale scelta si opponeva alla politica di repressione dei dissenzienti, ma non riconosceva alcuna dignità al dissenso o all'eresia e aveva insomma il carattere di una concessione revocabile in ogni momento.

politiche, religiose, culturali), impedendo tuttavia l'affermarsi – non già l'esprimersi – di quelle che, per la loro intrinseca natura, abbiano uno scopo di prevaricazione derivante da un atteggiamento di integralismo esclusivo»⁷.

4. *Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989*

Se la *ragionevolezza*, l'*antidogmatismo*, la *tolleranza* e il *dialogo* sono tratti essenziali del pensiero laico, le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici, come quello entrato in vigore in Italia dopo il 1948, che prevedono la *democrazia* e il *pluralismo*.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è *espressamente* contemplato nella Costituzione italiana del 1948⁸. Nella disposizione costituzionale dell'art. 7, comma 1, è previsto il principio dell'indipendenza tra Stato e Chiesa cattolica, ma occorre essere consapevoli che il richiamo nella Costituzione (nell'art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha reso difficile la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l'evoluzione *democratica* della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell'assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del Partito comunista italiano, di richiamare nella Carta

⁷ F. RIMOLI, *Laicità*, in *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 269-70.

⁸ Il principio di laicità non è *espressamente* contemplato nelle Costituzioni europee diverse da quella francese, nella Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali approvata a Roma nel 1950, nella Carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre del 2000 e nella Costituzione europea del 19 giugno 2004: testi costituzionali che non prevedono *espressamente* il principio di laicità e che tuttavia fanno riferimento a regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione del valore della laicità.

costituzionale dell'Italia democratica i patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di un'*ipoteca del concordato* sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in Assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto⁹, «Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell'aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare»¹⁰.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della Carta costituzionale: rinviando ad altri approfondimenti la valutazione di questo complesso problema della storia contemporanea italiana, può essere significativo ricordare una polemica tra *L'Osservatore romano* e *l'Unità*, poco dopo un intervento del sommo pontefice, che, nell'inverno del 1956, aveva deplorato la pretesa immoralità della città di Roma. Sul quotidiano *l'Unità* si era posta la domanda: ma cosa vogliono le autorità ecclesiastiche: «che il partito della Democrazia cristiana al governo sia il braccio secolare dello Stato?» Ed ecco come rispondeva *l'Osservatore romano*: «*l'Unità* è l'organo del partito che votò alla Costituente l'articolo 7. Non può averlo dimenticato. Non può dunque aver dimenticato che il suo partito votò la dichiarazione costituzionale: la religione dello Stato è la cattolica. Abbastanza perché lo Stato ne sia il braccio secolare, senza aver bisogno di ricorrere ad un partito». Sfocata e poco convincente apparve in proposito la reazione polemica espressa, nei confronti della dichiarazione vaticana, da Ambrogio Donini, in occasione di un discorso pronunciato al Senato nella seduta del 10 ottobre 1957¹¹.

⁹ Cfr. il testo dell'intervento di P. CALAMANDREI, *Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1970, pp. 513-20.

¹⁰ P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 5, maggio 1947, pp. 409-21 e in ID., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 291-315, spec. p. 314.

¹¹ Il discorso venne pubblicato in *Belfagor*, XIII, 1958, 1, pp. 106-15.

In conformità con quanto aveva lucidamente previsto in Assemblea costituente Piero Calamandrei, la considerazione dello Stato come braccio secolare delle istanze provenienti dalla Chiesa cattolica, dopo il 1948, e per un lungo periodo, è stato il *nocciolo* della questione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.

Con un riferimento all'attualità, che a me pare doveroso in questa circostanza, ritengo di dovere rilevare quanto infelice, o quanto meno inopportuno, sia stato il richiamo che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in una intervista rilasciata il 29 gennaio 2007 a Madrid, ha fatto, alla discussa votazione dell'Assemblea costituente del 25 marzo 1947. Dopo avere osservato «Non ho dubbi che si possa trovare una sintesi sulle unioni civili anche nel dialogo con la chiesa cattolica e tenendo conto delle preoccupazioni espresse dal pontefice e dalle alte gerarchie della chiesa», il Presidente della Repubblica ha dichiarato: «Mi pare che nella storia italiana, a cominciare da quando fu scritta la Costituzione, si trovò il modo di arrivare a una combinazione delle diverse sensibilità già quando si scrisse l'articolo 7 della Costituzione»: ma quel voto, allora e negli anni successivi, ha suscitato molte e giustificate reazioni critiche che inducono a esprimere fondati dubbi che si tratti di un evento positivo della nostra storia costituzionale. Tale dichiarazione è stata variamente commentata e a me pare criticabile non tanto per il riferimento alla necessità di un dialogo con la Chiesa cattolica che in un ordinamento democratico è necessario e auspicabile, così come il dialogo con ogni soggetto rilevante nella società, ma proprio per l'apprezzamento nei confronti di un voto in Assemblea costituente che merita tuttora di essere giustamente criticato.

Sbaglierebbe, a mio avviso, chi ritenesse che parlare di quel voto di più di sessant'anni fa significhi rievocare un momento di storia costituzionale di un lontano passato che non esercita più alcuna influenza nella vita politica dell'Italia di oggi: per dimostrare quanto erronea sia tale opinione, è sufficiente rammentare come il riferimento alla laicità costituisca uno dei "nodi" più difficili che ha impegnato il lavoro dei dodici "saggi" (erano tredici prima della rinuncia di Giorgio Ruffolo) incaricati di scrivere il c.d. *manifesto del partito democratico*¹²: nel

¹² Il gruppo ristretto che ha elaborato l'ultimo testo del *manifesto* era formato da

passaggio sulla laicità il risultato di tale lavoro, che, come si è scritto, «gronda prudenza»¹³, è la formulazione di un testo nel quale risulta evidente lo sforzo di armonizzare le diverse istanze di chi ritiene essenziale la difesa della laicità della Repubblica e chi afferma la necessità di riferimenti, diretti o indiretti, al Concordato: chi legge il testo di tale *manifesto* può così constatare che all'affermazione, a mio avviso pienamente condivisibile, che «La laicità non è una ideologia antireligiosa, ma è il rispetto e la valorizzazione del pluralismo degli orientamenti culturali», viene aggiunta un'altra affermazione, oggetto invece di molte e fondate critiche nel dibattito politico e culturale, che trova riferimenti in una sterminata bibliografia degli ultimi sessant'anni, nella quale si proclama: «Riteniamo che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica siano stati validamente definiti dalla Costituzione».

Anche se comprendo le difficoltà degli organi dirigenti del partito dei democratici di sinistra di esprimere critiche alla decisione con la quale nel 1947 il partito comunista italiano, con qualche limitata eccezione, aderendo alla pressione di Togliatti intesa a «salvare l'unità delle masse e la pace religiosa», votò a favore del richiamo dei patti lateranensi nella Costituzione, con l'approvazione dell'articolo 7, definito da Benedetto Croce «uno stridente errore logico e uno scandalo giuridico», penso che per moltissimi italiani, consapevoli delle conseguenze di quel voto, la soluzione costituzionale del richiamo ai patti lateranensi stipulati durante il regime fascista rappresenti oggi il ricordo di una soluzione inaccettabile.

Se la Carta costituzionale del 1948 non fa alcun riferimento al principio di laicità, quest'ultimo costituisce tuttavia un principio che, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria come separazione della sfera dello Stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di *democrazia pluralista* previsto nella Carta costituzionale italiana e in molte delle altre costituzioni europee.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, è noto che, con specifico riferimento al *caso italiano*, con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra Corte costituzionale ha inteso

Giorgio Tonini, Salvatore Vassallo, Michele Salvati, Pietro Scoppola, Giorgio Mattarella e Roberto Gualtieri.

¹³ M. GUERZONI, *Partito democratico. Il manifesto dei "saggi"*, in *Corriere della sera*, 2 febbraio 2007, p. 13.

affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. *laicità positiva* (ancora una volta un aggettivo per la laicità!) quella cioè della «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»¹⁴; la Corte costituzionale non ha invece accolto quella concezione della *laicità-neutralità*, considerata «l'espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati¹⁵: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrelevanza per lo Stato e per le istituzioni repubblicane dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare alla coscienza dei credenti. Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della Costituzione della Repubblica romana del 1848, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa¹⁶. È questa una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l'esperienza della vita parlamentare, nella quale, in occasione del voto sulla legge in materia di fecondazione artificiale, e, più di recente, delle discussioni sul riconoscimento delle *unioni di fatto* e sulla valutazione dei c.d. temi eticamente sensibili (ma meglio andrebbero definiti come temi eticamente *inediti*), è possibile constatare che le esigenze di laicità della società italiana erano maggiormente rispettate negli anni nei quali furono approvate leggi come quella sul divorzio e sull'interruzione della gravidanza. Anche a questo proposito occorre ribadire il diritto dei cittadini a leggi che non impongano comportamenti o divieti ispirati a pur rispettabili principi religiosi ed etici, ma garantiscano la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali.

¹⁴ Cfr. il punto n. 4 del *considerato in diritto* della sentenza.

¹⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976. Sul pensiero di Costantino Mortati può vedersi il mio scritto *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 491-510.

¹⁶ Cfr. sul punto S. LARICCIA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1848*, in *Giur. cost.*, XLIV, 1999, pp. 453-82.

5. *Le garanzie di laicità nei confronti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*

A proposito dell'esigenza, sottolineata con forza da Lelio Basso nell'ultimo suo discorso in Parlamento, che tutti gli esseri umani siano «considerati fini e non strumenti del potere altrui», è noto che, in Assemblea costituente, il problema dei diritti della persona umana era stato posto, sin dal 9 settembre 1946, da Giuseppe Dossetti, in relazione ai testi da approvare nella Costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la Costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti¹⁷. In tale ordine del giorno, poi non sottoposto a votazione, si considerava come unica impostazione conforme alle esigenze storiche di quegli anni, quella che affermasse «l'esistenza

¹⁷ Diritti «che non possono non essere comuni a tutti». Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno: «La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato». La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione. Palmiro Togliatti era intervenuto nel dibattito osservando che le dichiarazioni in esso contenute potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa e ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione. Cfr. sul punto il volume G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. MELLONI, Bologna, il Mulino, 1994, spec. pp. 101-6.

sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

Pur in assenza di disposizioni costituzionali che qualifichino *espressamente* lo Stato italiano e le sue istituzioni con riferimento al principio di laicità, il problema dell'alternativa laicità/confessionalità, che era stato discusso durante i lavori dell'Assemblea costituente, ha dominato il dibattito sui caratteri dello Stato italiano dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948 e la discussione sul carattere confessionale o laico dello Stato italiano ha costituito una questione di primaria importanza nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi sessant'anni.

Per comprendere e valutare l'influenza che i valori costituzionali hanno esercitato sul sistema legislativo italiano riguardante il problema religioso e, più in generale, sull'esperienza giuridica in materia religiosa nell'Italia democratica degli anni che seguono l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948, è necessario tenere presenti le condizioni che hanno caratterizzato la vita sociale del nostro paese in tale periodo¹⁸.

Un primo compito che si poneva con urgenza al legislatore dell'Italia democratica era quello di una tempestiva riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, capace di assicurare: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili di ogni essere umano sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quale si sviluppa la sua personalità (art. 2 cost.), il rispetto della eguaglianza dei cittadini, singoli e associati, indipendentemente dal culto professato, e del principio di imparzialità dello Stato in tale materia (artt. 3 e 97 cost.), l'attuazione del principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1, cost.), il riconoscimento delle libertà, individuali e collettive, di religione e verso la religione

¹⁸ Le norme costituzionali sul problema religioso rivelano l'esigenza, profondamente avvertita dalle forze politiche che elaborarono la Costituzione del 1948, di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato – un passato che, in tema di religione, aveva visto discriminazioni e posizioni di privilegio nei confronti di individui, di gruppi e di confessioni religiose – e di affrontare alla luce di tale esperienza il problema consistente nel prevedere una normativa capace di consentire una pacifica convivenza delle organizzazioni sociali con finalità religiosa e un sistema di garanzie conforme alle nuove istanze di libertà espresse dalla comunità.

(art. 8, 17, 18, 19, 20, 21, 33 e 38 cost.); una riforma idonea cioè a inserire stabilmente nel sistema il riconoscimento dei più significativi valori contenuti nella Costituzione con riferimento al fattore religioso.

L'esperienza giuridica tuttavia è rappresentata, oltre che dalla legislazione, anche dalle tendenze giurisprudenziali, dalla politica governativa, dagli orientamenti delle forze politiche, dalla prassi amministrativa, dagli indirizzi seguiti nella produzione scientifica, dalle posizioni assunte dall'opinione pubblica, e cioè dai comportamenti degli uomini e delle donne che compongono la società di un paese e costituiscono i veri protagonisti di tale esperienza.

È stato merito della dottrina più sensibile al nuovo clima che andava maturando nel paese, in corrispondenza con i profondi mutamenti costituzionali sopravvenuti alla caduta del regime fascista, avere tempestivamente individuato l'esigenza di affermare un criterio generale di interpretazione delle norme giuridiche riguardanti il fatto religioso: «quello di saggiare le concezioni teoriche alla stregua della garanzia di libertà dell'individuo»¹⁹. Per un lungo periodo tuttavia non vengono adeguatamente poste in rilievo le contraddizioni rilevabili nel sistema dopo le innovazioni previste dal costituente e non vengono evidenziate le nuove potenzialità offerte dai principi costituzionali in materia religiosa per una interpretazione della disciplina legislativa capace di rinnovarne i contenuti e i metodi e di tenere conto dei valori affermati nella carta del 1948²⁰.

È noto d'altra parte che la Costituzione italiana è stata la sintesi di un compromesso tra forze politiche concorrenti tra loro; il tentativo di pervenire a soluzioni unitarie sulle quali concordassero le formazioni

¹⁹ L. SCAVO LOMBARDO, *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi*, in *Foro it.*, 1947, I, cc. 251 ss.

²⁰ Le ragioni che spiegano tale atteggiamento sono numerose e complesse: in proposito non è da sottovalutare l'influenza esercitata da alcune scelte "politiche" adottate dallo stesso costituente. La difficoltà, apparsa evidente durante il periodo in cui si svolsero i lavori dell'Assemblea costituente, di pervenire a un'intesa tra le forze politiche sulla materia religiosa indusse ad accogliere, su alcuni tra gli aspetti più specifici della questione religiosa – rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, relazione tra le garanzie di libertà e di eguaglianza, tutela degli interessi individuali e collettivi, diritti e libertà nelle formazioni sociali e delle formazioni sociali, limiti alle libertà individuali e collettive in tema di religione, pluralismo religioso, diritto di famiglia, libertà della scuola privata ecc. –, le soluzioni capaci di soddisfare le aspirazioni promananti dalle diverse correnti politiche.

politiche presenti nell'Assemblea costituente non soltanto traspare nel policentrismo, nel regionalismo, nel pluralismo sociale, ma fa sì che alla Costituente venga elaborato un sistema di garanzie nel quale i diritti di libertà delle Carte ottocentesche soffocati dal regime fascista convivono, in un reciproco collegamento, con i diritti sociali di cui sono portatori i movimenti socialisti²¹.

Una prima, e più grave, contraddizione è possibile riscontrare proprio nell'art. 7 cost., la cui principale difficoltà di interpretazione deve farsi risalire alla volontà del costituente di prevedere, nella stessa disposizione, due principi non facilmente conciliabili tra loro: il riconoscimento delle rispettive sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, «ciascuno nel proprio ordine», contemplato nel comma 1 e la disciplina *pattizia* dei loro reciproci rapporti, richiamata nel comma 2 della stessa disposizione²².

Dal punto di vista politico e giuridico la conferma della intangibilità dei patti stipulati nel 1929 e l'interpretazione che, con varie sfumature, sostiene il principio della prevalenza del sistema concordatario e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del

²¹ Cfr. N. BOBBIO, *Profilo ideologico del Novecento*, in *Storia della letteratura italiana* a cura di E. CECCHI e N. SAPEGNO, IX, Firenze, La Nuova Italia, 1969, pp. 121 ss., spec. p. 218. Il compromesso attuatosi, anche in materia religiosa, tra le due maggiori forze politiche, la Democrazia cristiana e il Partito comunista italiano, determina una situazione per cui, mentre con talune disposizioni si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 cost.), la parità giuridica dei cittadini senza distinzione di religione (art. 3), l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), il diritto di riunione (art. 17) e di associazione (art. 18) per fini religiosi, la libertà di pensiero, di stampa e di propaganda religiosa, la garanzia di professare liberamente la propria fede in forma individuale e associata e di esercitare il culto (art. 19 e 21), il divieto di limitazioni legislative per il fine di religione o di culto di una qualsiasi istituzione (art. 20), con l'art. 7, comma 2, cost., e soprattutto con l'interpretazione che ne propone una parte della dottrina e della giurisprudenza, si instaura in Italia un regime concordatario confessionista contrastante con la eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con la libertà delle confessioni religiose.

²² Con la norma contenuta nell'art. 7, comma 2, cost., il legislatore costituzionale, anziché affrontare *ex novo* il problema dei rapporti con la Chiesa cattolica in Italia e prevedere un sistema che in ordine a tali rapporti fosse coerente con i nuovi principi e valori espressi dall'ordinamento democratico, per un complesso di motivi sui quali i giuristi e gli storici si sono soffermati in questi anni, preferì ancorarsi a una legislazione già esistente, anche se in molte sue norme difforme rispetto alle disposizioni costituzionali.

1948 determinano la grave conseguenza che per molti anni l'azione dello Stato viene vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vengono a trovarsi in una condizione di vergognosa mancanza di libertà²³.

Si spiega così come rimangono senza alcun effetto i ripetuti tentativi con i quali i rappresentanti delle minoranze religiose in Italia chiedono l'abrogazione della legislazione sui «culti ammessi» (l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289) e l'applicazione del principio contenuto nell'art. 8, comma 3, cost., che riconosce alle rappresentanze delle confessioni diverse dalla cattolica il potere di stipulare le intese con lo Stato, sulla cui base avrebbe dovuto essere emanata dopo il 1948, per preciso impegno costituzionale, la legislazione riguardante i culti diversi dal cattolico²⁴.

La tendenza a svalutare l'importanza dei principi costituzionali

²³ Con riferimento a tale periodo cfr. S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313 ss.; ID., *La politica ecclesiastica italiana nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, II, Milano, Giuffrè, p. 816 s.

²⁴ Anche con riguardo alla disciplina giuridica delle minoranze religiose, come con riferimento a molte altre materie, rimangono in vigore le disposizioni legislative emanate durante il ventennio fascista, che contengono principi illiberali e sono ispirati all'attuazione di valori ben diversi rispetto a quelli che caratterizzano il nuovo ordinamento democratico. Si verifica così una situazione paradossale per cui, pur in presenza di una Costituzione composta da disposizioni capaci di assicurare una adeguata garanzia delle libertà democratiche relative al *fatto* religioso, per circa un decennio dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si assiste a una sistematica violazione delle norme poste a tutela delle libertà di religione e si nota una scarsissima sensibilità per l'attuazione dei nuovi valori costituzionali. «La situazione di fatto italiana è assai semplice: – osservava Arturo Carlo Jemolo nel 1952 – non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione [...]; non è mai entrato in vigore l'art. 8 [...]; mai, almeno in questa materia, l'art. 17 [...]. Per il Ministero dell'Interno [...] non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 [...] e l'art. 18 del t.u. della legge di p.s. 18 giugno 1931 [...]. Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, che le riunioni per scopo religioso non possano fruire della libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni [...]. Non c'è cioè in Italia neppure quella libertà di *devotio domestica*, che era largamente accordata alle minoranze religiose già prima della Rivoluzione francese, e di cui almeno gli stranieri fruivano pure nella Roma dei Papi. È questo per molti di noi un argomento penoso, perché non possiamo non considerare che ciò che si verifica in Italia sarebbe impensabile in ogni Paese al di là delle Alpi [...]»: A. C. JEMOLO, *Libertà religiosa*, in *Il Mondo*, 4, 4 ottobre 1952, n. 40, p. 2.

per una modifica del sistema legislativo e l'orientamento favorevole a interpretare in senso restrittivo le garanzie contemplate nella Costituzione e a negare l'influenza dei valori costituzionali sull'esperienza giuridica relativa al fenomeno religioso caratterizzano, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la politica del governo, le prevalenti posizioni dottrinali e giurisprudenziali, la prassi amministrativa e l'atteggiamento dell'opinione pubblica. Questa affermazione può trovare conferma: nell'ostinato rifiuto del governo di accogliere le istanze delle minoranze religiose per una legislazione più liberale e democratica e nella scarsa sensibilità dimostrata dalle forze politiche di opposizione in ordine a tale questione; nel tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione garantita nell'art. 19 cost., individuando una serie di limiti inesistenti nella disposizione costituzionale (unico limite previsto è quello del buon costume!) e non collegabili alla tutela di "altri" valori protetti dalla Costituzione; nella distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche, con la ulteriore suddivisione delle prime in norme precettive a efficacia immediata e norme precettive a efficacia differita; nell'inattuazione della regola per la quale, ove determinate disposizioni siano suscettibili di assumere anche significati incompatibili con disposizioni costituzionali, gli organi giudiziari debbono accogliere l'interpretazione conforme alla Costituzione; nella esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione delle libertà di religione e verso la religione; nell'inadeguata importanza attribuita all'art. 2 cost., disposizione per molti anni ritenuta inidonea a garantire i diritti inviolabili del fedele cattolico, sul presupposto che si tratti di una disposizione non riferibile alla Chiesa cattolica, che non può configurarsi come una comunità intermedia (ma la Costituzione parla di «formazioni sociali» e non di «comunità intermedie»!); nello scarso rilievo riconosciuto al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, comma 2, cost.; nell'adesione alla tesi che sostiene la necessità di distinguere tra tutela (della eguaglianza) delle singole persone fisiche e tutela (della eguaglianza) dei gruppi sociali, concezione fondata su una rigida distinzione tra individuo e gruppo²⁵; nell'adesione alla tesi

²⁵ Cfr. in proposito S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, p. 117 ss.

che ritiene compatibile il principio di disuguaglianza con il riconoscimento di una piena libertà religiosa, dimenticando che l'eguaglianza è la condizione che in concreto rende possibile l'esercizio della libertà; nell'affermazione del principio che la diversa rilevanza quantitativa di un gruppo sociale giustifichi e renda anzi necessario un trattamento giuridico differenziato; nell'attenzione dedicata soltanto da pochi e isolati intellettuali al problema della protezione delle minoranze religiose e della loro libertà nella società.

Per un lungo periodo, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, gli organi pubblici, le forze politiche e sociali, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti agiscono come se la Carta costituzionale non esistesse, con la conseguenza che viene ostacolato e rinviato nel tempo il processo di rinnovamento delle istituzioni italiane e il programma costituzionale rimane, come osservava Piero Calamandrei, il programma di «una rivoluzione non ancora attuata, ma promessa per l'avvenire».

Più di cinquant'anni fa, nel 1953, dalla lettura del primo fascicolo di quell'anno de *il Ponte*, la rivista fondata e diretta da Piero Calamandrei²⁶, in particolare dall'appassionata prosa di Giorgio Spini, ebbi modo di apprendere la desolante situazione di persecuzione dei protestanti in Italia, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, quando la causa della libertà religiosa venne perorata in Parlamento da uomini delle più diverse parti politiche e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e Arturo Carlo Jemolo²⁷.

«Fu la lunga notte clericale – scriveva Lelio Basso in un articolo, pubblicato sulla rivista *L'Astrolabio* del 27 settembre 1970 – , l'epoca delle persecuzioni scelbiane contro gli acattolici, l'epoca in cui ogni

²⁶ Sul fascicolo n. 12 del 2006, pp. 78-94 de *Il Ponte* è pubblicato un mio articolo su *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*.

²⁷ G. SPINI, *La persecuzione degli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, IX, 1953, n. 1, pp. 1-14. Sarebbe opportuno che i giovani, assai spesso ignari di importanti vicende della storia contemporanea del nostro paese, andassero a rileggere il saggio di Giorgio Spini per conoscere questa pagina nera della storia della nostra repubblica e per comprendere le forme e gli strumenti del regime di persecuzione religiosa adottato nei primi anni dell'Italia democratica. Sull'esperienza di quegli anni può vedersi il mio contributo *Le libertà di religione nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422.

riunione dei protestanti era sovversiva ed era consentito ai vescovi di ingiuriare i non credenti. L'art. 7 della Costituzione e la cancellazione del 20 settembre dalle festività nazionali [decisa in una seduta alla camera del 25 maggio 1949] sono residui di quell'epoca e di quella mentalità che vanno eliminati se si vuole che l'unità sia sul serio raggiunta. Ma lentamente lo spirito laico riprese e l'opinione pubblica cominciò a manifestare segni di crescente insofferenza verso le norme concordatarie, condannate anche da molti cattolici. Ci fu una pronuncia pressoché unanime alla Camera (contrari solo i missini) per la revisione del Concordato, che ne esclude le norme antidemocratiche e anticostituzionali – che sono la maggioranza [...]. Più tardi la lunga lotta per il divorzio. [...]. [Tuttavia], anche se la battaglia per il divorzio sarà vinta – aggiungeva Basso – non sarà vinta la battaglia per l'eguaglianza e la libertà religiosa in Italia, finché rimarrà l'art. 7 e finché rimarranno i Patti Lateranensi»²⁸.

6. *La disciplina bilaterale dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa*

Come sperava Lelio Basso, la battaglia per il divorzio è stata vinta, con il referendum del 12 maggio 1974; con l'approvazione della l. 22 maggio 1978, n. 194, è stata vinta anche la battaglia per la previsione di nuove norme in materia di interruzione della gravidanza; dei patti lateranensi è rimasto in vigore il solo trattato del Laterano, con esclusione però della disposizione più antidemocratica e anticostituzionale, che era quella contemplata nell'art. 1, nel quale

²⁸ L. BASSO, *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *Astrolabio*, VIII, 27 settembre 1970, n. 38, pp. 12-13, il quale osservava: «Cinque anni fa ero stato io a prender l'iniziativa, in sede parlamentare, di riproporre il problema all'attenzione del paese, presentando quella mozione per la revisione che approdò al voto testé ricordato di tre anni fa. Dissi allora che personalmente ero per l'abolizione del Concordato, ma che ritenevo necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sul significato dei Patti Lateranensi e che, appunto per questo, mi limitavo allora a chiedere la revisione. Ma oggi considero che il miglior modo di celebrare tutti assieme "non senza commozione ed entusiasmo" la fine del potere temporale sia quello di porre fine anche al potere temporale indiretto, a cui i Patti Lateranensi hanno aperto le porte e che ha trovato nell'art. 7 della Costituzione un solido fondamento».

era previsto che la religione cattolica, apostolica, romana era la sola religione dello Stato italiano; nel 1985 è entrato in vigore il patto di villa Madama, e cioè il nuovo Concordato stipulato fra l'Italia e la Santa Sede il 18 febbraio 1984.

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni Ottanta, hanno portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del Concordato del 1929, quando i rappresentanti dello Stato italiano e della Santa Sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista. La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comunque rinviata nel tempo) anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva, dovuto all'importanza che, per le varie confessioni religiose, ha assunto l'obiettivo di ottenere l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello Stato italiano e delle Chiese.

L'art. 1 dell'accordo, dopo avere precisato che «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» impegna la repubblica italiana e la santa sede «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». È importante e opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze dell'uomo e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, comma 1, cost., nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* e, dopo il 1985, nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della *logica confessionale*, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo Stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali, ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e

dell'ordinamento italiani, può in concreto interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?²⁹.

Sono trascorsi più di vent'anni da quando in Italia è stata approvata la legge 25 marzo 1985, n. 121, contenente la *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant'anni, ho espresso l'opinione che il Concordato e gli accordi di natura concordataria, rispondenti all'esigenza dei regimi autoritari di favorire la concessione di privilegi alle confessioni religiose e di agevolare l'esplicitarsi di forti influenze del fattore clericale sulle istituzioni pubbliche e private, non costituiscono più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra Stato e Chiese e che un semplice aggiornamento dei Patti lateranensi del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali anche in materia religiosa, l'imparzialità dello Stato in tale materia e il principio di laicità, che opera come «fattore primario del modello di democrazia pluralista» del nostro sistema giuridico³⁰.

Molti dei problemi conseguenti alla confessionalizzazione della società italiana determinati dall'entrata in vigore dei Patti lateranensi del 1929 e dalla decisione dell'Assemblea costituente di richiamare tali patti nella Carta costituzionale del 1948³¹ non sono venuti meno con l'approvazione del nuovo Concordato: è tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il Concordato costituisce uno strumento superato e inadeguato a soddisfare le attuali esigenze della società civile.

Negli ultimi decenni si sono verificate le condizioni favorevoli per l'instaurarsi di sempre più frequenti e intensi rapporti tra autorità pubbliche e quelli che possono qualificarsi i rappresentanti degli

²⁹ Cfr. sul punto S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, p. 166.

³⁰ RIMOLI, *Laicità*, cit., in *loc. cit.*

³¹ Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981.

interessi religiosi³², intendendo con tale espressione non soltanto le chiese e le confessioni religiose, ma anche altre organizzazioni interconfessionali, intraconfessionali e non confessionali. Sull'affermarsi di questa pratica del confronto e del dialogo ha fortemente influito il proposito di agire nella prospettiva di un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in ambiti essenziali quali sono quelli dell'educazione e della formazione, della lotta per il superamento delle discriminazioni e dell'emarginazione sociale, della parità dei sessi, della sanità. Queste tendenze e il perseguimento di questi obiettivi pongono problemi di non facile soluzione per chi si proponga di favorire la costruzione di una società e l'organizzazione di istituzioni fondate sul principio di laicità.

Tra gli esempi più significativi delle pressioni esercitate da organizzazioni religiose sulle politiche pubbliche in Italia possono ricordarsi i seguenti: discorsi delle gerarchie ecclesiastiche in materia matrimoniale, con particolare riferimento al divorzio e agli obblighi che deriverebbero per i giudici e gli avvocati nell'esercizio delle loro funzioni; affermazioni della Conferenza episcopale italiana, ripetute e sempre più pressanti, tendenti a perseguire l'obiettivo di introdurre o modificare la legislazione e le prassi in materia di ricerca scientifica e di riconoscimento dell'embrione e della persona umana; insistenza con la quale, pur dopo la sottoscrizione della Costituzione europea, si continua a richiedere la menzione, nel preambolo della Costituzione stessa, delle radici cristiane, e/o giudaico-cristiane³³.

Non mi soffermo qui nel considerare se nel periodo più recente si siano accentuati in Italia i caratteri di modernità, democrazia, solidarietà e pluralismo; a me pare che, in molti ambiti, vi siano giustificate

³² Può consultarsi in proposito S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967.

³³ Nel 1994, concludendo una relazione dedicata ai problemi della laicità in Italia, ricordavo gli ostacoli esistenti nel nostro paese per la laicizzazione della politica e per la costruzione dell'Italia democratica come Stato laico e aggiungevo le seguenti parole: «il futuro è di fronte a noi, [...], affidato all'impegno cosciente e responsabile di tutti coloro che perseguono l'obiettivo di un'emancipazione della politica dalla religione e quindi dello Stato dalle Chiese ed assegnano ad un comportamento politico autonomo dai valori religiosi il compito di creare uno Stato moderno, laico, democratico, solidario e pluralista»: *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, in *Behemoth*, IX, 1994, n. 16, pp. 75-84.

ragioni per ritenere che la situazione non sia molto migliorata rispetto al passato e che vi siano anzi sempre maggiori ostacoli per l'affermazione di in valore importante qual è la laicità della repubblica e delle sue istituzioni.

Pur nella consapevolezza di quanto mutate siano le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, nei confronti dei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, occorre purtroppo dire che in tale materia anche oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico: non lo è perché: 1. non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico³⁴); 2. non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; 3. non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, giacché, come aveva giustamente osservato Lelio Basso nella relazione della proposta di modifica costituzionale presentata in parlamento il 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta a una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà» (p. 16 della Relazione) e la libertà si trasformi dunque in *privilegio*³⁵ (in violazione della

³⁴ Per le ragioni che giustificano tale affermazione, possono vedersi i miei scritti *Laicità e politica*, cit.; *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, pp. 143-96; *Laicità e confessionalità dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, nel volume a cura di M. GALIZIA, Milano, Giuffrè, 1996; *Esigenze di laicità della società italiana*, in *Manifesto laico*, a cura di E. MARZO e C. OCONE, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 59-67; *Laicità, garanzia di libertà per tutti*, in *Confronti*, 2002, 3, p. 4; *Una legge a garanzia della laicità?*, in www.federalismi.it; *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1245-55; *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 330-6; *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli, Jovene, 2005, pp. 247-66; *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, cit.; *Libertà religiosa e simboli religiosi*, in *Studi per i cinquant'anni della Corte costituzionale: il diritto ecclesiastico*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 217-29; *La laicità della Repubblica italiana*, in *Studi per i cinquant'anni della Corte costituzionale*, a cura di A. PACE, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 415-44; *La laicità delle istituzioni repubblicane italiane*, in *democrazia e diritto*, XLIV, n. 2, pp. 89-110.

³⁵ Con riferimento a tale alternativa, cfr. il mio vecchio scritto *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, in *Dir. eccl.*, 1977, I, pp. 282-92.

Costituzione italiana e dei principi del Concilio Vaticano II: ricordo in particolare il par. 76 della Costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, nel quale si precisava che la Chiesa cattolica avrebbe rinunciato all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti ove la loro presenza avesse fatto dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo); 4. non sono garantite, anche dopo la stipulazione del Concordato di villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; 5. non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche; 6. sono tuttora previsti, in materia religiosa, controlli esercitati da giudici, come quelli del Consiglio di Stato, che non godono delle necessarie garanzie di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e non hanno competenze in materia di diritti soggettivi (soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004), mentre in tale materia sussistono, garantiti dalla Carta costituzionale dell'Italia democratica, diritti costituzionali, e dunque *diritti*, non *interessi legittimi*.

Le preoccupazioni sono particolarmente giustificate in materia scolastica, nella quale da molto tempo è in atto un processo di sistematica distruzione della scuola pubblica, dimostrato da tanti e significativi *fatti* verificatisi nel periodo più recente: approvazione dalla legge n. 62 del 10 marzo 2000 relativa alla parità scolastica e al diritto allo studio e all'istruzione, una legge a mio avviso incostituzionale, perché contrastante con importanti principi contenuti in tema di scuola, insegnamento e istruzione nell'art. 33 cost.; assunzione a tempo indeterminato nella scuola pubblica di migliaia di docenti di religione cattolica; prassi delle scuole private cattoliche di ogni ordine e grado di licenziare chi si sposi con rito civile o chi realizzi una famiglia di fatto; definirsi di un quadro complessivo di politica scolastica che privilegia le scuole private e la scuola come servizio ai privati e indebolisce ulteriormente il profilo laico della scuola concepita come luogo di convivenza e di confronto di tutte le idee .

È necessario essere consapevoli che soltanto una scuola veramente laica, che rispetti cioè tutte le fedi senza privilegiarne alcuna, è in grado di operare su un piano di parità e cioè con piena legittimità costituzionale. Il *pluralismo religioso e culturale*, sulla cui impor-

tanza nel sistema costituzionale italiano possono leggersi le sentenze della Corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203 e 14 gennaio 1991, n. 13, può realizzarsi soltanto se le istituzioni scolastiche rimangono imparziali di fronte al fenomeno religioso: l'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, che non potrebbe in concreto essere tendenzialmente esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

L'influenza del fattore clericale sulle politiche pubbliche in Italia continua ad avere un rilievo negativo sull'evoluzione della società democratica e occorre non sottovalutare l'importanza che assume il problema della laicità nel nostro paese. Non vi è dubbio che i temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra Stato e Chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità della Repubblica italiana e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della *logica concordataria* come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle Chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

Sono più di trent'anni che i problemi della rilevanza giuridica della famiglia di fatto, anche al di là dei rapporti di filiazione, sono oggetto di ampi e approfonditi studi civilistici e costituzionalistici, che hanno consentito di constatare come la tendenza culturale, anche sul piano internazionale, da molto tempo ormai si è evoluta nel senso di una sempre maggiore equiparazione delle «due famiglie», come si legge in una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 1979. Obiettive ragioni di giustizia e di desiderabilità sociale hanno sempre indotto il legislatore a limitarsi a prevedere un «minimo giuridico» nell'ambito della famiglia, in coerenza con l'esigenza che, in materia di rapporti familiari, il diritto si limiti a pochi e limitati interventi, come se la famiglia costituisse un'isola appena lambita dal mare. Chi conosce l'argomento sa che sin dagli anni Ottanta dello scorso secolo si prevedeva che la *deregulation* della famiglia legittima si sarebbe correttamente accompagnata a una giuridicizzazione limitata di quella naturale, verso un progressivo accostamento dello statuto

giuridico dei rapporti coniugali e di quello delle altre convivenze³⁶. La protezione costituzionale della famiglia di fatto o naturale poggia sull'art. 2 cost., che prevede la tutela della persona, ma anche delle formazioni sociali essenziali per il suo sviluppo, e sull'art. 29, comma 1, in quanto l'aggettivo *naturale* sarebbe pleonastico, se la famiglia fosse soltanto la società fondata sul matrimonio³⁷. Il legislatore costituzionale, pur non potendo prevedere le richieste che nei decenni successivi sarebbero state fatte per il riconoscimento di famiglie di tipo diverso rispetto a quello del modello tradizionale, con la disposizione dell'art. 29, comma 1, certo non volle imporre la teoria che solo dal matrimonio potesse sorgere la famiglia³⁸, ma, come precisò Costantino Mortati in Assemblea costituente, intese «circoscrivere i poteri del futuro legislatore» in ordine alla regolamentazione della famiglia; «Non è una definizione – precisò al riguardo nella stessa sede Aldo Moro – è una determinazione di limiti».

7. *Problemi pratici della laicità oggi in Italia*

Questo discorso non comincia e non finisce qui, se è vero che la storia dell'uomo è la perenne storia della sua libertà. Molti e di difficile soluzione sono i problemi che si discutono con riferimento al valore e al principio di laicità: per ricordarne alcuni dei più rilevanti, mi limito a rammentare, in ordine alfabetico: aborto, ateismo nella legislazione, disciplina giuridica nei confronti della bestemmia e del vilipendio delle religioni, bioetica e clonazione, concordato e suo superamento, convivenze civili, clonazione, presenza di simboli religiosi negli edifici pubblici, divorzio, costituzione europea e richiamo alle radici cristiane, eutanasia, evolucionismo, funerali civili, invadenze

³⁶ Cfr. M. BESSONE, *Commento agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli - Il foro italiano, 1976, pp. 1 ss.

³⁷ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 355.

³⁸ Cfr. in tal senso l'esatta precisazione di C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella costituzione italiana*, in *Studi in onore di A. Cicu*, ripubblicato in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 135-50, spec. p. 138.

clericali, matrimonio civile, rigorosa distinzione tra morale civile e morale religiosa, ora di religione, otto per mille, rigorosa distinzione tra peccato e reato, procreazione medicalmente assistita, “sbattezzo”, testamento biologico, scuola, priorità della scuola pubblica, scuole private e loro finanziamento.

Anche con riferimento a tali questioni, penso che sia arrivata l'ora di ottenere qualche serio risultato e di dichiarare espressamente, e a voce alta, che i convinti sostenitori dell'idea di laicità, oggi, in Italia, e con l'attenzione rivolta ai problemi più attuali della società italiana, debbano impegnarsi nella lotta per l'affermazione dei seguenti principi, fondati sul rifiuto delle scelte di vertice sui temi che riguardano da vicino la vita quotidiana di ciascun individuo, e per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: contestazione di ogni forma di integralismo e di fondamentalismo; diffusione, soprattutto attraverso l'attività didattica svolta dai docenti delle scuole pubbliche, di un'adeguata valutazione di quali importanti novità derivino dall'avvento delle società multiculturali, interculturali, multireligiose e multietniche; difesa prevalente degli individui e dei loro diritti rispetto alla tutela delle identità collettive volta per volta individuate nel dibattito politico e culturale; impegno per la conoscenza della cultura dello *Stato di diritto* e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico; superamento di un modello unico di famiglia e riconoscimento pubblico, anche normativo, di forme di convivenza variamente denominate (pacs, famiglie di fatto, unioni o convivenze civili), che non si identificano con il *tipo* di famiglia fondata sul matrimonio previsto nell'art. 29 cost. e tuttavia sono meritevoli di riconoscimento, ai sensi dell'art. 2 cost., che impegna la Repubblica italiana, e dunque ogni potere pubblico, per la protezione dei diritti *nelle e delle* formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana, e dell'art. 29, comma 1, cost. riferibile anche alle famiglie «naturali», non fondate sul matrimonio; affermazione di libertà di scelte responsabili in ogni fase della vita, e dunque anche delle scelte riguardanti i trattamenti sanitari ai quali sottoporsi e del rifiuto di trattamenti sanitari che si esprimano attraverso forme di accanimenti terapeutici nei confronti delle persone; gestione laica del sistema sanitario e del sistema nazionale di istruzione; priorità dunque della scuola pubblica e laica rispetto alle scuole private; abolizione dell'insegnamento delle religioni in ogni

ordine di scuola pubblica; cancellazione del sostegno pubblico diretto nei confronti delle scuole confessionali; cancellazione dei privilegi economici nei confronti di ogni confessione religiosa (esenzione dal pagamento dell'ICI, sistema dell'otto per mille ecc.); abolizione del Concordato e dei privilegi e delle immunità in materia religiosa che da esso derivano alla Chiesa cattolica; previsione di un'unica disposizione costituzionale che, a proposito dei rapporti tra Stato e Chiese, stabilisca il diritto delle confessioni religiose, tutte uguali di fronte alla legge, di stipulare intese con lo Stato per disciplinare aspetti pratici dei diritti riconosciuti dalla Carta costituzionale.

In proposito sono naturalmente consapevole che per l'obiettivo di una nuova disciplina dei rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica si richiede l'approvazione di una modifica costituzionale, di ardua realizzazione con gli attuali equilibri politici presenti in parlamento, e che in molti dei problemi di disciplina legislativa riguardanti il fenomeno religioso si tratta di raggiungere la formazione di maggioranze difficili da conseguire.

Molte opinioni e convinzioni espresse in questa materia possono essere considerate *utopie*, e dunque affermazioni che costituiscono oggetto di ispirazioni ideali non suscettibili di realizzazione pratica: ma *utopie* erano (e sono) da molti considerate le idee professate da uomini come Lelio Basso³⁹, padre Ernesto Balducci⁴⁰ e don Lorenzo Milani⁴¹, nei confronti dei quali voglio qui esprimere la mia piena

³⁹ Varazze 1903-Roma 1978. Avvocato, antifascista, più volte in carcere e al confino, membro della costituente, deputato dal 1948, senatore (per la sinistra indipendente) dal 1972. Segretario generale (1948), poi membro della direzione (1949-51; 1957-64) del partito socialista italiano. Nel 1964 fu tra i promotori della scissione che diede vita al PSIUP, del quale fu presidente fino al 1968. Diresse dal 1958 al 1976 la rivista *Problemi del socialismo*, nel 1969 fondò l'istituto per lo studio della società contemporanea (ISSOCO, dal 1974 fondazione LELIO E LISLI BASSO-ISSOCO).

⁴⁰ Santa Fiora 1922-Cesena 1992. Sacerdote dal 1945. Fondatore della rivista *Testimonianze* (1958), sostenne il rinnovamento della chiesa cattolica in conformità alle linee del concilio Vaticano II.

⁴¹ Firenze 1923-ivi 1967. Sacerdote cattolico, fu priore a Barbiana, centro del Mugello e si dedicò fino alla morte a fare scuola per i ragazzi del paese. L'11 e il 12 maggio 2007 ha avuto luogo a Firenze, a cura della facoltà di scienze della formazione dell'università degli studi di Firenze, un convegno internazionale di studi – *Don Dilani fra storia e memoria. La sua eredità quarant'anni dopo* – nel quale è stato fatto «un

sintonia e la mia sentita gratitudine per l'influenza che le loro opinioni hanno esercitato sulla mia formazione.

Credo che sia sempre più diffusa la convinzione che, per i temi considerati con riferimento alla laicità nello Stato e nelle istituzioni civili, si tratta di perseguire con tenacia obiettivi indispensabili per la realizzazione di una società democratica nella quale, in attuazione dei principi di autodeterminazione e di pari e piena dignità sociale di tutti gli essere umani e delle garanzie costituzionali di libertà e di uguaglianza riconosciute agli individui e ai gruppi sociali, senza alcuna discriminazione, venga sempre meglio rispettato il *diritto di ciascuno di essere se stesso*⁴², sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità.

bilancio sulla sua opera di insegnante, di educatore di comunità, di nemico della società consumistica e di combattente per l'emancipazione dei poveri, al di là delle facili celebrazioni e delle aprioristiche critiche».

⁴² P. BELLINI, *Il diritto d'essere sé stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Torino, Giappichelli, 2007.

*Laicità dello Stato, principio di**

SOMMARIO: 1. Varietà di espressioni usate in tema di laicità dello Stato. - 2. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 3. Gli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948. - 4. I rapporti tra Stato e confessioni religiose. - 5. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 6. Fonti normative. - 7. Bibliografia essenziale.

1. Varietà di espressioni usate in tema di laicità dello Stato

Nella società contemporanea, multiculturale e multireligiosa, la laicità dello Stato, con riferimento ai temi della secolarizzazione, della neutralità rispetto alla questione delle “verità religiose”, della separazione tra la sfera politica e quella religiosa e del riconoscimento come diritti delle libertà di religione e verso la religione, costituisce il punto di riferimento fondamentale per evitare fenomeni di fondamentalismo e integralismo religioso e per ottenere il risultato di una civile convivenza fra tutti, a prescindere dalle diverse connotazioni di ciascuno: religiose, etiche, razziali, linguistiche, etniche, politiche, di sesso, di orientamento sessuale od altro.

Il principio di laicità dello Stato costituisce un principio di convivenza valido per tutti: la laicità non è altro che principio di democrazia, difesa del pari diritto, riconoscimento della libertà di coscienza, regola del «non fare ad altri ciò che non vorresti essere fatto a te», contro qualsiasi principio restrittivo (Calogero, G., *Il principio del laicismo*, in AA.VV., *A trent'anni dal Concordato*, Firenze, 1959, 67).

Il laico non è una persona che non vuole credere o che non crede; anche i laici, come tutti gli esseri umani, credono ed esprimono, nell'ambito filosofico, culturale e religioso, convinzioni, passioni, fedi e dunque è improponibile la definizione dei laici come “non credenti”. E non è neppure proponibile una contrapposizione tra “laici” e “cattolici”, per il semplice motivo, assai noto a chi conosce

* In *Enciclopedia Treccani* on line, 2013.

i problemi pratici della laicità, che nell'esperienza concreta vi sono molti cattolici che possono considerarsi laici, così come vi sono individui che, pur dichiarandosi non credenti o atei, non assumono tuttavia comportamenti rispettosi delle esigenze di laicità: laico può considerarsi chiunque si ispiri al principio della responsabilità della vita, un principio di libertà e di autonomia intellettuale per il quale ciascuno può consapevolmente scegliere il proprio progetto di vita, in base al valore dell'autodeterminazione.

Non esistono sostanziali differenze tra i due termini "laicità" e "laicismo", nonostante la frequenza con la quale, nella polemica politica, il termine "laicista" viene usato, in senso spregiativo, per qualificare (negativamente) chi si propone di ottenere il rispetto delle esigenze di laicità nella società e si espone così all'accusa di essere un inguaribile "laicista". Se si consultano i più diffusi vocabolari della lingua italiana, può constatarsi che con il termine di "laicità" si intende l'«estraneità rispetto alle gerarchie ecclesiastiche o alle confessioni religiose» e con quello di "laicismo" si indica l'«atteggiamento che propugna l'indipendenza e l'autonomia dello Stato nei confronti della Chiesa, sul piano politico, civile, culturale» (cfr. *Dizionario della lingua italiana* di Devoto, G. e Oli, G. C., II ed., Firenze, 1975); non sussistono in realtà differenze tra le due espressioni e tra le definizioni che se ne danno ed è solo un astratto artificio retorico quello di chi ritiene che tra le due espressioni ricorra una diversità sostanziale, che dovrebbe indurre, nelle intenzioni di chi usa tale artificio, a ritenere ammissibile il principio di laicità e meritevole di aspra contestazione chi sostenga il rispetto dell'esigenza laicista.

Quando si utilizzano aggettivi intesi a qualificare, in senso positivo o negativo, espressioni alle quali corrispondono determinati valori, risulta negativa per la chiarezza del dibattito la tendenza a differenziare concetti tra i quali non esiste una differenza sostanziale. La "sana" laicità è un'espressione usata nell'intento di dimostrare che quella degli oppositori di talune tendenze clericali è una laicità "malata", meritevole dunque di un'ideale terapia; ed è molto accreditata l'aggiunta degli aggettivi "vero" e "vera" per definire, e qualificare positivamente, il laico e la laicità.

Di frequente le gerarchie ecclesiastiche in Italia tendono a svuotare del suo contenuto la parola laicità, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione:

il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di “sana laicità”, è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la morale e la politica e che la chiesa cattolica è l’autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionalismo, al clericalismo e al fondamentalismo, espressioni con le quali ci si propone di assegnare alle istituzioni politiche e ai pubblici poteri il compito di ottenere il rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante.

Il laicismo si esprime comunemente in un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla tolleranza delle credenze di tutti e sul rifiuto del dogmatismo in ogni settore della vita sociale. Se una forma di separazione fra Stati e chiese è la premessa storica allo sviluppo del pensiero laico, che è impossibile immaginare in un contesto politico-religioso caratterizzato dall’identità di Stati e chiese, è con l’avvento dello Stato moderno che si è determinato un mutamento dell’originaria concezione unitaria del potere politico. Il pensiero e l’atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell’uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità.

Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel principio della tolleranza, detto anche principio del dialogo, a proposito del quale Guido Calogero riteneva necessario valutare «se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del dialogo, secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte»: Calogero, G., *Tolleranza e indifferenza*, in *Quaderno laico*, Bari, 1967, 72-73, ivi, 72.

Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l’affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più

diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti.

2. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità

Se la ragionevolezza, l'antidogmatismo, la tolleranza e il dialogo sono tratti essenziali del pensiero laico, le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici, come quello entrato in vigore in Italia dopo il 1948, che prevedono la democrazia e il pluralismo.

Il principio di laicità non è espressamente contemplato nelle costituzioni europee diverse da quella francese del 1958, nella convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali approvata a Roma nel 1950, nella carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre del 2000 e nel trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007: testi costituzionali che non prevedono espressamente il principio di laicità e che tuttavia stabiliscono regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione del valore della laicità. Tale principio non è espressamente contemplato nella costituzione italiana del 1948; nell'art. 7, comma 1, è previsto il principio dell'indipendenza (e di sovranità) tra Stato e chiesa cattolica, ma occorre essere consapevoli che il richiamo, nell'art. 7, comma 2 cost., dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha ostacolato la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l'evoluzione democratica della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell'assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di richiamare nella costituzione i patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di un'ipoteca del concordato sulla democrazia nel nostro paese.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale. In conformità a quanto aveva lucidamente previsto in assemblea costituente Piero Calamandrei, la considerazione dello

Stato come braccio secolare delle istanze provenienti dalla chiesa cattolica per un lungo periodo, è stato il “nocciolo” della questione dei rapporti tra Stato e chiesa cattolica.

Se la carta costituzionale del 1948 non fa alcun riferimento al principio di laicità, quest’ultimo costituisce tuttavia un principio che, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria, come separazione della sfera dello Stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di democrazia pluralista previsto nella carta costituzionale italiana e in molte altre costituzioni europee.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, è noto che, con specifico riferimento al “caso italiano”, con la sentenza n. 203 del 1989, la corte costituzionale ha inteso affermare l’esistenza nel nostro ordinamento della c.d. laicità positiva, quella cioè della «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»; la corte costituzionale non ha invece accolto quella concezione della “laicità-neutralità”, considerata «l’espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l’irrelevanza per lo stato e per le istituzioni repubblicane dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare alla coscienza dei credenti. Tale concezione della laicità era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1848, nel quale si stabiliva che l’esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa. È questa una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l’esperienza della vita parlamentare e del dibattito politico in Italia.

3. *Gli anni successivi all’entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948*

Pur in assenza di disposizioni costituzionali che qualifichino espressamente lo Stato italiano e le sue istituzioni con riferimento al principio di laicità, il problema dell’alternativa laicità/confessionalità,

che era stato discusso durante i lavori dell'assemblea costituente, ha dominato il dibattito sui caratteri dello Stato italiano dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948 e la discussione sul carattere confessionale o laico dello Stato italiano ha costituito una questione di primaria importanza nella dottrina e nella giurisprudenza.

Per comprendere e valutare l'influenza che i valori costituzionali hanno esercitato sull'esperienza giuridica in materia religiosa nell'Italia democratica degli anni che seguono l'entrata in vigore della carta costituzionale del 1948, è necessario tenere presenti le condizioni che hanno caratterizzato la vita sociale del nostro paese in tale periodo.

Un primo compito che si poneva con urgenza al legislatore dell'Italia democratica era quello di una tempestiva riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, capace di assicurare: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili di ogni essere umano sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quale si sviluppa la sua personalità (art. 2 cost.), il rispetto della eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, singoli e associati, indipendentemente dal culto professato (art. 3 cost.), e del principio di imparzialità dello Stato in tale materia (art. 97 cost.), l'attuazione del principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1, cost.), il riconoscimento delle libertà, individuali e collettive, di religione e verso la religione (art. 8, 17, 18, 19, 20, 21, 33 e 38 cost.); una riforma idonea cioè ad inserire stabilmente nel sistema il riconoscimento dei più significativi valori contenuti nella costituzione con riferimento al fattore religioso.

È stato merito della dottrina più sensibile al nuovo clima che andava maturando nel paese, in corrispondenza con i profondi mutamenti costituzionali sopravvenuti alla caduta del regime fascista, avere tempestivamente individuato l'esigenza di affermare un criterio generale di interpretazione delle norme giuridiche riguardanti il fatto religioso: quello di saggiare le concezioni teoriche alla stregua delle garanzie di libertà dell'individuo. Per un lungo periodo tuttavia non vengono adeguatamente poste in rilievo le contraddizioni rilevabili nel sistema dopo le innovazioni previste dal costituente e non vengono evidenziate le nuove potenzialità offerte dai principi costituzionali in materia religiosa per una interpretazione della disciplina legislativa capace di rinnovarne i contenuti e i metodi e di tenere conto dei valori affermati nella carta del 1948.

Dal punto di vista politico e giuridico la conferma della intangi-

bilità dei patti stipulati nel 1929 e l'interpretazione che, con varie sfumature, sostiene il principio della prevalenza del sistema concordatario e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del 1948 determinano la grave conseguenza che per molti anni l'azione dello stato viene vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vengono a trovarsi in una condizione di vergognosa mancanza di libertà.

Si spiega così come rimangano a lungo senza effetto i ripetuti tentativi con i quali i rappresentanti delle minoranze religiose in Italia chiedono l'abrogazione della legislazione sui «culti ammessi» (l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289) e l'applicazione del principio contenuto nell'art. 8, comma 3, cost., che riconosce alle rappresentanze delle confessioni diverse dalla cattolica il potere di stipulare intese con lo Stato.

La tendenza a svalutare l'importanza dei principi costituzionali per una modifica del sistema legislativo e l'orientamento favorevole a interpretare in senso restrittivo le garanzie contemplate nella costituzione e a negare l'influenza dei valori costituzionali sull'esperienza giuridica relativa al fenomeno religioso caratterizzano, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, la politica del governo, le prevalenti posizioni dottrinali e giurisprudenziali, la prassi amministrativa e l'atteggiamento dell'opinione pubblica. Per un lungo periodo, dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana, gli organi pubblici, le forze politiche e sociali, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti agiscono come se la carta costituzionale non esistesse.

Fu la lunga notte clericale, l'epoca delle persecuzioni scelbiane contro gli "acattolici", l'epoca in cui ogni riunione dei protestanti era considerata sovversiva. L'art. 7 della Costituzione e la cancellazione del 20 settembre dalle festività nazionali (decisa in una seduta alla camera del 25 maggio 1949) sono residui di quell'epoca e di quella mentalità (cfr. Basso, L., *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *l'Astrolabio*, VIII, 27 settembre 1970, n. 38, 12).

4. *I rapporti tra Stato e confessioni religiose*

Dei patti lateranensi è rimasto oggi in vigore il solo trattato del Laterano, con esclusione però dell'art. 1, nel quale era previsto che

la religione cattolica, apostolica, romana era la sola religione dello Stato italiano; nel 1985 è entrato in vigore il patto di villa Madama, stipulato fra l'Italia e la santa sede il 18 febbraio 1984.

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni ottanta, hanno portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del concordato del 1929, quando i rappresentanti dello stato italiano e della santa sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista. La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva, dovuto all'importanza che, per le varie confessioni religiose, ha assunto l'obiettivo di ottenere l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello Stato italiano e delle chiese.

L'aggiornamento dei patti lateranensi del 1929 (una restaurazione camuffata da revisione) non ha rappresentato un risultato adeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa, l'imparzialità dello stato in tale materia e il principio di laicità, che opera come fattore primario del modello di democrazia pluralista del nostro sistema giuridico.

Negli ultimi decenni si sono verificate le condizioni favorevoli per l'instaurarsi di sempre più frequenti e intensi rapporti tra le autorità pubbliche e i rappresentanti degli interessi religiosi. Sull'affermarsi di questa pratica del confronto e del dialogo ha fortemente influito il proposito di agire nella prospettiva di un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in ambiti essenziali quali sono quelli dell'educazione e della formazione, della lotta per il superamento delle discriminazioni e dell'emarginazione sociale, della parità dei sessi, della sanità. Queste tendenze e il perseguimento di questi obiettivi pongono problemi di non facile soluzione per chi si proponga di favorire la costruzione di una società e l'organizzazione di istituzioni fondate sul principio di laicità.

5. *Problemi pratici della laicità, oggi in Italia*

Pur nella consapevolezza di quanto siano mutate nel tempo le condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa, occorre ritenere che oggi l'ordinamento italiano non è un ordinamento democratico perché non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane (un ordinamento o è laico o non è democratico); non è garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, che subisce lesioni ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà e la libertà si trasformi dunque in "privilegio"; non sono garantite le libertà di religione e verso la religione di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro la scuola e fuori della scuola; non è garantita l'eguaglianza tra credenze religiose e credenze filosofiche e tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali e filosofiche.

Sono molti i veti e divieti che la chiesa cattolica, sul fondamento della tesi dei c.d. valori non negoziabili, continua a porre alla previsione di nuove disposizioni normative in tema di procreazione assistita, riconoscimento giuridico di forme di convivenza diverse dal matrimonio eterosessuale e testamento biologico.

Le preoccupazioni sono particolarmente giustificate in materia scolastica, nella quale, sul fondamento di un radicale rifiuto della concezione della scuola pubblica come struttura essenziale per la conoscenza e l'accettazione dell'altro, da molto tempo è in atto un processo di sistematica distruzione della scuola della repubblica, dimostrato da tanti e significativi "fatti": approvazione dalla legge n. 62 del 10 marzo 2000, relativa alla parità scolastica e al diritto allo studio e all'istruzione, una legge a mio avviso incostituzionale, dovendosi ritenere in contrasto con i principi contenuti in tema di scuola, insegnamento e istruzione nell'art. 33 cost.; assunzione a tempo indeterminato nella scuola pubblica di migliaia di docenti di religione cattolica; prassi delle scuole private cattoliche di ogni ordine e grado di licenziare chi si sposi con rito civile o chi realizzi una famiglia di fatto; sussistenza di un quadro complessivo di politica scolastica che privilegia le scuole private e la scuola come servizio ai privati e indebolisce ulteriormente il profilo laico della scuola concepita come

luogo di convivenza e di confronto di tutte le idee .

È necessario essere consapevoli che soltanto una scuola veramente laica, che rispetti cioè tutte le fedi senza privilegiarne alcuna, è in grado di operare su un piano di parità e cioè con piena legittimità costituzionale. Il pluralismo religioso e culturale può realizzarsi soltanto se le istituzioni scolastiche sono imparziali di fronte al fenomeno religioso: l'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l'affissione di una pluralità di simboli, che non potrebbe in concreto essere tendenzialmente esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

I temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra Stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità della repubblica italiana e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della "logica concordataria" come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

I convinti sostenitori dell'idea di laicità sono oggi impegnati nel perseguire l'affermazione di principi fondati sul rifiuto delle scelte di vertice sui problemi che riguardano da vicino la vita quotidiana di ciascun individuo e il raggiungimento dei seguenti obiettivi: contestazione di ogni forma di integralismo e di fondamentalismo; diffusione, soprattutto attraverso l'attività didattica svolta dai docenti delle scuole pubbliche, di un'adeguata valutazione di quali importanti novità derivino dall'avvento delle società multiculturali, interculturali, multireligiose e multiethniche; impegno per la conoscenza della cultura dello Stato di diritto e delle garanzie costituzionali, che rappresentano le principali risorse per il rispetto del principio di laicità in ogni paese democratico; superamento di un modello unico di famiglia e riconoscimento pubblico, anche normativo, di forme di convivenza variamente denominate, che non si identificano con il tipo di famiglia fondata sul matrimonio previsto nell'art. 29 cost. e tuttavia sono meritevoli di riconoscimento, ai sensi dell'art. 2 cost., che riconosce i diritti degli individui sia come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la loro personalità, e dell'art. 29, comma 1, cost. riferibile

anche alle famiglie «naturali», non fondate sul matrimonio; affermazione di libertà di scelte responsabili in ogni fase della vita, e dunque anche delle scelte riguardanti i trattamenti sanitari ai quali sottoporsi e del rifiuto di trattamenti sanitari che si esprimano attraverso forme di accanimenti terapeutici nei confronti delle persone; gestione laica del sistema sanitario e del sistema nazionale di istruzione; abolizione dell'insegnamento delle religioni in ogni ordine di scuola pubblica; cancellazione del sostegno pubblico diretto nei confronti delle scuole confessionali; cancellazione dei privilegi economici nei confronti di ogni confessione religiosa (esenzione dal pagamento dell'IMU, sistema dell'otto per mille ecc.); abolizione del concordato e dei privilegi in materia religiosa che da esso derivano alla chiesa cattolica; previsione di un'unica disposizione costituzionale che, a proposito dei rapporti tra Stato e chiese, stabilisca il diritto delle confessioni religiose, tutte uguali di fronte alla legge, di stipulare intese con lo Stato per disciplinare aspetti pratici dei diritti riconosciuti dalla carta costituzionale.

Una conclusiva valutazione del principio di laicità dello Stato italiano induce a ritenere che sia sempre più condivisa la necessità di perseguire con tenacia obiettivi indispensabili per la realizzazione di una società democratica nella quale, in attuazione dei valori di autodeterminazione e della pari e piena dignità sociale di tutti gli essere umani, venga rispettato il diritto di ciascuno di essere se stesso, sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità.

6. *Fonti normative*

Costituzione, artt. 1, 2, 3, 7, 8, 9, 17, 18, 19, 21, 29, 33, 97; l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289; l. 25 marzo 1985, n. 121; l. 11 agosto 1984, n. 449.

7. *Bibliografia essenziale*

AA.VV., *Stato e Chiesa*, Atti del convegno degli "Amici del Mondo", Bari, 1957; BELLINI, P., *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso"*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, a cura di A.

RAVÀ, Milano, 1981, 167 ss.; ID., *Della idea di laicità nelle relazioni fra privati*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1994, 11 ss.; BIN, R., BRUNELLI, G., PUGIOTTO, A., VERONESI, P., a cura di, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, 2004; CALOGERO, G., *Il principio del laicismo*, in AA.VV., *A trent'anni dal Concordato*, Firenze, 1959, 67 ss.; ID., *Laicismo e confessionalismo sul problema dell'educazione*, in *I problemi di Ulisse*, fasc. 31 (*Stato e Chiesa*), 1958, 81 ss.; ID., *Quaderno laico*, Bari, 1967; CARDIA, C., *Stato laico*, in *Enc. dir.*, 43, Milano, 1990, 874 ss.; CASUSCELLI, G., *La laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 177 ss.; COLAIANNI, N., *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, 2012; D'AVACK, P.A., *Confessionismo*, in *Enc. dir.*, 7, Milano, 1961, 929 ss.; DALLA TORRE, G., *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992; DI GIOVINE, A., *Laicità e democrazia*, in *Quaderni laici, Costituzione, laicità e democrazia*, 2009, 69 ss.; FERRARI, A., *Laicità e religione civile: qualche osservazione su un "matrimonio dispari"*, in *Quad. dir. e politica eccl.*, 2003, 139 ss.; FINOCCHIARO, F., *Alle origini della laicità statale*, in *Dir. eccl.*, 2002, 1257 ss.; FIORITA, N., *L'insostenibile leggerezza della laicità italiana*, in www.statoechiere.it, 2011; GIACCHI, O., *Lo Stato laico* (1947), Milano, 1980; GUERZONI, L., *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, 1967, 61 ss.; ID., *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Dir. eccl.*, 1977, I, 599 ss.; ID., *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1994, 62 ss.; LARICCIA, S., *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, 383 ss.; ID., *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, in *Il Ponte*, 2006, n. 12, 78 ss.; ID., *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. PANUNZIO, Napoli, 2005, 247 ss.; ID., *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Roma, 2011; MORRA, N., *Laicismo*, in *Noviss. dig. it.*, 6, Torino, 1963; RIMOLI, F., *Laicità*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Bari-Roma, 2000, 269 ss.; SALVEMINI, G., *Clericali e laici*, Firenze, 1957; TEDESCHI M., *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Dir. eccl.*, 1993, I, 548 ss.; ID., *Il principio di laicità nello Stato democratico*, cit.; ID., TOMASI, T., *L'idea laica nell'Italia contemporanea*, Firenze, 1971; TORTAROLO, E., *Laicismo*, in *Enc. scienze sociali*, 5, Roma, 1996, 156 ss.; VENTURA, M., *La laicità dell'unione europea*, Torino, 2001; ZANONE, V., *Laicismo*, in *Dizionario di politica*, 2ª ed., Torino, 1983, 573 ss.

*Arturo Carlo Jemolo: una voce di “coscienza laica” nella società italiana del Novecento**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La vita e l'opera di Jemolo negli anni 1905-1943. - 3. Oltre il 1944. Il contributo di Jemolo allo sviluppo della vita democratica in Italia. - 4. La voce della coscienza: la “coscienza laica”. Una rassegna sulla laicità in Italia. - 5. Il principio di separazione tra stato e chiese. - 6. La partecipazione di Jemolo al «tentativo di revisione del concordato»: rinvio. Conclusioni.

Ogni uomo è figlio del suo tempo e del suo ambiente; doveva sopravvivere un'altra generazione di cattolici – ecclesiastici e laici – perché cominciasse a penetrare la fiducia nei regimi che ammettono tutti i partiti, nei risultati del colloquio, nell'utilità della critica: in una parola nella libertà

(A.C. Jemolo, *Dalle guarentigie alla Conciliazione*, in *La Stampa*, 97, 10 giugno 1963, n. 137, p. 3).

1. *Premessa.* – Vi sono molti motivi per continuare a ricordare, dopo più di trent'anni dalla sua morte, Arturo Carlo Jemolo, «il laico credente nella ragione che dà consigli al Papa»¹, un maestro del '900, sia pure, come giustamente suggeriva Norberto Bobbio nel 1978, un

maestro con la emme minuscola [...] di colui che insegna l'alfabetario: le nozioni che tutti dovrebbero sapere².

Jemolo, nato a Roma il 17 gennaio 1891, morì nella stessa città il

* Relazione al convegno *Maestri del Novecento*, Torino, 18 aprile 2013, in *Quaderni laici*, 10-11, 2013, pp. 177-96.

¹ F. ORLANDO, *Giù le mani da Arturo Carlo Jemolo*, in *Europa*, 26 marzo 2011, che si riferisce probabilmente al rapporto tra Jemolo e il papa Paolo VI.

² N. Bobbio, cit. da B. QUARANTA, a cura di, *Il malpensante*, Torino, Aragno, 2011, p. 230.

12 maggio 1981: il suo primo scritto, un libro sulla proprietà ecclesiastica pubblicato a Torino dalla casa editrice Bocca³, è del 1911; nel giorno della sua morte il quotidiano *Il Tempo* di Roma pubblicò una sua intervista rilasciata il 14 aprile precedente, mentre il giorno dopo venne pubblicato il suo ultimo articolo inviato a *La Stampa*, con il titolo *Se l'uomo è in carcere*, su un argomento tuttora di grande attualità, le carceri in Italia.

Nell'Italia liberale, fascista e democratica del secolo scorso Arturo Carlo Jemolo non è stato soltanto uno dei personaggi più rappresentativi della cultura ma anche un protagonista della vita politica e sociale del nostro Paese, un «personaggio affascinante e coraggioso, uno dei pensatori più liberi e aperti che ho avuto modo di conoscere», come di recente, in occasione di un suo ricordo di Lucio Lombardo Radice, ha osservato Goffredo Fofi, che Jemolo aveva conosciuto nel 1960⁴.

Liberale e cattolico, piuttosto che cattolico-liberale amava definirsi liberal-cattolico, appellativo riservato a chi

per intensa che sia la sua fede o la sua pratica, pensi secondo schemi della società civile, dia gran posto nelle sue preoccupazioni alle strutture statali; a chi, ad esempio, riconoscesse che nella sua formazione avessero agito eminentemente uomini del mondo laico: Martinetti e Croce, Ruffini ed Einaudi⁵.

Jemolo non mancò mai di ribadire la sua fede nella libertà e la sua fedeltà alla chiesa di Roma, associata alla speranza di poterla rinnovare dall'interno; tali aspettative parvero concretarsi con la salita al soglio pontificio di Giovanni XXIII, tanto è vero che Jemolo definì il concilio «la speranza di una nuova primavera della cristianità».

Tra le tante opinioni che si possono ricordare, con riferimento agli orientamenti politici e religiosi di Jemolo, mi limito per ora a citare la dedica delle due edizioni del 1961 e del 1972 del libro su *I problemi*

³ *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia durante il quarantennio 1848-1888*, Torino, Bocca, 1911.

⁴ G. FOFI, *Ricordo di Lucio Lombardo Radice*, 19 novembre 2012, testo di un intervento inviato per un'iniziativa di ricordo di Lombardo Radice, Roma, Comunità San Paolo.

⁵ A.C. JEMOLO, *Cattolici liberali*, in *La Stampa*, 99, 10 maggio 1958.

pratici della libertà, ai quattro nipoti nati nel 1947, 1949, 1954 e 1957:

Ai cari nipoti Daniele, Marco, Giovanni Lombardo-Radice, Andrea-Carlo Jemolo, con l'augurio di essere uomini liberi di vivere in un mondo libero di usare della libertà per andare verso il bene: che per il loro nonno si chiama: Dio⁶.

E ancora un augurio viene espresso, nella p. VI (*Ai miei diletti nipotini Daniele e Marco*) e nelle ultime righe del volume su *La crisi dello Stato moderno*, pubblicato in prima edizione nel 1954:

Auguriamoci non lontano uno di quei soffi di desiderio di giustizia, di amore per gli uomini, di fiducia nella fratellanza, di capacità di rinunce da parte di chi più ha, di confidenza nei vicini. In una parola, auguriamoci un ritorno al messaggio cristiano, e che da questo possa nascere la nuova forma di Stato⁷.

2. *La vita e l'opera di Jemolo negli anni 1905-1943*. – Dopo la morte del padre, nel 1905, Jemolo si trasferì con la madre a Torino dove frequentò prima il liceo Alfieri e poi la facoltà giuridica, presso la quale si laureò nel 1911, discutendo la tesi di laurea con il prof. Francesco Ruffini su *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*; nel 1916 ottenne la libera docenza in *Diritto ecclesiastico*. Nel suo bellissimo libro autobiografico *Anni di prova*, pubblicato dalla casa editrice Neri Pozza nel 1969 (poi ripubblicato nel 1991), Jemolo, che aveva allora settantotto anni, rievocerà gli anni dei suoi studi scolastici e universitari, ricordando le ragioni del suo debito di gratitudine nei confronti di coloro che, come Luigi Einaudi e Francesco Ruffini, rappresentarono sempre i suoi modelli di rigore morale, di coerenza e di sobrietà.

⁶ A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Università degli Studi di Roma, Monografie dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza, Nuova Serie, n. 12, Milano, Giuffrè, 1961, p. V.

⁷ A.C. JEMOLO, *La crisi dello Stato moderno*, Libri del tempo, 13, Bari, Laterza, 1954; ID., *La crisi dello Stato moderno*, ristampa a cura di N. IRTI e F. MARGIOTTA BROGLIO, Bari, Laterza, 1991, pp. VI e 165.

Nel 1920 Jemolo iniziò la sua attività di avvocato e la sua carriera universitaria che si svolse nelle sedi di Sassari, Bologna, Milano (università cattolica del s. Cuore dal 1925 al 1927) e Roma (dal 1° novembre 1933 al 30 ottobre 1961): come dichiarò Jemolo, due attività, quelle di avvocato e di professore universitario,

non felici per chi è di temperamento angosciato, tutt'altro che sicuro di sé. Il lavoro a me confacente è sempre stato soltanto quello di scrivere, nell'isolamento e nel silenzio»⁸.

L'attività di avvocato Jemolo la esercitò praticamente fino agli ultimi giorni della sua vita: «questa è l'ultima volta che vengo qui», sono state le ultime parole che Jemolo ha rivolto alla segretaria Silvana Di Massimo, poche sere prima di morire; fino a qualche mese prima Jemolo, noto anche per la modestia delle parcelle presentate ai suoi clienti, andava a piedi a palazzo di giustizia di piazza Cavour per depositare le sue carte, come il fattorino di se stesso⁹; un'attività professionale svolta con uno scrupolo, un'umiltà e un rigore che gli valsero un grande nome tra i professionisti e un sincero apprezzamento negli ambienti della magistratura civile, amministrativa e costituzionale; sulla forte stima dei magistrati posso testimoniare personalmente con il ricordo dei giudizi unanimemente favorevoli da parte di tanti colleghi durante la mia esperienza, dal 1965 al 1976, di magistrato della corte dei conti, istituto presso il quale Jemolo interveniva con grande frequenza come difensore, così come era costantemente presente nei processi davanti alla corte di cassazione, al consiglio di stato e alla corte costituzionale; tale attività gli consentì di tenere sempre insieme la speculazione scientifica con l'esperienza giuridica diretta; di essa testimonia la rubrica che tenne, per molti anni, sulla *Rivista di diritto civile*, con il titolo *Gli occhiali del giurista*, con note, commenti e contributi pubblicati nei due volumi editi dalla Cedam di Padova¹⁰.

Con riferimento al tema di questo incontro, ricordo che nel 1958

⁸ A.C. JEMOLO, *Anni di prova*, ristampa, con prefazione di F. MARGIOTTA BROGLIO, Firenze, Passigli, 1991, p. 313.

⁹ G. SERAFINI, *Grande e deluso, voleva essere dimenticato. È morto Arturo Carlo Jemolo, testimone di un secolo di storia*, in *La Nazione*, 123, 12 maggio 1981, p. 1.

¹⁰ A.C. JEMOLO, *Gli occhiali del giurista*, Padova, Cedam, 1970; Id., 1985.

Jemolo accettò di patrocinare la causa avanti alla corte costituzionale, in cui fu discussa l'incostituzionalità di talune norme delle leggi sui culti ammessi e che in conseguenza decadde¹¹; negli anni settanta, difese in giudizio il professore Franco Cordero, nel processo amministrativo davanti al consiglio di stato contro l'università cattolica di Milano e nel processo costituzionale conclusosi con la sentenza della corte costituzionale n. 195 del 1972: si trattava di esaminare un problema – quello dei condizionamenti sulle libertà degli insegnanti che svolgono la loro attività di docenti nell'università cattolica - che Jemolo ben conosceva per avere insegnato nella medesima università negli accademici 1925-1927¹².

Sin dal 1913 Jemolo cominciò a dedicare attenzione al tema della separazione tra stato e chiese, in occasione di una sua recensione al libro su questo argomento di Mario Falco, pubblicato lo stesso anno presso la casa editrice Bocca di Torino¹³.

Il suo primo volume di carattere manualistico, dedicato al *Diritto ecclesiastico*, venne pubblicato soltanto nel 1927, quando Jemolo aveva trentasei anni¹⁴.

Al mio maestro Francesco Ruffini. Con devota gratitudine e profondo affetto

è la dedica che si legge nel volume *Elementi di diritto ecclesiastico*, pubblicato quando Jemolo insegnava, come “professore stabile” di *Diritto ecclesiastico* nella università cattolica del S. Cuore di Milano¹⁵, che dopo sette anni di insegnamento universitario costituì la prima sistemazione del suo corso di diritto ecclesiastico¹⁶.

¹¹ G. PEYROT, *Articolo in morte di Jemolo*, apparso sul settimanale evangelico, *La Luce*, 22 maggio 1981.

¹² A.C. JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, in *Il Foro italiano*, 1973, I, c. 7; ID., *Riflessioni su una decisione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1974, III, c. 433.

¹³ A.C. JEMOLO, *Recensione a: M. FALCO, Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Torino, Bocca, 1913, in *Rivista di diritto pubblico*, 5, 1913, p. 447.

¹⁴ A.C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, Vallecchi, 1927.

¹⁵ Cfr. la recensione di A. GEMELLI, in *Rivista di filosofia neoscolastica*, 20, 1928, p. 364.

¹⁶ A.C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 5-7.

Questo libro fu pubblicato nel 1927, ma le pagine per l'edizione definitiva erano state licenziate dall'a. nel settembre 1926¹⁷. Ricordiamo che in un periodo di poco precedente si erano verificati i tragici eventi dei primi anni del regime fascista, seguiti all'assassinio di Giacomo Matteotti del 10 giugno 1924; e il 31 gennaio 1926 era stata emanata la c. d. legge "fascistissima" sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

L'analisi del libro del 1927 assume grande importanza per comprendere non soltanto alcune linee direttive del suo insegnamento di diritto ecclesiastico ma anche l'orientamento dell'autore quattro anni dopo l'avvento del fascismo in Italia e poco più di due anni prima della conclusione delle trattative per la soluzione della "questione romana".

Per quanto riguarda la valutazione delle prime scelte di politica ecclesiastica nei primi quattro anni dopo l'avvento del fascismo in Italia, Jemolo scrive:

Sotto il governo fascista si è realizzato ciò che era sempre apparso impossibile: relazioni cordialissime tra Chiesa e Stato pur senza instaurazione di relazioni ufficiali tra S. Sede e Governo italiano, senza risoluzione della questione romana.

Colpisce il silenzio di Jemolo, non soltanto con riferimento alla fase iniziale del fascismo e alle sue tendenze particolarmente significative in quel periodo ma anche riguardo al tema delle libertà. Manca qualunque cenno alle libertà di cittadini, otto righe sono dedicate al processo di laicizzazione degli istituti statali, rapido e sommario è il rilievo riconosciuto alla disciplina normativa riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica, con riferimento alla quale, dopo avere ricordato che la chiesa cattolica ha conservato nella legislazione italiana una posizione di "confessione dominante", «che si è rinsaldata nell'ultimo decennio», Jemolo osserva che

Gli altri culti non sono considerati dal legislatore se non in quanto [...] esso assicura loro una posizione, che peraltro nei suoi fini ultimi non è se non un protezione accordata ai cittadini in quel delicatissimo

¹⁷ *Ivi*, p. 249.

elemento della loro personalità morale che è il rispetto alle credenze religiose professate [...]»¹⁸.

Nel 1925 Jemolo fu, con Francesco Ruffini, Mario Falco e Vincenzo Del Giudice, docenti di diritto ecclesiastico, e con altri giuristi come Calamandrei, Levi, Chiovenda, Finzi e Trentin, tra i firmatari del manifesto degli intellettuali antifascisti promosso da Croce.

Ma nell'ottobre del 1931 anche Jemolo, come altri 1224 professori dell'università italiana di allora, giurò

di essere fedele [...] al Regime fascista, di osservare lealmente lo Statuto, di esercitare l'ufficio di insegnante ed adempiere tutti i doveri accademici col proposito di formare cittadini operosi, probi e devoti alla Patria e al Regime fascista¹⁹.

Nel luglio del 1933 la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma lo chiamò con voti unanimi a succedere, dal 1° novembre successivo, a Francesco Scaduto su tale cattedra, che avrebbe ricoperto fino al 30 ottobre 1961.

Nello stesso anno della sua chiamata all'università di Roma venne pubblicata la prima edizione (a stampa) delle sue *Lezioni di diritto ecclesiastico*, seguita l'anno successivo da una seconda edizione (con poche e marginali modifiche apportate al terzo e quinto capitolo): un volume più volte oggetto di nuove edizioni fino all'XI edizione del 1982. Una volta pubblicate le *Lezioni* del 1934, Jemolo si dedicò per alcuni anni a trattazioni monografiche, ritornando a dare una esposizione completa del diritto ecclesiastico italiano soltanto verso la metà degli anni quaranta.

Nei suoi due libri autobiografici pubblicati a distanza di ventidue anni l'uno dall'altro – *Confessioni di un giurista*, del 1947, e *Anni di prova*, del 1969 –, vi sono al riguardo pagine che anche oggi occorrerebbe leggere e meditare, per comprendere meglio le linee, le tendenze e le ragioni degli orientamenti e dei concreti atteggiamenti assunti nel ventennio fascista da Jemolo e dagli altri studiosi ricor-

¹⁸ *Ivi*, p. 268.

¹⁹ S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 2006, p. 14 ss.

dati in questo convegno tutti, ad eccezione di Gaetano Salvemini e Francesco ed Edoardo Ruffini, giurarono fedeltà al regime fascista! Ed è significativo ricordare che Jemolo, quando, nel 1934, rievocerà la figura di Francesco Ruffini, sulle pagine dell'*Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, non dedicherà neppure un cenno alla coraggiosa decisione del suo rifiuto di giurare fedeltà al regime fascista²⁰.

Come risulta confermato da una recente ricerca dedicata alla figura di Jemolo, può ritenersi che Jemolo, di fronte a una realtà consolidata (o che tale appariva ai contemporanei), negli “anni del consenso”, come li ha definiti Renzo De Felice nel 1974²¹,

abbia scelto di alzare bandiera bianca venendo a patti con la propria coscienza. Una resa senza discrezione destinata a lasciare tracce durevoli nel successivo percorso morale e intellettuale del giurista romano²².

Eugenio Di Rienzo ha scritto che Jemolo, Carlo Curcio, Carlo Costamagna e Delio Cantimori furono i redattori del *Dizionario di politica* che delinearono

compiutamente la filosofia totalitaria del fascismo nel suo inverarsi nelle istituzioni politiche, economiche e giudiziarie del regime²³.

Come spesso avviene, considerazioni in parte diverse si possono tuttavia esprimere con riferimento all'attività didattica di Jemolo, se si tengono presenti le testimonianze di chi, come Paolo Bufalini, ha ricordato, il giorno successivo alla sua morte:

Di Arturo Carlo Jemolo, nella Facoltà di Legge di Roma, fra il '35 e il

²⁰ A.C. JEMOLO, *Francesco Ruffini* (necrologio), in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, 112, p. 110 ss.

²¹ R. DE FELICE, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso. 1929-1936*, Torino, Einaudi, 1974.

²² P. VALBUSA *I pensieri di un malpensante. Arturo Carlo Jemolo e trentacinque anni di vita repubblicana*, Venezia, Marsilio, 2008, p. 50.

²³ E. DI RIENZO, *Un dopoguerra storiografico. Storici italiani tra guerra civile e Repubblica*, Firenze, Le Lettere, 2004 e in A.C. JEMOLO, *Il cavaliere inesistente*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1979, p. 803 ss.

'40, io sentii la prima volta parlare come del professore più apertamente antifascista. Fu per questo che alcuni studenti, tra cui Pietro Amendola e io, frequentammo il corso – che risultò interessantissimo – di *Diritto ecclesiastico* allora tenuto da Jemolo. Restammo impressionati dalla sua personalità: per il rigore culturale, per la concretezza e (la) lucida conoscenza delle cose, per lo spirito di verità e libertà che sostenevano e animavano il suo insegnamento²⁴.

3. *Oltre il 1944. Religione, ragione, laicità: il contributo di Jemolo allo sviluppo della vita democratica in Italia.* – Non vi è dubbio che gli anni del fascismo e della guerra furono vissuti da Jemolo all'insegna del pessimismo e della sofferenza e le leggi razziali, in particolare, con la persecuzione degli ebrei, lo spinsero a una decisa svolta metodologica:

allorchè ho visto di che lacrime grondasse e di che sangue la *voluntas legis*, ho avuto solo la preoccupazione di cercare, per quel pochissimo che l'opera del giurista poteva, d'impiegarla a stornare un po' dei frutti amari della legge. E dopo il tragico 9 sett. 1943 anche il precetto kantiano che escludeva la menzogna a fin di bene non ha frenato alcuni di noi: abbiamo fatto atti falsi, giurato per la formazione di atti notori spuri, senza avere alcuna crisi di coscienza, senza neppure temere di cadere in peccato²⁵.

Al contrario di tanti altri, Jemolo, già nel 1944 affronta senza esitazione il problema di una approfondita valutazione del proprio operato durante il fascismo, sottoponendosi a un severo esame di coscienza. La grandezza umana di Jemolo, si è in proposito osservato, si misura osservando

la precocità del suo esame di coscienza [...]. A partire dal 1944 il timbro autocritico di Jemolo divenne inconfondibile. Questa severità di giudizio nei confronti di se stesso è quanto differenzia Jemolo da molti altri in-

²⁴ P. BUFALINI, *All'università, Testimonianze su un maestro di generazioni*, in *La Stampa*, 115, 13 maggio 1981, p. 3.

²⁵ A.C. JEMOLO, *Attività intellettuale e vita morale*, in *Archivio di filosofia*, 14, 1945, p. 119.

tellettuali della sua generazione, passati attraverso il fascismo, ma dopo il 1945 poco disposti ad un riscatto personale²⁶.

Se è vero, come sono convinto, che c'è un'identificazione fra i due termini e i due concetti di laicità e di democrazia (una società o è laica o non è democratica), penso che sia giusto affermare che dopo il 1944 Jemolo esercitò un fondamentale contributo per lo sviluppo della vita democratica in Italia.

Per la pace religiosa d'Italia: con questo titolo venne pubblicato, nell'ottobre 1944, edito da *La Nuova Italia*, un opuscolo nel quale Jemolo si chiedeva, a liberazione non ancora ultimata, quale avrebbe dovuto essere la politica ecclesiastica dell'Italia unita e proponeva un compiuto programma, che giustamente è stato definito un vero e proprio manifesto anticoncordatario, coraggioso e realistico insieme.

Da credente, Jemolo si augurava che la santa sede avesse «colto dall'esperienza storica gli ammaestramenti che a noi pare ne siano scaturiti» e si presentasse all'Italia migliore di domani «...non desiderosa di concordati, ma solo di libertà». Come cittadino, Jemolo proponeva che, qualora la chiesa «esigesse il mantenimento» degli accordi lateranensi, lo stato si adoperasse per una revisione del concordato che eliminasse «le menomazioni più gravi del principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge». Infine, se la Chiesa a nulla volesse rinunciare, «converrebbe cedere e piegarsi», ma impegnandosi a «far sentire il sacrificio compiuto», in attesa che la Santa Sede si rendesse conto

che l'interesse religioso in Italia sarebbe non di conservare alla Chiesa i pochi privilegi che il concordato le ha concessi e che ripugnano alla coscienza nazionale, bensì di venire incontro a questa coscienza, che augura alla Chiesa un sempre più ampio dominio sulle anime, che le augura di dire in materia morale una parola sempre più ricevuta ed accolta, ma di dirla in regime di libertà²⁷.

Su questa posizione, nonostante molte difficoltà delle quali tra poco

²⁶ A. CAVAGLION, *Ebrei senza saperlo*, Napoli, 2002, p. 115.

²⁷ A.C. JEMOLO, *Per la pace religiosa in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1944.

parlerò, Jemolo rimarrà lungo tutta la sua lunga vita, con un orientamento che ha caratterizzato la sua ininterrotta azione politica ed ecclesiale nella società: sempre ha continuato a ribadire con tenacia la sua ferma richiesta che la chiesa rinunciasse spontaneamente al concordato e ad ammonire laici e cattolici sulla perdurante prevalenza, nel campo ecclesiastico, degli «intransigenti che nulla vorrebbero cedere»²⁸.

Erano i primi di gennaio del 1945 – ha ricordato l'editore Giulio Einaudi nel 1981 – quando (Jemolo) mi scrisse per propormi *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* pubblicato nel 1948. Non credo di dover spendere molte parole per ricordare il valore civile, prima ancora che culturale di quel lavoro. In un momento di gravi tensioni e lacerazioni interne, Jemolo ripercorreva una vicenda complessa e drammatica con il distacco del grande storico che sa mettere in luce l'essenziale e, di là persino dei suoi intimi convincimenti, trova nella prospettiva secolare e nell'ansia del futuro l'intelligenza capace di chiarire a credenti e non credenti il senso di un rapporto fra le due istituzioni, fondato sul reciproco rispetto e su quei valori di libertà e laicità irrinunciabili per l'uomo moderno²⁹.

Il libro su *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*³⁰, edito da Einaudi in prima edizione nel 1948, ha avuto una straordinaria fortuna ed è stato più volte pubblicato, consentendo di diffondere nell'opinione generale la convinzione espressa da Jemolo che

la vicenda più che secolare dei rapporti tra Chiesa e Stato in Italia non è arida storia; è, più che spiegazione del presente, un passato che è ancor vivo, che ancora spiega i suoi effetti³¹.

Dopo il fascismo è il titolo dell'ultimo capitolo, prima dell'epilogo,

²⁸ G. SPADOLINI, *La questione del concordato con i documenti della Commissione Gonella*, Firenze, Vallecchi, 1976, p. XVII.

²⁹ G. EINAUDI, *Così nel '48 nacque "Chiesa e Stato"*, *Testimonianze su un maestro di generazioni*, in *La Stampa*, 115, 13 maggio 1981, p. 3.

³⁰ Torino, Einaudi, 1948.

³¹ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla unificazione a Giovanni XXIII*, 2, Piccola Biblioteca Einaudi, 60, Torino, Einaudi, 1965, p. 339.

del libro su *Chiesa e Stato in Italia*; dopo gli anni del fascismo nei quali Jemolo aveva vissuto mortificando la parte più alta della sua intelligenza, la fede nella libertà e la sua ansia religiosa, ebbe inizio il lungo periodo, durato trentacinque anni, nel quale Jemolo non cessò mai di

predicare nel suo modo sommesso e stupendo quelle che erano le sue speranze e le speranze di una minoranza sempre più ridotta e sparuta³².

È questo il periodo, protrattosi per trentacinque anni, nel quale Jemolo ha contribuito, con impegno e costanza, allo "sviluppo della vita democratica" della società italiana, per usare una significativa espressione adottata dal parlamento nella seduta del 5 ottobre 1967 (voto della camera dei deputati), nell'avviare il percorso della revisione concordataria.

Con tale volume, nel 1949, Jemolo vinse il premio Viareggio per la saggistica; ad esso fanno spesso riferimento scrittori e studiosi impegnati nel valutare i tanti problemi del rapporto tra religione come dogma, come verità e la democrazia come confronto, come dubbio.

Passando alle riflessioni sul nostro paese, nell'ultima pagina del libro, Jemolo scriveva:

Questa Italia non è quella che avevo sperato; questa società non è quella che vaticinavo: società laica nella sua struttura giuridica ma dove tutti portassero in sé un alto afflato religioso; dove l'operare di ciascuno fosse di continuo un risolvere in termini di azione un problema morale [...].

Tutto è diverso. Non importa. Credo nella Tua Provvidenza, Signore, per quanto mi abbia percosso nella sera della vita; so che le Tue vie sono giuste, che non puoi dirigere che a fini ultimi buoni.

Un secolo: la passione di tre, forse quattro generazioni, l'affermarsi e il dissolversi delle tavole del liberalismo; l'inattesa realizzazione di uno Stato guelfo a cento anni dal crollo delle speranze neo guelfe: il disfarsi pure di questo: breve momento, piccola vicenda, nella eterna storia dei rapporti tra umano e divino³³.

³² C. BO, *Senza inganno. Testimonianze su un maestro di generazioni*, in *La Stampa*, 115, 13 maggio 1981, p. 3.

³³ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, 5, Biblioteca di cultura storica, 32, Torino, Einaudi, 1963, p. 564.

Nei primi anni del secondo dopoguerra si realizza in Italia una pesantissima situazione di intolleranza religiosa e di vera e propria persecuzione nei confronti delle confessioni di minoranza e dei loro fedeli.

Ho conosciuto Jemolo nel 1954: avevo allora 19 anni e Jemolo ne aveva 64, quando ho iniziato a frequentare, nell'anno accademico 1954-1955, le sue lezioni di *Diritto ecclesiastico* nella facoltà di giurisprudenza dell'università La Sapienza di Roma. Chi come me ha partecipato a quelle lezioni non può dimenticare il metodo di insegnamento, l'ampiezza di vedute storiche e giuridiche, la grande cultura che caratterizzava ogni sua lezione, nei giorni dispari di ogni settimana, dalle ore 16 alle ore 17,

lo stile singolarissimo di Jemolo, quel suo procedere per scorsi e digressioni, quella prosa ripiegata e sofferta (era anche il tono delle lezioni pomeridiane, lì, a metà degli anni Cinquanta, nell'aula seconda della Facoltà giuridica di Roma), quel moralismo venato di amarezza e rimpianto³⁴.

Sono lieto di potere qui ricordare, a distanza di sessant'anni da quando conobbi Jemolo e di più di trent'anni dalla sua scomparsa, il contributo di un uomo che ha molto influenzato la mia personalità e le mie scelte sin dagli anni della mia gioventù e ha suscitato da parte mia sentimenti di forte e sincera ammirazione per le sue attività di professore, di avvocato, di scrittore impegnato nel valutare i più svariati temi di storia, politica e diritto, e di giornalista, che collaborò per più di trent'anni a moltissimi giornali e periodici e partecipò costantemente, a partire dagli anni cinquanta, alle trasmissioni radiofoniche del *Convegno dei cinque*³⁵; un'ammirazione, la mia, caratterizzata da qualche distinguo, non privo di rilevanza, con riferimento in particolare a due aspetti che mi limito qui a ricordare: il mio dissenso a proposito di alcune sue discutibili scelte di politica accademica, troppo spesso dettate dall'intento di favorire i suoi allievi rispetto ad altri candidati negli esami per il conseguimento della libera docenza, nei concorsi

³⁴ N. IRTI, Prefazione a A.C. Jemolo, *La crisi dello Stato moderno* (1954), introduzione di F. MARGIOTTA BROGLIO, Bari, Laterza, 1991, p. IX.

³⁵ P. VALBUSA, *Jemolo, Il Convegno dei Cinque e i concorsi di bellezza*, in *Nuova Antologia*, 2011, n. 4.

universitari e nelle chiamate per l’insegnamento nelle varie facoltà³⁶; le mie perplessità per talune posizioni assunte da Jemolo durante il periodo della nostra partecipazione alla commissione ministeriale di studio per la revisione del concordato lateranense della quale tra poco parlerò.

Un’occasione nella quale il problema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica interessa e appassiona l’opinione pubblica, attirando l’attenzione di tutta la stampa italiana dell’epoca, si presenta nel 1958, quando mons. Pietro Fiordelli, vescovo di Prato, in una predica dal pulpito definisce “concubini” i coniugi Bellandi, che avevano contratto il solo matrimonio civile. I due coniugi presentano una querela richiamando l’esigenza del rispetto delle norme del diritto penale e della carta costituzionale. Il tribunale di Firenze il 1° marzo condanna il vescovo in contumacia ritenendolo responsabile del reato di diffamazione. La sentenza dei giudici fiorentini, che più tardi verrà riformata dalla corte di appello di Firenze, suscita proteste vivissime negli ambienti cattolici. Il Vaticano considera la decisione del giudice italiano di tale gravità da giustificare due iniziative che provocano a quell’epoca grande scalpore: la scomunica dei giudici e dei querelanti e il «lutto» del papa, a causa del quale viene sospesa la festa dell’Incoronazione indetta per il 12 marzo.

In occasione del più importante evento processuale del diritto ecclesiastico italiano negli anni dell’Italia democratica, quello del processo contro il vescovo di Prato, Jemolo, che non era stato difensore in giudizio, accettò di scrivere la prefazione al volume, a cura di Leopoldo Piccardi, pubblicato nel 1958 nella collana della casa editrice Parenti, *Stato e Chiesa*, diretta da Ernesto Rossi e contenente tutti gli atti del processo stesso. Nelle nove pagine della prefazione Jemolo espone «il piccolo insieme di principi» che a suo avviso emergeva dal diritto positivo di quel periodo e conclude osservando che

è molto dubbio se un Governo che nella sua Costituzione ha come fondamento della famiglia il matrimonio, senza alcun accenno ad una confessionalità di questo, non sia tenuto a chiedere ad un ordinamento con

³⁶ S. LARICCIA, *Il mio ricordo di Pio Fedele*, in *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, 7, 2008, pp. 227-34 e in www.statoechiese.it, settembre 2009.

cui è in relazioni, come la Chiesa, almeno quel tanto di rispetto verbale (almeno di silenzio), per l'istituto, che può conciliarsi con l'insegnamento che i battezzati incorrono in peccato mortale se abbiano rapporti sessuali non preceduti dal sacramento del matrimonio³⁷.

È noto l'orientamento critico di Jemolo nei confronti di talune forme di anticlericalismo, da lui definito "grossolano". E non sono mancate occasioni nelle quali Jemolo ha precisato il suo pensiero al riguardo. Del 1959 è il vigoroso suo intervento, in nome della sua religione della libertà, in difesa di Ernesto Rossi, vittima di un oltraggio da parte del "regime clericale"³⁸. Come riferì Ernesto Rossi, in un articolo su *Il Mondo*, Jemolo gli aveva scritto il seguente telegramma:

lontano da lei quando si tratta di questioni religiose, le sono assai vicino quando si tratta di problemi della libertà. E sono quindi oltremodo solidale con lei rispetto alla perquisizione subita l'altro ieri³⁹.

La concezione laica di Jemolo in tema di rapporti tra potere civile e potere religioso, che in numerose circostanze, come vedremo, lo portò a rivendicare uno spirito anticoncordatario, emerse con la vicinanza al partito d'azione e con la pubblicazione nel 1948 del famoso libro, già ricordato, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*. Nel secondo dopoguerra Jemolo aderì all'associazione per la libertà religiosa promossa da Gaetano Salvemini e si confrontò con figure come Aldo Capitini e Ferdinando Tartaglia, impegnati nel dibattito sul rinnovamento religioso in Italia.

Come ricorda Bobbio, in uno scritto su *Resistenza* dell'ottobre 1961⁴⁰ e nella sua *Autobiografia*⁴¹, il 24 settembre 1961, Jemolo partecipò alla prima marcia della pace da Perugia ad Assisi e anche lui,

³⁷ A.C. JEMOLO, Prefazione a L. Piccardi, *Il processo al vescovo di Prato*, Firenze, Parenti, 1958, pp. XVI-XVII.

³⁸ G. SPADOLINI G., Introduzione a *La questione del concordato con i documenti della commissione Gonella*, Firenze, Vallecchi, 1976, p. XII.

³⁹ E. ROSSI, *Io e Garibaldi*, in *Il Mondo*, 11, 27 ottobre 1959.

⁴⁰ N. BOBBIO, *La marcia della pace*, in *Resistenza*, 15, n. 10, ottobre 1961.

⁴¹ N. BOBBIO, *Autobiografia*, a cura di A. Papuzzi, Bari, Laterza, 1997, p. 218.

come Aldo Capitini, Ernesto Rossi e Renato Guttuso, parlò alla folla di circa trentamila persone.

4. *La voce della coscienza: la coscienza laica. Una rassegna sulla laicità in Italia.* – Nella vita di Jemolo un dato fondamentale è rappresentato da

quel lungo colloquio con la storia italiana, che per Jemolo, cattolico e liberale insieme, non si è mai separato da un colloquio con se stesso, con la sua coscienza⁴².

Nel variegato panorama degli studi riguardanti il problema della relazione fra religione, ragione e laicità nel corso del '900, il tema del riconoscimento della “coscienza laica”, che riguarda tutti i cittadini, ma in particolare i credenti di una confessione religiosa, ha trovato, e trova tuttora, nel pensiero e nell'attività didattica, scientifica e pubblicistica di Jemolo un essenziale punto di riferimento.

In proposito va tenuto presente il rapporto con la posizione che è stata definita quella del *secondo* Buonaiuti: come si è osservato

assumendo la *separazione tra i valori religiosi e i valori politici* come il *postulato storico centrale del cristianesimo*, il *secondo* Buonaiuti fornì a Jemolo, pur con una serie importante di distinguo, gli argomenti più efficaci per la maturazione della sua *coscienza laica*⁴³.

Uno dei contributi che consentono di comprendere in modo più approfondito il suo pensiero è quello contenuto nell'articolo *Coscienza laica* pubblicato, nella rubrica *Il tempo e le idee*, sul fascicolo del 24 gennaio 1956 della rivista *Il Mondo* diretta da Mario Pannunzio, un saggio che è stato definito come il suo testamento di credente e di cittadino⁴⁴. La data del 1956 (l'anno dell'inizio di attività della corte costituzionale in Italia) ne fa un documento

⁴² G. SPADOLINI, Introduzione a A.C. Jemolo, *Questa repubblica*, cit., p. X.

⁴³ C. FANTAPPIÉ, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Brescia, Morcelliana, 2011, p. 107.

⁴⁴ A.C. JEMOLO, *Coscienza laica*, in *Il Mondo*, 8, n. 4, 24 gennaio 1956, p. 9.

eccezionale. Ma la sua tesi centrale, come hanno dimostrato le vicende di quasi sei decenni di storia politica in Italia, non è affatto pacificamente accettata:

La vera coscienza laica – si legge nell’articolo, che fa riferimento a un articolo di Raffaele Morghen pubblicato su *Il Mondo* del 3 gennaio 1956 con il titolo *Neoguelfi e laici* – si ha nel credente solo allorché egli accetta lo stato di fatto della diversità di concezioni che si riscontrano in un dato momento, e che ritiene lo Stato debba ispirare le sue leggi e le sue opere a quelle visuali di bene che sono comuni a tutte le concezioni [...] e che pertanto lo Stato debba ammettere nella sua legislazione, consentire attraverso la sua legislazione, quello che per lui credente è peccato, e la propaganda di che per lui è tale: lasciando alla libera gara tra uomini religiosi ed uomini non tali, il compito di fugare il peccato, di fare sì che il peccato, pur consentito dalla norma di legge, non abbia mai a venire commesso.

Il dato che vi siano cattolici, ed estremamente numerosi, per cui il partito aconfessionale, come il sindacato aconfessionale, è inaccettabile, che in ogni manifestazione, in ogni votazione, aspirano a stare tra di loro ed a conquistare suffragi ai loro, che non nutrono ammirazione né devozione per chi non sia dei loro e che non concepiscono vita politica se non per assicurare il maggior numero di successi alla Chiesa [...].

L’essere laico significa semplicemente questo: accettare il presupposto di uno Stato che debba accogliere credenti e non credenti e riconoscere a tutti eguali diritti ed eguale dignità⁴⁵.

Jemolo è tuttavia ben consapevole che, se appare “facile e piana” la distinzione, sopra esposta, tra partecipi ed estranei a una coscienza laica, vi è tuttavia un’infinità di problemi contingenti da considerare e che, prima di questi, occorre affrontare due imprescindibili problemi di impostazione.

Chi accetta questa idea dello Stato e della società laica, può vederli in due modi diversi. Come una comunità con compiti determinati e limitati, che si riferiscano soprattutto alle funzioni inseparabili dallo Stato [...]

⁴⁵ *Ivi.*

lasciandosi fuori dal novero di questi compiti tutto ciò che tocca la vita dello spirito, la formazione dell'uomo interiore (la scuola anzitutto), anche quanto concerne la beneficenza, la tutela della salute, la previdenza, ed ancora l'organizzazione di ogni forma associativa [...].

Od, invece, chi accetta questa separazione tra quelle due società può concepire lo Stato come siamo soliti vederlo noi latini o germani, con mansioni che si riferiscono ad ogni aspetto della vita, che tocca la formazione dei cittadini.

La conclusione di Jemolo, che conserva tuttora una grande rilevanza, è che se spetta alla coscienza religiosa evitare il peccato, nell'esercizio di una libertà di coscienza che gli ordinamenti civili devono rispettare, d'altra parte il cristianesimo non si applica come legge di stato e

si estrinseca con ben altre armi che non la protezione statale, i concordati, i fori privilegiati, il braccio secolare.

Alla fine degli anni cinquanta, il centro di scienze politiche di Nizza scelse come tema per la sua sesta sessione l'argomento de *La laicità*, con l'intervento di autorevoli studiosi di molti paesi: in particolare, per l'Europa, vennero scelti quattro casi emblematici: Belgio, Italia, Polonia e Svizzera. Il compito di illustrare il problema della laicità in Italia venne affidato a Jemolo, autore, nel 1960, di un minuzioso e articolato intervento, che, più di vent'anni dopo, venne pubblicato nel primo fascicolo dell'annata 1982 della rivista *Nuova Antologia*⁴⁶. Non posso ricordare nei particolari questo lungo e approfondito contributo di Jemolo sui temi della laicità in Italia nel 1960. Nel saggio si afferma che la teoria dello stato laico è una costruzione, e non rivelazione di verità naturale dimostrabile con procedimenti logici, e che è stata presentata una nozione di stato laico che si ricollega a ciò che viene definito il separatismo liberale e si conclude con la seguente precisazione:

la nostra laicità non ha nulla di antireligioso, può essere praticata anche

⁴⁶ A.C. JEMOLO, *Geografia della laicità in Italia*, in *Nuova Antologia*, n. 548, 1982, gennaio-marzo, p. 313 ss.

da una popolazione interamente cattolica alla sola condizione che essa accetti l'idea di una distinzione tra funzioni dello Stato e quelle della Chiesa.

[...] I problemi possibili sono innumerevoli. Ma se si accetta questa idea liberale della laicità, fondata sul culto del dialogo, sulla diffidenza, e sul timore del dogmatismo e di colui che, credendosi possessore della verità, pretende d'imporla, sarà relativamente facile, grazie a tale filo conduttore, trovare la soluzione più adatta ai diversi problemi che travagliano il nostro tempo.

5. *Il principio di separazione tra stato e chiese.* – Riprendendo una valutazione contenuta in un recente, ottimo volume di Paolo Valbusa⁴⁷, le direttrici lungo le quali si muove il pensiero di Jemolo sono in particolare le seguenti: riforma dello stato, realizzazione di una società democratica e liberale, instaurazione, nel solco della migliore tradizione risorgimentale, di una rigida separazione fra stato e chiese, capace di eliminare ogni commistione tra potere civile e potere ecclesiastico; direttrici originate da discussioni di temi di carattere politico, giuridico, storico, religioso, economico e sociale, esaminati con una tendenza di accentuato moralismo e con la particolare sensibilità di uno studioso liberale e cattolico, sempre impegnato nell'esprimere la dicotomia tra fede e politica e con un orientamento politico assai vicino a quello di Norberto Bobbio, Piero Calamandrei, Guido Calogero, Tristano Codignola, Alessandro Galante Garrone, Augusto Monti, Ernesto Rossi, Gaetano Salvemini: uomini la cui assenza si avverte sempre più in una società, come l'attuale, caratterizzata dalla indifferenza per la realizzazione di obiettivi al cui raggiungimento essi dedicarono ogni loro energia.

L'esigenza di costruire una socialità fondata su valori etici non è un problema di esclusiva competenza delle chiese istituzioni: le quali hanno sì il potere, in una società pluralista, di influire, quali gruppi di pressione, sull'evoluzione della società in senso favorevole ai rispettivi principi ideologici e religiosi; ma devono operare nella consapevolezza che la società civile può e deve perseguire l'obiettivo di diffondere tra i cittadini sentimenti di coscienza civile, proponen-

⁴⁷ P. VALBUSA, *Pensieri di un malpensante*, cit.

dosi di individuare un complesso di valori per la cui realizzazione una società può responsabilmente riconoscersi e impegnarsi.

L'attenzione di Jemolo per il principio di separazione fra stato e chiese si rivela sin dall'anno 1913, con la pubblicazione del terzo scritto della sterminata bibliografia di Jemolo: in quell'anno viene infatti pubblicata la sua recensione al libro di Mario Falco, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*⁴⁸. Un'attenzione e una passione assai durevoli considerando che esse durarono tutta la sua vita.

Il 21 ottobre 1961, Jemolo, pochi giorni prima della conclusione della sua carriera di professore universitario, presentò una relazione su *Cavour e i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*: nel Museo Cavouriano di Santena, parlando di Cavour e dei rapporti tra stato e chiesa, sottolineò come il motto “Libera Chiesa in libero Stato” fosse stato accolto con generale favore, e da un secolo fosse stato sempre ripetuto, nei campi più diversi.

Ma ognuno vi annette un significato differente, osserva Jemolo, ne fa l'epigramma di propositi diversi. Per Jemolo, Cavour ebbe chiara l'idea del programma che quella locuzione designava: non più leggi dello stato in materia ecclesiastica, non più un diritto speciale per le manifestazioni della vita religiosa: il dominio delle chiese è nelle coscienze. Auspicabile una società di uomini religiosi, dalle severe coscienze dominate dal pensiero di Dio; ma lo Stato non chiederà mai ad alcuno se abbia una religione. Quella visione di Cavour non fu però accolta né da cattolici né da liberali; restò sostanzialmente estranea allo spirito del popolo italiano⁴⁹.

6. *La partecipazione di Jemolo al «tentativo di revisione del concordato»: rinvio. Conclusioni* – Dopo gli anni del periodo universitario ho avuto frequenti occasioni di incontri personali con

⁴⁸ A.C. JEMOLO, Recensione a M. Falco, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Torino, Bocca, 1913, in *Rivista di diritto pubblico*, 5, 1913, p. 447 ss.

⁴⁹ A.C. JEMOLO, *Libera Chiesa in libero Stato*, Conferenza tenuta il 21 ottobre 1961 nella Sala del Nuovo Museo Cavouriano di Santena, in AA.VV., *Cavour, 1861-1961*, Torino, Einaudi, 1961, in *La Stampa*, 95, 22 ottobre 1961, p. 4 e in Id., *Scritti vari di storia religiosa e civile*, scelti e ordinati da F. Margiotta Broglio, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, 20, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 375-95.

Jemolo, che hanno assunto per me particolare significato durante la mia esperienza, nei mesi compresi tra il 27 febbraio e il 23 luglio del 1969, di segretario della commissione ministeriale di studio per la revisione del concordato. Negli ultimi anni di vita, Jemolo, individuando il sopravvenire di problemi da lui stesso definiti di vita o di morte, fu indotto a ritenere sussistenti motivi che potessero giustificare nuove prospettive di possibili soluzioni in tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica, soprattutto per favorire l'obiettivo della pace religiosa in Italia, un tema caro a Jemolo sin dal 1944, quando aveva pubblicato uno dei suoi libri più importanti (*Per la pace religiosa d'Italia*)⁵⁰.

L'opinione, sempre sostenuta, che occorra ribadire l'esigenza di rispetto dei diritti di libertà in tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica, a prescindere dalla valutazione dei problemi riguardanti le disposizioni concordatarie e l'art. 7 della costituzione, continuò a costituire l'aspetto centrale della sua riflessione.

La valutazione degli orientamenti assunti da Jemolo, sin dal 1969 e poi nel periodo degli anni settanta assume grande importanza e meriterebbe un approfondimento, qui non consentito per motivi di spazio riservato alla pubblicazione di questa mia relazione⁵¹.

Come risulta dal titolo che ho scelto per la relazione presentata in questo convegno, mi sono proposto di porre in evidenza il contributo di Arturo Carlo Jemolo sull'importanza del riconoscimento della "coscienza laica" nella vita quotidiana dei cittadini nella società.

Negli anni successivi alla sua morte si è continuato a pubblicare, senza interruzione, libri, saggi ed articoli di Jemolo e su Jemolo; il

⁵⁰ Sul significato via via attribuito, nel corso degli anni, al riferimento alla pace religiosa in Italia, cfr. G. ALBERIGO, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica della Repubblica italiana*, in *La revisione del Concordato alla prova*, Atti convegno nazionale sulla revisione del Concordato (Bologna 3-5 febbraio 1977), Bologna, il Mulino, 1977, spec. pp. 25-42; v. anche A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, 5, Biblioteca di cultura storica, 32, G. Torino, Einaudi, 1963, p. 534 ss. sull'insistenza degli interventi sulla pace religiosa nel dibattito costituente del 1947. Un articolo, di grande interesse, di recente ripubblicato: A.C. JEMOLO, *Che cosa si può fare per una stabile pace*, in *La Stampa*, 96, 30 dicembre 1962, copia digitale *ivi*, 146, 30 dicembre 2012.

⁵¹ Rinvio in proposito al mio volume sul pensiero di Arturo Carlo Jemolo, in corso di pubblicazione con la casa editrice Carocci di Roma.

pensiero di Jemolo è rimasto di grande attualità e utilità per la valutazione dei tanti “problemi contingenti da considerare” da parte di chi ha constatato la tendenza ad accettare la separazione tra la società civile e la società religiosa in una concezione dello stato

come siamo soliti vederlo noi latini o germani, con mansioni che si riferiscono ad ogni aspetto della vita, che toccano la formazione dei cittadini⁵².

Come, a proposito di Jemolo, ebbe occasione di affermare Giovanni Spadolini nel 1981, il suo spirito critico gli vietava scelte categoriche: coerentemente con questa impostazione, Jemolo si teneva lontano dalle dottrine politiche che dispensavano certezze e inducevano all’uniformità di giudizio. In coerenza con quello che riteneva un obbligo morale, il suo invito costante era quello di coltivare il dubbio, la ricerca, il dialogo: dove c’è posto per la ragione non si può mai considerare chiusa l’indagine, chiuso il dialogo con i dissenzienti⁵³.

A distanza di più di trent’anni dalla morte di Jemolo, pur tenendo conto delle tante novità che in questo lungo periodo hanno caratterizzato la vita politica e l’evoluzione della società italiana, molti sono ancora i motivi che inducono a continuare ad ascoltare la sua voce e a riferirsi al suo pensiero per una valutazione dei problemi civili, politici e religiosi dell’ora presente, in un’Italia forse ancora più tormentata rispetto a quella del secolo scorso.

⁵² A.C. JEMOLO, *Coscienza laica*, in *Il mondo*, 8, 24 gennaio 1956, n. 4, p. 9.

⁵³ Cfr. G. SPADOLINI, *La forza della ragione*, cit., in *loc. cit.*

*L'articolo 7, comma 2, della Costituzione: lunga vita di una disposizione normativa e ragioni che rendono necessaria e urgente la sua abrogazione**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'art. 7, comma 2, cost.: peculiarità di una disposizione scritta “guardando” al passato. I primi anni del secondo dopoguerra. - 3. Attualità della questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica e necessità di abrogazione della norma costituzionale che la disciplina. - Bibliografia.

1. Premessa

Non ho letto il testo della relazione di Giuditta Brunelli perché non sono riuscito ad aprire il file che la conteneva; ho però ascoltato oggi le relazioni dei colleghi Brunelli e Costa e le osservazioni di Massimo Luciani e intervengo con specifico riferimento a due richiami contenuti nella relazione introduttiva della collega Brunelli, dedicati, il primo, alla disposizione costituzionale del secondo comma dell'art. 7, e, il secondo, al pensiero di uno studioso che ho molto amato, Arturo Carlo Jemolo¹; e tengo presente un passo della relazione di Pietro Costa a proposito del tema “costituzione inattuata/costituzione attuale”.

2. L'art. 7, comma 2, cost.: peculiarità di una disposizione scritta “guardando” al passato. I primi anni del secondo dopoguerra

L'Italia di oggi è il frutto delle scelte politiche compiute prima del 1950: è per questa ragione che, per una esatta valutazione di molti problemi tuttora dibattuti in tema di diritti, doveri e libertà dei cittadini italiani, occorre risalire al periodo del secondo dopoguerra, poiché

* In Atti del convegno svoltosi a Ferrara, 2013, pp. 237-48.

¹ LARICCIA 2013.

è in quegli anni che si pongono le premesse dei problemi che oggi condizionano ed ostacolano la vita democratica della nostra società.

L'entrata in vigore del nuovo ordinamento dopo la caduta del fascismo non ha costituito l'elemento risolutore per segnare una decisa svolta nella politica italiana e attuare un sistema di riforme coerente con la volontà innovatrice implicita nel mutamento istituzionale verificatosi in Italia: la conseguenza è che, dopo più di sessantacinque anni dalla entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano, rimangono tuttora efficaci molte leggi fondamentali conformi ai principi ispiratori del sistema fascista e non sono prevedibili in un prossimo futuro una riforma della legislazione italiana e l'attuazione di una politica in tema di diritti civili che tengano conto dei principi di libertà e di democrazia contenuti nella carta costituzionale del 1948.

Il 25 marzo 1947, in una delle sedute alle quali ha fatto più spesso riferimento il dibattito politico negli ultimi decenni, l'assemblea costituente approva la norma nella quale è stabilito che i rapporti tra stato e chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale» (art. 7, comma 2, della costituzione). Prima di giungere all'approvazione di tale norma, i membri dell'assemblea costituente, esaminando il problema della disciplina dei rapporti tra stato e chiesa dopo la caduta del fascismo, avevano discusso in merito all'opportunità, contestata da molti tra coloro che erano intervenuti nel dibattito, di richiamare nella carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica quei patti del Laterano che ricordavano i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica²; dopo il voto del 25 marzo 1947, la discussione sulla questione concordataria assume un significato diverso e anche coloro che intervengono su tale problema, polemizzando in ordine alla scelta effettuata dal legislatore costituzionale in tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica, non possono non tenere conto dell'elemento di fatto rappresentato dalla decisione dell'assemblea costituente di cristallizzare la situazione con la conferma della disciplina giuridica contenuta negli accordi del 1929 e di non accogliere nuove soluzioni

² Sul dibattito e sul voto riguardante l'art. 7, comma, 2, cost., cfr. CALAMANDREI 1947, RODOTÀ 1967, PALLOTTA 1969, MARGIOTTA BROGLIO 1978.

per quel “problema religioso” che nei primi anni del secondo dopoguerra presentava molte incognite.

Prima dell’approvazione della nuova carta costituzionale sarebbe stata ancora possibile una svolta nella politica ecclesiastica del nostro paese, capace di orientare l’ordinamento giuridico italiano in senso non confessionale: se si fossero espressamente e cumulativamente abrogate tutte le disposizioni dei codici, delle leggi, dei regolamenti e delle circolari amministrative in contrasto con le libertà dei cittadini in materia religiosa; se si fosse deciso un ritorno alla legislazione liberale, certamente più coerente con i principi del nuovo ordinamento democratico delle leggi approvate durante il regime fascista³, sarebbe stato necessario affrontare il problema di una nuova politica ecclesiastica in Italia⁴.

La soluzione ritenuta preferibile fu invece quella di evitare ogni rottura con il passato: e questa scelta di politica legislativa si rivela evidente in quei settori dell’ordinamento nei quali il costituente, anziché valutare i singoli problemi dal punto di vista della nuova società democratica, ritiene opportuno considerarli e tentare di risolverli ribadendo e confermando le valutazioni effettuate nel precedente regime illiberale e totalitario. Tra le norme costituzionali in materia religiosa ve n’è una sola, quella contenuta nell’art. 7, comma 2, nella quale il problema religioso non sia stato valutato secondo l’autonomo punto di vista dell’ordinamento democratico: mentre, infatti, le norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 7, comma 1, 8, 19, 20, 21, 32, 33 e 38 della costituzione, e cioè tutte le altre norme riguardanti il fenomeno religioso, si propongono di valutare tale fenomeno in collegamento con i principi più significativi della carta costituzionale (principio della sovranità popolare, con riferimento al quale avrebbe dovuto essere condotto il discorso sulle libertà individuali e collettive nella società italiana; riconoscimento dei diritti fondamentali non solo ai singoli individui ma anche alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo; pari dignità sociale e uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge dello stato; garanzia della effettività di

³ Vittorio Emanuele Orlando già nel 1944 aveva proposto di ripristinare la legislazione prefascista in luogo di quella da abrogare.

⁴ Per alcune proposte favorevoli a una nuova politica ecclesiastica in Italia, cfr. SALVEMINI 1943; JEMOLO 1944.

esercizio delle libertà; principi in tema di riunioni, associazioni, salute e trattamenti sanitari, scuola, insegnamento e istruzione, assistenza), l'art. 7, comma 2, limitandosi a stabilire che i rapporti tra stato e chiesa cattolica avrebbero continuato ad essere regolati da quei "Patti lateranensi" nei quali erano contenute molte disposizioni in contrasto con alcune tra le norme più importanti della nostra costituzione, rivela la decisione del costituente di dissociare il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo⁵.

La costituzione prevede, tra i più importanti principi in materia religiosa, quel principio della separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile (art. 7, comma 1: «Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani») che diciassette anni dopo verrà accolto anche dalla chiesa cattolica nella costituzione conciliare *Gaudium et spes* («la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti l'una dall'altra nel proprio campo»): ma sin dai primi mesi del 1948 la gerarchia ecclesiastica si impegna nelle controversie dei partiti politici italiani, intervenendo nei fatti interni della nostra repubblica con pressioni pesanti, interferenze illegittime e violazioni delle stesse norme concordatarie. I vescovi hanno il diritto e il dovere di denunciare ai fedeli le ideologie e le prassi che contrastano con la loro fede: ma le dichiarazioni con le quali puntualmente l'episcopato italiano, in occasione di ogni elezione amministrativa o politica, non esita a parteggiare per il partito che, più o meno abusivamente, si professa come il partito dei cattolici costituiscono un'ingerenza programmatica e sistematica dell'autorità ecclesiastica nella politica italiana e rivelano la tendenza della gerarchia ecclesiastica ad ingerirsi in questioni puramente terrene, «così al di sotto degli altissimi spirituali interessi governati con tanta sapienza da Vostra Santità», scriverà nel 1952 De Gasperi al pontefice Pio XII.

Per molti anni dopo l'entrata in vigore della costituzione si assiste a una costante e intensa limitazione della sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa: non vi è dubbio che tale situazione sia in notevole misura favorita dagli orientamenti che la dottrina e la giurisprudenza assumono, nel primo periodo di interpre-

⁵ Rinvio a LARICIA 1986.

tazione della carta costituzionale, con riferimento al fattore religioso e alla tutela delle esigenze spirituali dei cittadini italiani. La tesi accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti in tale periodo, che attribuisce all'art. 7, comma 2, della costituzione, la funzione di "costituzionalizzare" le norme contenute nei Patti lateranensi, e tra queste la norma che considera la religione cattolica "religione dello Stato" italiano (art. 1 del trattato lateranense, richiamato dall'art. 1 del concordato), favorisce l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista contrastante, oltre che con il principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso, con la eguaglianza nel trattamento giuridico degli individui e dei gruppi sociali e con la (eguale) libertà delle confessioni religiose. Dal punto di vista politico e giuridico l'interpretazione che, con varie sfumature, sostiene il principio della prevalenza del sistema concordatario del 1929 e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del 1948 porta alla grave conseguenza che l'azione dello Stato viene vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vengono a trovarsi in una condizione di completa mancanza di libertà.

Le forze politiche non ritengono urgente l'esigenza di garantire le libertà in materia religiosa. È significativo che il XXVI congresso del PSI, riunitosi pochi giorni dopo l'entrata in vigore della costituzione e alcuni mesi dopo che De Gasperi aveva bruscamente posto fine alla coalizione tripartita, auspica la formazione di un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello Stato e la difesa della scuola da ogni sopraffazione di parte, ma non fa alcun cenno al problema, divenuto di attualità già da alcuni mesi, della persecuzione ai danni delle minoranze religiose italiane e non dedica alcuna attenzione al tema del concordato e della sua riforma, ritenendo forse che questi siano argomenti inidonei a suscitare l'interesse dell'opinione pubblica italiana.

I problemi della politica ecclesiastica nel nostro paese vengono ancora più trascurati dopo che il 18 aprile 1948 la democrazia cristiana conquista il 48,5% dei voti e assume una posizione di preminenza nella *costituzione materiale* del paese. Per molti anni il problema del rapporto tra stato e chiesa cattolica non viene affrontato dalle forze politiche: vi sono certamente molte occasioni nelle quali i partiti di sinistra accennano a problemi che riguardano il fenomeno religioso, quando, per esempio, denunciano all'opinione pubblica l'invasione clericale ed il soffocamento della libera cultura (XXVII congresso

del psi: 27 giugno-1° luglio 1948), la «clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione» (XXVIII congresso del PSI: 11-16 maggio 1949), «l'invadenza e l'intolleranza clericale, le violazioni più stridenti della costituzione, la politica di violenza e di ricatto» (VII congresso del PCI: 3-8 aprile 1951), ma queste sono proteste incapaci di conseguire lo scopo di sottrarre le pubbliche istituzioni alle influenze confessionali, come dimostra la frequenza con la quale il ministero degli interni e le autorità periferiche ricorrono alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista per intralciare l'attività delle minoranze religiose italiane.

Il 1° luglio 1949, con un decreto della sacra congregazione del sant'ufficio, viene emessa la scomunica contro i comunisti: il decreto dichiara che non è lecito ai cattolici «isciversi ai partiti comunisti o dare ad essi appoggio», né «pubblicare, diffondere o leggere libri, periodici, giornali o fogli volanti, che sostengono la dottrina o la prassi del comunismo, o collaborare in essi con scritti»; i fedeli che «consapevolmente e liberamente» compiono questi atti «non possono essere ammessi ai sacramenti». La scomunica dichiarata nei confronti dei comunisti ma destinata, secondo l'interpretazione di una parte della stampa cattolica, a colpire anche i socialisti, provoca l'iniziativa del partito socialista di promuovere un convegno sul laicismo (novembre 1949): Pietro Nenni, in un articolo pubblicato sull'*Avanti!* del 27 novembre, afferma che la scomunica pontificia viola il concordato, non potendo ammettersi che sussistano insieme una guerra ideologica della chiesa «contro una gran parte dei cittadini e nello stesso tempo Concordato tra Stato e Chiesa», e si domanda se non sia giunto il momento di chiedere la revisione del concordato se non, addirittura, di proporre la denuncia unilaterale; il convegno sul laicismo non assumerà poi alcuna delibera in merito alla questione e Nenni, il 9 ottobre 1950, intervenendo nel dibattito sulla fiducia al sesto gabinetto De Gasperi, chiederà formalmente la modifica degli articoli 5, 34 e 36 del concordato. Queste iniziative dei socialisti non vengono però condivise dai comunisti, i quali non ritengono tale argomento meritevole di costituire oggetto di polemica politica; Togliatti, nel corso di un intervento al comitato centrale del PCI⁶, esprime un

⁶ Vedilo riportata in *L'Unità* del 15 dicembre 1949.

giudizio negativo sulla prospettiva revisionista avanzata da Nenni e nel febbraio 1950 induce il suo partito a non appoggiare la proposta di Nenni di modificare il concordato.

L'orientamento dei comunisti spiega la mancanza di qualunque iniziativa che caratterizza, dopo il 1948, il dibattito politico sul tema delle relazioni tra stato e confessioni religiose. Per molti anni il problema religioso pare interessare soltanto una cerchia ristretta di intellettuali che, scrivendo su riviste che proprio in questi anni nascono e si diffondono, come *Il Ponte* (1945), *Belfagor* (1946), *Il Mondo* (1949), *Scuola e Città* (1950), «affrontano il tema della difesa della cultura e della scuola di stato ed il problema della laicità delle istituzioni statali, proponendo temi di riflessione e spunti polemici. Tali periodici si propongono di svolgere un'azione che favorisca lo sviluppo in senso anticonformistico della vita politica e della società italiana ed assumono posizioni di un laicismo talora aggressivo, esprimendo le aspirazioni e le tendenze di una cultura illuministica. È su questi periodici che intellettuali di varie tendenze politiche manifestano un'irrequietezza di idee in contrasto con la tendenza, tuttora dominante nella cultura, a ritenere inattaccabili i sacri miti»⁷.

Il problema della scuola (polemicamente si parla di «ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica») è tra quelli ai quali più spesso viene dedicata attenzione. Il processo di graduale confessionalizzazione della scuola statale negli anni cinquanta e l'insieme degli episodi nei quali è oggetto di violazione la libertà religiosa nella scuola vengono attribuiti alla conservazione delle norme concordatarie in materia scolastica, con particolare riferimento a quella dell'art. 36 del concordato, che considera «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica»: è questo un principio al quale sono in concreto ispirati i programmi ministeriali che proprio in questi anni vengono approvati. Del 15 giugno 1955 è il decreto del presidente della repubblica con il quale vengono rinnovati i programmi ed i metodi didattici della scuola elementare: l'insegnamento catechistico cattolico viene posto a «fondamento e coronamento di tutta l'opera educativa», con la precisazione che «per le scuole private di qualunque tipo, a meno

⁷ BOBBIO 1954.

che siano di diverso culto, valgono le medesime norme». Dell'11 giugno 1958 è il d.p.r. n. 584 che, sostituendo i programmi didattici per le scuole materne emanati nel 1945, dichiara che «l'ispirazione religiosa deve illuminare ed elevare tutta la vita della scuola materna nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica».

Certo, il problema religioso nella società italiana degli anni cinquanta non si può esaminare senza tenere presenti le tendenze della chiesa cattolica nell'Italia di quel periodo. La chiesa, negli anni inquieti del secondo dopo-guerra, in un paese sconvolto da vent'anni di regime totalitario e da una guerra fallimentare, è una delle poche istituzioni che siano riuscite a conservare un prestigio nella società. La gerarchia ecclesiastica, ben consapevole del potere esercitato nella società civile, presuppone spesso la passiva ubbidienza di tutti i cittadini, non dei soli credenti, alle norme morali stabilite dall'autorità ecclesiastica e aspira a esercitare un'egemonia morale. Lo stesso pontefice Pio XII, in un discorso del 2 novembre 1954 al sacro collegio e all'episcopato, condanna quanti vogliono «tener lontana la Chiesa da tutte le iniziative e le questioni che riguardano la vera "realtà della vita", come dicono, perché estranea alla sua competenza. Questo modo di pensare – dichiara il pontefice – appare talvolta nei pubblici discorsi di alcuni laici cattolici, anche di coloro che rivestono alte cariche, quando affermano: "Volentieri vediamo, ascoltiamo, frequentiamo i vescovi e i sacerdoti, in Chiesa, nella loro giurisdizione; non vogliamo vederli ed ascoltare la loro voce nelle piazze e nei pubblici uffici, dove si discutono gli affari terreni, temporali. Qui noi laici – non i chierici, di qualsiasi dignità e grado – siamo i legittimi giudici". Contro questi errori bisogna reagire con chiarezza e fermezza: il potere della Chiesa non si limita all'ambito delle questioni "strettamente religiose", come dicono, ma cade sotto la sua autorità l'intero oggetto, istituzione, interpretazione, applicazione della legge naturale in quanto riguardi il suo aspetto morale».

3. Attualità della questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica e necessità di abrogazione della norma costituzionale che la disciplina

Un lungo periodo è trascorso da quegli anni dell'Italia del secondo dopoguerra, ma molti problemi, anche dopo la riforma concordataria

del 1984⁸, assumono oggi importanza per l'attuazione della costituzione.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è “espressamente” contemplato nella costituzione italiana del 1948. Nella disposizione costituzionale dell'art. 7, comma 1, è previsto il principio dell'indipendenza tra stato e chiesa cattolica, ma occorre essere consapevoli che il richiamo nella costituzione, con il voto favorevole anche del partito comunista, dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha reso difficile la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto, «Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell'aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare»⁹.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale: rinviando ad altri approfondimenti la valutazione di questo complesso problema della storia contemporanea italiana¹⁰, può essere significativo ricordare una polemica tra “L'Osservatore romano” e “l'Unità”, poco dopo un intervento del sommo pontefice, che, nell'inverno del 1956, aveva deplorato la pretesa immoralità della città di Roma. “L'Unità” aveva posto una domanda: ma cosa vogliono le autorità ecclesiastiche? «Che il partito della Democrazia cristiana al governo sia il braccio secolare dello Stato?».

Ed ecco come rispondeva *L'Osservatore romano*: «L'Unità è l'organo del partito che votò alla Costituente l'articolo 7. Non può averlo dimenticato. Non può dunque aver dimenticato che il suo

⁸ Riforma definita «una restaurazione camuffata da revisione»: ALBERIGO 1983.

⁹ CALAMANDREI 1947.

¹⁰ LARICCIA 1980, 1986, 2011.

partito votò la dichiarazione costituzionale: la religione dello Stato è la cattolica. Abbastanza perché lo Stato ne sia il braccio secolare, senza aver bisogno di ricorrere ad un partito».

Sfocata e poco convincente apparve in proposito la reazione polemica espressa, nei confronti della dichiarazione vaticana, da Ambrogio Donini, in occasione di un discorso pronunciato al senato nella seduta del 10 ottobre 1957.

In conformità con quanto aveva lucidamente previsto in assemblea costituente Piero Calamandrei, la considerazione dello stato come braccio secolare delle istanze provenienti dalla chiesa cattolica, dopo il 1948, e per un lungo periodo, è stato il “nocciolo” della questione dei rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica.

Quel voto, allora e negli anni successivi, ha suscitato molte e giustificate reazioni critiche, che inducono a esprimere fondati dubbi che si tratti di un evento positivo della nostra storia costituzionale, da considerare addirittura, come talora viene ritenuto, come fulgido esempio da imitare nelle scelte della classe politica contemporanea. La necessità di un dialogo con la chiesa cattolica in un ordinamento democratico è necessario e auspicabile, così come il dialogo con ogni soggetto rilevante nella società, ma non riesco a condividere l'apprezzamento nei confronti di un voto in assemblea costituente che merita tuttora di essere giustamente criticato.

Sbaglierebbe, a mio avviso, chi ritenesse che parlare di quel voto di più di sessant'anni fa significhi rievocare un momento di storia costituzionale di un lontano passato che non esercita più alcuna influenza nella vita politica dell'Italia di oggi: per dimostrare quanto erronea sia tale opinione, è sufficiente rammentare come il riferimento alla laicità costituisca uno dei “nodi” più difficili che ha impegnato il lavoro dei dodici “saggi” (erano tredici prima della rinuncia di Giorgio Ruffolo) incaricati, nel 2007, di scrivere il c.d. *manifesto del partito democratico* (Giorgio Tonini, Salvatore Vassallo, Michele Salvati, Pietro Scoppola, Giorgio Mattarella e Roberto Gualtieri). Nel passaggio sulla laicità il risultato di tale lavoro, che, come si è scritto, «gronda prudenza»¹¹, è la formulazione di un testo nel quale risulta evidente lo sforzo di armonizzare le diverse istanze di chi ritiene

¹¹ GUERZONI M. 2007.

essenziale la difesa della laicità della repubblica e di chi afferma la necessità di riferimenti, diretti o indiretti, al concordato: chi legge il testo di tale *manifesto* può così constatare che all'affermazione, a mio avviso pienamente condivisibile, che «La laicità non è una ideologia antireligiosa, ma è il rispetto e la valorizzazione del pluralismo degli orientamenti culturali», viene aggiunta un'altra affermazione, oggetto invece di molte e fondate critiche nel dibattito politico e culturale, che trova riferimenti in una sterminata bibliografia degli ultimi sessant'anni, nella quale si proclama: «Riteniamo che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica siano stati validamente definiti dalla Costituzione».

Anche se comprendo le difficoltà degli organi dirigenti del partito dei democratici di sinistra di esprimere critiche alla decisione con la quale nel 1947 il partito comunista italiano, con qualche limitata eccezione, aderendo alla pressione di Togliatti intesa a salvare l'unità delle masse e la pace religiosa, votò a favore del richiamo dei patti lateranensi nella costituzione, con l'approvazione dell'articolo 7, definito da Benedetto Croce «uno stridente errore logico e uno scandalo giuridico», penso che per moltissimi italiani, consapevoli delle conseguenze negative di quel voto, la soluzione costituzionale del richiamo ai patti lateranensi stipulati durante il regime fascista rappresenti oggi il ricordo di una soluzione inaccettabile.

Se la carta costituzionale del 1948 non fa alcun riferimento al principio di laicità, quest'ultimo costituisce tuttavia un principio che, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria come separazione della sfera dello Stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di "democrazia pluralista" previsto nella carta costituzionale italiana e in molte delle altre costituzioni europee.

La soluzione concordataria adottata l'11 febbraio 1929, con la stipulazione dei patti lateranensi, e ribadita il 18 febbraio 1984, con la stipulazione del patto di villa Madama, non costituisce un'ideale linea di politica rispettosa dei diritti di libertà di religione e verso la religione, di manifestazione del pensiero e di insegnamento. È forse un evento marginale, ma merita di essere in proposito ricordata la comunicazione con la quale, nella seduta del 20 luglio 2010, il rettore della Sapienza università di Roma, Luigi Frati, ha informato il consiglio di amministrazione della stessa università di «aver avviato una serie di iniziative per riabilitare la figura di Ernesto Buonaiuti, professore della Sapienza, esponente del modernismo italiano che si

rifiutò di prestare giuramento di fedeltà al regime fascista e perciò fu destituito dall'insegnamento. Riammesso in servizio nel 1944, non poté tuttavia insegnare in forza delle norme concordatarie».

Don Ernesto Buonaiuti¹² – non Bonaiuti, come si legge nel comunicato della Sapienza università di Roma – è stato un presbitero, storico, antifascista, accademico italiano, studioso di storia del cristianesimo, fra i principali esponenti del modernismo italiano; scomunicato e ridotto allo stato laicale dalla chiesa cattolica, fu privato della cattedra universitaria dal regime fascista per essersi rifiutato, con altri 12 professori, di giurare fedeltà al regime fascista¹³.

È giusto, opportuno e auspicabile che, in consonanza con tali doverose iniziative di una prestigiosa università impegnata nell'opera di significativa riabilitazione della figura di uno studioso autorevole come Buonaiuti, vengano avviate, nel quadro di una politica dei diritti alternativa rispetto a quella di un vergognoso passato, iniziative politiche e azioni della società civile tendenti a liberare i cittadini italiani dal giogo delle norme concordatarie tuttora vigenti nel nostro paese.

Bibliografia

- ALBERIGO G. (1983), Introduzione a L. Basso, *Scritti sul cristianesimo*, a cura di G. ALBERIGO, Casale Monferrato: Marietti, p. XV.
- BOBBIO N. (1954), *Intellettuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi argomenti*, II, n. 7, p. 103-104 e in ID., (2009), *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, a cura di M. REVELLI, Milano: Mondadori, p. 778.
- CALAMANDREI P. (1947), *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, III, pp. 409-21 e in ID., *Scritti e discorsi politici*, 1, t. 1, Firenze, 1966, pp. 291-315: La Nuova Italia.
- GUERZONI M. (2007), *Partito democratico. Il manifesto dei "saggi"*, in *Corriere della sera*, CXXX, 2 febbraio, p. 13.
- JEMOLO A.C. (1944), *Per la pace religiosa in Italia*, Firenze: La Nuova Italia.
- LARICCIA S. (1980), *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia: Queriniana.
- LARICCIA S. (1986), *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova: Cedam, p. 80 ss.

¹² 25 giugno 1881- 20 aprile 1946.

¹³ LARICCIA 2006.

- LARICCIA S. (2006), *Diritto amministrativo*, I, II edizione, Padova: Cedam, pp. 14-15.
- LARICCIA S. (2011), *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia. 1943-2011*, Roma: Carocci.
- LARICCIA S. (2013), *Arturo Carlo Jemolo: una voce di "coscienza laica" nella società italiana del Novecento*, in corso di pubblicazione sulla rivista *Quaderni laici*, Torino: Claudiana.
- MARGIOTTA BROGLIO F. (1978), *Stato e confessioni religiose. Teorie e ideologie*, Firenze: La Nuova Italia.
- PALLOTTA G. (1969), *La battaglia per l'art. 7 e il comportamento delle forze politiche alla Costituente*, II, Firenze: Vallecchi, p. 323 s.
- RODOTÀ S. (1977), *L'articolo 7 e il dibattito sul Concordato*, Roma: Savelli.
- RODOTÀ S. (2013), *Assalto alla Costituzione*, in *la Repubblica*, XXXVIII, n. 104, 3 maggio, p. 29.
- URBINATI D. (2013), *La conquista cattolica della società liberale*, in *il Mulino*, LXII, n. 466, p. 187-200.

*Per una riforma del sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'assemblea costituente. Il voto del 18 aprile 1948 e le sue conseguenze sulla politica ecclesiastica. - 3. Le riforme del 1984 e l'esigenza di abrogazione della legislazione sui culti "ammessi" del 1929-30. - 4. Una proposta di revisione costituzionale.

1. *Premessa*

L'Italia di oggi è il frutto delle scelte politiche compiute prima del 1950: è per questa ragione che, per una esatta valutazione di molti problemi tuttora dibattuti in tema di politica ecclesiastica in Italia, occorre risalire al periodo del secondo dopoguerra, poiché è in quegli anni che si pongono le premesse di molte questioni che oggi ci proponiamo di risolvere, trovando sempre ostacoli insormontabili¹.

L'entrata in vigore del nuovo ordinamento dopo la caduta del fascismo non ha costituito l'elemento risolutore per segnare una decisa svolta nella politica ecclesiastica italiana e attuare un sistema di riforme in materia religiosa coerente con la volontà innovatrice implicita nel mutamento istituzionale verificatosi in Italia: la conseguenza è che, dopo sessantacinque anni dalla entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano, rimangono tuttora efficaci disposizioni costituzionali conformi ai principi ispiratori del sistema fascista e molti sono gli impedimenti per l'attuazione di una politica ecclesiastica che tenga conto dei principi di libertà e di democrazia contenuti nella carta costituzionale del 1948.

* In *Percorsi costituzionali*, 2013, 2/3, *Costituzione e religione*, pp. 23-31.

¹ Per una valutazione dei temi e problemi riguardanti i rapporti tra Costituzione e religione in Italia, rinvio a S. LARICIA, *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia (1943-2011)*, Roma, 2011.

2. *L'assemblea costituente. Il voto del 18 aprile 1948 e le sue conseguenze sulla politica ecclesiastica*

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è "espressamente" contemplato nella costituzione italiana del 1948. Il richiamo nella costituzione (nell'art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionarietà che essi contenevano, ha impedito la realizzazione del principio di laicità nell'ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l'evoluzione democratica della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell'assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di richiamare nella carta costituzionale dell'Italia democratica quei patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di un'«ipoteca» del concordato sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto, «Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell'aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare»².

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale.

L'attività dell'assemblea costituente, con particolare riferimento al dibattito che ha preceduto l'approvazione delle disposizioni in materia religiosa, è stata oggetto di accurati e approfonditi studi che hanno posto in rilievo quali furono le posizioni assunte dalle varie parti politiche sul problema religioso³.

² P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 1947, n. 5, pp. 409-21.

³ Per una analitica esposizione degli orientamenti assunti dalle forze politiche in occasione del dibattito all'assemblea costituente sul problema religioso, cfr. G. PALLOTTA, *La battaglia per l'art. 7 e i comportamenti delle forze politiche alla Costituente*, in

L'opera dei costituenti è caratterizzata da una piattaforma comune di valori innovativi e di istanze autenticamente riformatrici, ma non vi è dubbio che in taluni casi si è in presenza di un'atmosfera «non più di unanime fervore rivoluzionario, ma di patteggiamento fra i grandi partiti di massa, da una parte i democristiani, dall'altra i socialisti e i comunisti»⁴. Giustamente sono state poste in rilievo le conseguenze negative prodotte dalla riduzione dei poteri riconosciuti al costituente e si è sottolineato come la limitazione dei poteri dell'assemblea costituente ha costituito uno dei fattori determinanti della debolezza della nascente democrazia italiana; «confinata nel ruolo di progettista della nuova Costituzione, l'assemblea si vide sfuggire la possibilità di controllare e indirizzare la riorganizzazione dello Stato e la nascente prassi di governo, che avrebbero finito con il darvi almeno negli anni '50, un modello istituzionale completamente diverso da quello scritto nella Costituzione»⁵.

Non vi è dubbio che la disposizione dell'art. 7, 2° comma, cost. contenga uno dei principi costituzionali più significativi: la decisione di richiamare nella carta costituzionale i patti lateranensi sembra quasi simboleggiare il destino dell'Italia nel secondo dopoguerra, un'Italia che si è andata ricostruendo ricalcando le strutture precedenti e rinnegando ogni rottura con il passato⁶.

Certo, i principi costituzionali in materia religiosa diversi da quello dell'art. 7, 2° comma, e cioè i principi del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo in materia religiosa (art. 2), della pari dignità sociale e dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione (art. 3), della separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, 1° comma), della libertà individuale e collettiva in materia religiosa (artt. 8, 1° comma, 19 e 20), della posizione riconosciuta alle minoranze religiose (art. 8, 2° e 3° comma), dimostrano quanto profondamente sia stata avvertita dalle forze politiche che elaborarono

AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 323 ss.

⁴ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *10 anni dopo. 1945-1955*, cit., pp. 211 ss., *ivi*, p. 213.

⁵ S. RODOTÀ, *La democrazia diretta*, in *Panorama*, 31 luglio 1975; ID., *Libertà e diritti in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Roma, 1997.

⁶ Cfr. S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, spec. pp. 139 ss.

la costituzione del 1948 l'esigenza di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato in materia di libertà religiosa; ma non vi è dubbio che l'incapacità dei partiti di adottare in Italia una politica di rinnovamento in merito al problema religioso in generale e ai rapporti con la chiesa cattolica in particolare costituì il fattore determinante per l'accoglimento della tesi favorevole a individuare nella conferma dei patti del 1929, anziché nei diritti di libertà espressione dello stato laico, la garanzia del mantenimento della «pace religiosa».

All'assemblea costituente, ebbe successo il progetto dei democristiani, enunciato da De Gasperi al primo congresso nazionale della democrazia cristiana tenutosi a Roma dal 24 al 27 aprile 1946, di riqualificare la portata storica dei patti lateranensi e di sostenere la funzione del concordato di garantire la libertà di esercizio del culto e i valori della famiglia e dell'insegnamento della dottrina cristiana. E, con il passare del tempo, hanno assunto sempre più scarsa risonanza negli ambienti politici e nell'opinione pubblica i problemi della revisione del sistema concordatario e della necessità di garantire alla chiesa cattolica, come alle altre chiese operanti nello stato, non tanto i privilegi quanto le libertà.

Le elezioni del 18 aprile 1948 segnano la sconfitta elettorale di socialisti e comunisti (il fronte democratico popolare ottiene 8.137.047 voti, pari al 31%) e riconoscono alla democrazia cristiana (12.712.562 voti, pari al 48,5%) una posizione di preminenza nella «costituzione materiale» del paese: il successo elettorale conseguito nell'aprile 1948 attribuisce alla democrazia cristiana la condizione di partito egemone della politica e della società italiane e assume una notevole importanza anche per la politica ecclesiastica nel secondo dopoguerra.

Nel 1948 si realizza il progetto, concepito ed attuato da De Gasperi con ferma determinazione, di formare in Italia non un partito cattolico, ma il partito dei cattolici, con la funzione di costituire l'unico punto di ispirazione, l'unica guida dei cattolici politicamente organizzati, l'unico partito abilitato a canalizzare su se stesso le forze espresse dalla chiesa cattolica e a realizzare la dottrina sociale elaborata dalla gerarchia ecclesiastica⁷.

⁷ Sulle motivazioni e le conseguenze di tale orientamento cfr. G. AMENDOLA, *La rottura della coalizione tripartita: maggio 1947*, in *Il Mulino*, 1974, p. 780 s.

La convinzione, largamente condivisa dai responsabili del partito della D.C., che questa, affermatasi come il partito della chiesa cattolica e dell'America, possa a lungo costituire lo sbocco naturale del processo di stabilizzazione in atto in quegli anni nella società italiana, esercita influenza anche sui mancati sviluppi di una politica riformatrice in materia ecclesiastica, deludendo le aspettative di quanti la ritengono invece essenziale e urgente: in proposito è, a mio avviso, significativo l'orientamento assunto in questo periodo nei confronti delle minoranze religiose.

3. Le riforme del 1984 e l'esigenza di abrogazione della legislazione sui culti "ammessi" del 1929-30

Nel 1984, con gli accordi di revisione del concordato, l'art. 1 del protocollo addizionale (richiamato nel d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 contenente il testo unico sulla pubblica istruzione), che ha abrogato l'art. 1 del trattato lateranense del 1929 («La religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato»), segna il superamento del principio della religione cattolica come religione di stato. E tuttavia in Italia, a partire dalle riforme del 1984, sembra essersi concretizzato un principio pratico secondo il quale viene privilegiata la tutela dei valori di libertà (religiosa) quando esista una confessione qualificata a tale scopo, ritenuta «degn» di meritare tale qualifica: con ciò favorendo sempre più l'erosione di alcuni tra i diritti fondamentali della persona, come quello alla libertà di coscienza e di religione, dalle sfere del diritto comune verso quelle del diritto patrizio.

Un problema non semplice che si è posto dopo l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel patto di villa Madama e nelle numerose intese stipulate tra lo stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica è quello delle soluzioni che in concreto si possono adottare per realizzare l'obiettivo di conseguire l'abrogazione della legislazione del 1929-30 sui culti ammessi, superata dai nuovi principi costituzionali sulle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Questo obiettivo è stato raggiunto dalle confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo stato italiano: ma è un obiettivo difficile da conseguire per i molti gruppi religiosi operanti in Italia, i quali non possano o non vogliano stipulare intese con il nostro stato.

Una legge che riportasse il regime di queste confessioni al regime del diritto comune, non richiederebbe di per sé una previa intesa, perché, in questo caso, non vi sarebbe disciplina speciale (quindi non vi sarebbe il presupposto positivo che rende necessaria l'intesa) e non vi sarebbe il mutamento di uno *status* concordato bilateralmente, perché queste leggi non sono derivate da un accordo⁸. Le vicende che hanno caratterizzato l'attuazione della riforma sui rapporti tra stato e confessioni religiose inducono a contestare eventuali iniziative con le quali governo e parlamento si proponessero di disciplinare la materia della condizione e delle attività dei culti, cattolico e diversi dal cattolico, mediante un provvedimento legislativo unilaterale corrispondente a quello emanato alla fine degli anni venti.

In proposito è dunque utilizzabile la soluzione consistente in una semplice abrogazione di tutta la legislazione del 1929-'30; tale soluzione potrebbe trovare attuazione mediante la presentazione di un disegno governativo o di una proposta parlamentare in vista di una legge aventi il seguente tenore: «La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati».

L'approvazione di un simile provvedimento legislativo avrebbe l'effetto di rimuovere finalmente, con grave ritardo (ma è meglio tardi che mai!) gli ostacoli che tuttora l'applicazione della legislazione fascista sui "culti ammessi" determina per l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Giustamente si è però osservato che l'esperienza di più di sei decenni di vita repubblicana e democratica dimostrano che una notevole limitazione all'esercizio dei diritti di libertà ed all'eguaglianza dei cittadini è stata soprattutto determinata dall'atteggiamento assunto e dalla prassi seguita dalla burocrazia: quest'ultima infatti, salvo lodevoli eccezioni, ha mantenuto «un atteggiamento ostile, miope ed ottuso, in sintesi retrivo, nei confronti delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica e dell'applicazione nei loro riguardi delle norme costituzionali»⁹.

⁸ S. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, 1978, p. 14.

⁹ G. PEYROT, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Dir.*

Si pone dunque come indilazionabile esigenza quella di diffondere la convinzione che occorre mutare gli orientamenti che sinora hanno rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose e di molti altri gruppi operanti nella società: occorre contribuire ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri riguardanti i procedimenti costituzionali, legislativi, amministrativi e giurisdizionali, per favorire le garanzie della pari dignità e della eguaglianza davanti alla legge non soltanto dei singoli cittadini ma anche delle persone "giuridiche" e di ogni altro soggetto collettivo.

La realizzazione degli obiettivi di pluralismo posti dalla carta costituzionale e le garanzie di libertà per tutti i gruppi sociali, comprese le confessioni religiose diverse dalla cattolica, sono affidate all'impegno civile di tutti gli italiani. A tutti i cittadini italiani è assegnato il compito di diffondere la consapevolezza che, se non si ottengono le condizioni per l'effettivo esercizio di quei diritti, un paese non può considerarsi né moderno, né civile, né democratico.

Pur in assenza di disposizioni costituzionali che qualificano "espressamente" lo Stato italiano e le sue istituzioni con riferimento al principio di laicità, il problema dell'alternativa laicità/confessionalità, che era stato discusso durante i lavori dell'assemblea costituente e si era concluso con la lapidaria affermazione, contenuta nell'art. 7, comma 1, cost., che i rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica avrebbero continuato ad essere «regolati dai Patti lateranensi», ha dominato il dibattito sui caratteri dello stato italiano dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948 e sin dal primo periodo dell'Italia democratica la discussione sul carattere confessionale o laico della repubblica italiana ha costituito una questione di primaria importanza nella giurisprudenza costituzionale e nel dibattito politico e giuridico.

Soltanto nel 1989 la corte costituzionale, con la sentenza n. 203 di quell'anno, ha affermato il carattere di "principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano" con riferimento al principio di laicità dello stato, ma tale riconoscimento in verità ha rappresentato una sorte di frode alla costituzione, considerando che si può parlare in proposito di un principio di confessionalità camuffato da principio di laicità.

eccl., 1984, I, pp. 619-57, spec. p. 649; cfr. anche il volume *Giorgio Peyrot. Il giurista delle minoranze religiose*, a cura di I. PONS e G.B. VARNIER, Genova, 2013.

Per quanto concerne la politica ecclesiastica, la nostra classe politica non ha mai saputo affrontare il problema della previsione di un sistema normativo che, in armonia con la volontà espressa all'assemblea costituente, consentisse *a tutti* i cittadini e *a tutti* i gruppi sociali un effettivo esercizio delle libertà formalmente riconosciute dalla costituzione; non ha approvato una riforma della legislazione ecclesiastica, comprese naturalmente le norme del codice penale in materia religiosa, coerente con i principi costituzionali; non ha considerato che, al di là di ogni comoda ma provvisoria soluzione di compromesso, una sostanziale e profonda riforma del sistema di rapporti tra stato e confessioni religiose si imponeva come conseguenza del principio di neutralità e di aconfessionalità dello stato e delle nuove condizioni di libertà e di uguaglianza riconosciute ai cittadini (senza distinzione di religione) e alle confessioni religiose non cattoliche.

Questa indifferenza della classe politica italiana per i problemi della politica ecclesiastica e per le esigenze di libertà dei cittadini in materia religiosa coinvolge la responsabilità di tutte le forze politiche: la maggioranza, che in tanti anni non ha previsto un sistema normativo idoneo a garantire le istanze di libertà di tutti i consociati, senza distinzione di religione, ma anche le opposizioni, che non hanno mai dato battaglia a fondo su questi temi.

4. *Una proposta di revisione costituzionale*

La mancanza di un preciso indirizzo politico riguardante il tema specifico dei rapporti tra stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l'approvazione di riforme costituzionali riguardanti tali rapporti, non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l'assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le numerose e importanti riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa hanno indotto la dottrina a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita familiare, i pro-

blemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

A mio avviso è ora necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale.

Premesso che, a mio avviso, ogni riforma costituzionale potrà realizzarsi soltanto nel rigoroso rispetto delle procedure richieste dall'art. 138 cost., concludo questo mio breve scritto auspicando l'approvazione di una legge di revisione costituzionale che, tenendo conto dell'esperienza, talora drammatica, di sessantacinque anni di vita democratica, si traduca nell'entrata in vigore dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Nell'art. 1 della Costituzione, dopo le parole «L'Italia è una Repubblica», viene aggiunta l'espressione «laica e».

Art. 2. L'art. 7 della Costituzione è abrogato.

Art. 3. Nel secondo comma dell'art. 8 sono soppresse le parole «diverse dalla cattolica».

All'art. 8 vengono aggiunti i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini».

«Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune».

Art. 4. Nell'art. 19 viene aggiunto il seguente primo comma: «La Repubblica garantisce la libertà di coscienza».

Abstract

The Author evaluates the consequences resulting from the confirmation, at the assembly of 1946-7, of the intangibility of the Lateran Pacts of 1929; specifies the reasons that, after the constitution of 1948 came into effects, have caused the failure of the reform of the legislation concerning the relations between the state and religious confessions; proposes the approval of a ordinary law which provides

for the abrogation of the legislation on “admitted cults” of 1929-30 and of a law of constitutional revision composed of four articles.

L'Autore valuta le conseguenze determinate dalla conferma, all'assemblea costituente del 1946-47, della intangibilità dei patti lateranensi del 1929; precisa le ragioni che, dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1948, hanno determinato la mancata riforma della legislazione sui rapporti tra stato e confessioni religiose; propone l'approvazione di una legge ordinaria che preveda l'abrogazione della legislazione sui “culti ammessi” del 1929-30 e di una legge di revisione costituzionale, composta di quattro articoli.

*Postfazione alla seconda edizione del volume di Piero Bellini, Principi di diritto ecclesiastico**

SOMMARIO: 1. Un piccolo volume destinato ad uso degli studenti universitari e dei candidati ai concorsi pubblici (carriera direttiva). - 2. Il diritto ecclesiastico nel periodo immediatamente precedente la pubblicazione dei *Principi di diritto ecclesiastico* di Piero Bellini. - 3. Sette capitoli, inseriti in due parti e un'Appendice, sulla *Natura dei Patti lateranensi*.

1. *Un piccolo volume destinato ad uso degli studenti universitari e dei candidati ai concorsi pubblici (carriera direttiva)*

Sono molto contento di potere contribuire con una mia postfazione alla pubblicazione della nuova edizione dei *Principi di diritto ecclesiastico* di Piero Bellini, editi, nel mese di giugno 1972, nella collana *Sintesi, ad uso degli studenti universitari e dei candidati ai concorsi pubblici (carriera direttiva)*, delle *Edizioni Cetim*, Litografia Tramontana, di Bresso (Milano). Piero Bellini era allora professore ordinario di diritto ecclesiastico nell'università di Ferrara¹.

Libero docente di *Diritto ecclesiastico* nel 1957, primo ternato nel concorso universitario del 1967, Bellini ha insegnato *Diritto canonico ed ecclesiastico* e *Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche* presso la facoltà di giurisprudenza della università di Ferrara dal 1968 al 1973, *Diritto ecclesiastico* presso la Facoltà di giurisprudenza della università di Pisa, per l'anno accademico 1973-74, *Diritto canonico* presso la facoltà di giurisprudenza della università di Firenze, dal 1974 al 1982. Da quell'anno ha insegnato *Storia del diritto canonico* presso la facoltà di giurisprudenza della Università di Roma "La Sapienza", presso la quale è attualmente professore emerito.

* In P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, "Luca da Penne". *Religione diritto e politica, Studi e materiali sui profili giuridici delle dottrine e dei sistemi confessionali*, collana diretta da F. ZANCHINI, Roma, Aracne, 2013, pp. 345-65.

¹ In quell'anno io insegnavo *Diritto ecclesiastico*, come professore incaricato, nella facoltà di Giurisprudenza dell'università di Cagliari.

Io avevo conosciuto Piero Bellini, nell'ottobre 1965, quando ambedue eravamo magistrati della corte dei conti: come ho avuto più volte occasione di ricordare, il rapporto di amicizia con Piero ha avuto molta importanza nel definire le mie aspirazioni di studioso di una disciplina, quella del diritto ecclesiastico, che ha svolto un ruolo importante in un Paese nel quale, nei centocinquant'anni dopo la sua unificazione, per tacere dei tempi più antichi, i rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose hanno caratterizzato l'evoluzione dell'ordinamento e della società.

Piero Bellini nell'anno di pubblicazione dei *Principi di diritto ecclesiastico*, aveva quarantasei anni. La sua produzione scientifica ha sempre riguardato numerose discipline: il diritto canonico, il diritto ecclesiastico, la storia dei rapporti tra stato e chiesa e la storia del diritto canonico, anche se i suoi scritti si riferiscono a molte altre discipline giuridiche e storiche, con particolare riferimento al diritto costituzionale e al diritto internazionale. Nel mio volume che raccoglie gli scritti di diritto ecclesiastico in Italia nel periodo compreso tra il 1929 e il 1972², comprendendo la citazione del volume del 1972, sono riportate ventisette schede dei suoi scritti dal 1949 al 1972³.

² S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Milano, Giuffrè, 1974.

³ P. BELLINI, *Convenzione consolare italo-romena del 1880. Efficacia in Italia delle sentenze straniere di annullamento di matrimoni concordatari*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione - Sezioni civili*, 1949, 2°, p. 243 ss.; *Id.*, *Divorzi di italiani all'estero. Ordine pubblico. Frode alla legge*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione - Sezioni civili*, 1949, 3°, p. 595 ss.; *Id.*, *Falso in atto della S. Congregazione di Propaganda Fide*, in *Archivio penale*, 1949, II, p. 50 ss.; *Id.*, *In tema di eseguibilità in Italia di sentenza matrimoniale straniera*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione - Sezioni civili*, 1951, I°, p. 940 ss.; *Id.*, *Ancora sulla convenzione consolare italo-romena del 1880*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione - Sezioni civili*, 1952, 2°, p. 327 ss.; *Id.*, *I Patti lateranensi e la Costituzione della Repubblica italiana*, in *Dir. eccl.*, 1955, I, p. 23 ss.; *Id.*, *Incompetenza internazionale del giudice straniero ad annullare la trascrizione civile del matrimonio religioso*, *ivi*, 1955, I, p. 346 ss.; *Id.*, *Sui conflitti in materia matrimoniale fra ordinamenti laicizzati e ordinamenti a ispirazione confessionale cattolica*, *ivi*, 1956, I, p. 101 ss.; *Id.*, *Funzionamento dell'ordine pubblico, quale limite all'efficacia in Italia di situazioni giuridiche estere, astratte o concrete*, in *Riv. dir. internazionale*, 1957, p. 589 ss.; *Id.*, *Poteri disciplinari della gerarchia ecclesiastica e diritto penale dello Stato*, in *Dir. eccl.*, 1958, I, p. 231 ss.; *Id.*, *Se pettei ad una associazione religiosa il risarcimento dei danni per la morte d'una suora in seguito*

Nell'Avvertenza che introduce il volume, Bellini precisava: «Il sistema del diritto ecclesiastico italiano, relativo alla Chiesa cattolica romana, rimasto fermo per oltre un quarantennio ai principi concordati col Papato nel 1929, è entrato di recente in una fase delicata. Col tempo sono difatti maturati, nell'ambito della comunità civile non diversamente che dalla comunità ecclesiale, svariati motivi di scontento. Dagli uni si ravvisa nella sopravvivenza di un trattamento privilegiario della chiesa nell'ordine statale, una situazione che, se aveva ragion d'essere in passato, quando la libertà non era concepita se non in termini di privilegio, non è più giustificabile oggigiorno, dacché il diritto comune è divenuto sufficiente garanzia di libertà per tutti. Dagli altri si soggiunge che una commistione di elementi spirituali e temporali, quale quella che si realizza in un sistema concordatario,

a incidente, in *Il foro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1959, III, 2, p. 18 ss.; *Id.*, *Aldo Checchini e la dogmatica del diritto ecclesiastico italiano (con riferimento alla qualificazione della posizione del diritto dello Stato verso quello della Chiesa)*, in *Dir. eccl.*, 1959, I, p. 393 ss.; *Id.*, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 926 ss.; *Id.*, *Rilevanza civile dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, 1, Milano, Giuffrè, 1963, p. 17 ss.; *Id.*, *Considerazioni generali sulla legittimità costituzionale del divorzio*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, CLXXI (1966), p. 38 ss. e in AA.VV., *Studi in tema di diritto di famiglia*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 355 ss.; *Id.*, *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico ecclesiastico in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1966, I, p. 313 ss.; *Id.*, *Potestas Ecclesiae circa temporalia. Concezione tradizionale e nuove prospettive*, in *Ephemerides iuris canonici*, 1968, p. 68 ss.; *Id.*, *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, CLXXV (1968), p. 70 ss. e in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, Cedam, 1970, p. 125 ss.; *Id.*, *Divorzio e impegni concordatari dello Stato*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, CLXXVII (1969), p. 61 ss.; *Id.*, *Natura e limiti della condanna ecclesiastica*, in AA.VV., *Il divorzio in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1969, p. 47 ss.; *Id.*, *Rilievi canonistici sul matrimonio civile dissolubile*, in *Ephemerides iuris canonici*, 1969, p. 180 ss.; *Id.*, *Sui caratteri essenziali della potestas Ecclesiae circa temporalia*, in *Ius canonicum*, 1970, p. 209 ss.; *Id.*, *Sul prospettato allargamento delle cause di nullità del matrimonio*, in *il tetto*, 1970, p. 323 ss.; *Id.*, *Sul sindacato di costituzionalità delle norme di derivazione concordataria*, in *Giur. it.*, 1971, IV, p. 86 ss. e in *Dir. eccl.*, 1971, I, p. 310 ss.; *Id.*, *Contro un nuovo temporalismo*, in *il tetto*, 1971, p. 194 ss.; *Id.*, *Osservazioni critiche sulla prevista revisione del regime concordatario*, *ivi*, p. 248 ss.; *Id.*, *Principi di diritto ecclesiastico*, Sintesi Cetim, 19, Bresso, Edizioni Cetim, 1972, pp. 344. Per un'analisi degli scritti di Piero Bellini cfr. i suoi *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, 2 tomi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996.

non può non nuocere e allo Stato, di cui limita la necessaria autonomia nelle scelte politiche, e alla Chiesa, di cui accentua la non accettabile tendenza alla mondanizzazione».

Da questa considerazione di carattere generale Bellini traeva la conclusione di una prevedibile e imminente revisione del regime concordatario vigente nel nostro Paese e di una parallela riforma della normativa riguardante le confessioni religiose non cattoliche. D'altra parte, osservava l'Autore, nella materia del diritto ecclesiastico più che in altri settori dell'ordinamento dello stato, si sono venute palesando le insufficienze del *metodo dommatico* rigorosamente inteso e l'esigenza che la scienza del diritto assumesse come un dato la realtà dell'ordine giuridico a cui si riferiva, con un programma di lavoro che si preoccupasse di dare il giusto peso ai fattori sociali e ideologico politici che operano dinamicamente sulla realtà dell'ordinamento.

Poiché l'intento dell'autore, in coerenza con i caratteri della collana della quale il suo volume era destinato a far parte, era quello di considerare in modo prioritario le esigenze di apprendimento che sono alla base di ogni manuale destinato agli studenti universitari e ai candidati ai concorsi pubblici, Bellini concludeva la sua *Avvertenza* osservando che un programma che si proponga di evidenziare l'importanza dei fattori sociali e ideologico politici è «l'unico che possa mettere i discenti in grado di acquisire la debita consapevolezza dello spiegarsi dei principi che reggono la materia. E che li possa perciò porre in condizione di comprendere anche le eventuali nuove norme sui rapporti Stato-Chiesa che, nella loro attività professionale, dovessero trovarsi in avvenire a interpretare e ad applicare».

La previsione di Bellini di un'imminente revisione del regime concordatario e di una nuova disciplina in tema di rapporti tra stato e confessioni religiose di minoranza allora, all'inizio degli anni settanta, era condivisa dalla maggior parte degli studiosi di diritto ecclesiastico. Dopo la pubblicazione del volume di Bellini trascorreranno invece ben dodici anni perché venissero approvate nuove disposizioni in tema di riforma del concordato lateranense e di rapporti tra stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica⁴.

⁴ Sugli eventi che hanno determinato questo ritardo, cfr. S. LARICCIA, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Roma, Carocci, 2011, spec. p. 19 ss.

2. *Il diritto ecclesiastico nel periodo immediatamente precedente la pubblicazione dei Principi di diritto ecclesiastico di Piero Bellini*

Il periodo nel quale Piero Bellini ha impostato e poi pubblicato il suo volume, è stato un periodo di grande importanza nel nostro Paese, oltre che per molti e importanti eventi politici e sociali, anche per le rilevanti novità della giurisprudenza in materia di diritti civili⁵, e dunque anche di diritto ecclesiastico italiano, e per il lavoro parlamentare che, dopo il superamento di molti, talora imprevedibili, ostacoli, si concluderà con l'approvazione delle riforme legislative realizzate con le leggi sullo scioglimento del matrimonio (l. 1° dicembre 1970, n. 898, con il vivacissimo dibattito che nella società italiana ha caratterizzato la contrapposizione tra tendenze di laicità e di confessionalità nei quattro anni che hanno preceduto la consultazione popolare dell'11 e 12 maggio 1974 relativa all'abrogazione della legge medesima), le norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza (l. 15 dicembre 1972, n. 772), la riforma del diritto di famiglia (l. 19 maggio 1975, n. 151: un primo progetto di legge per tale riforma era stato presentato in parlamento sin dal 1966!) e le norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza (l. 22 maggio 1978, n. 194)⁶.

⁵ Con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale mi limito a ricordare le sentenze n. 30, 31, 32 e 169 del 1971, 12 e 31 del 1972.

⁶ In dottrina, con riferimento alle novità delle disposizioni normative di diritto ecclesiastico nel periodo iniziale degli anni settanta, cfr., tra gli altri: AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, Cedam, 1970; AA.VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*, I, Torino, Claudiana, 1970; AA.VV., *La polemica divorzista in Italia*, Brescia, Queriniana, 1970; AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio*, Atti del congresso internazionale di diritto canonico (Roma, 14-19 gennaio 1970), I: *Relazioni*, Milano, Giuffrè, 1972; AA.VV., *Studi sul divorzio*, Introduzione di P.A. D'AVACK, Padova, Cedam, 1972; P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni* (a cura di R. ZACCARIA). Appendice di aggiornamento, Padova, Cedam, 1972; L. BASSO, *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *l'Astrolabio*, 27 settembre 1970, n. 38, pp. 12-13; G. CALOGERO, *La Costituzione e i Patti lateranensi*, in *Panorama*, 15 luglio 1971; G. CAPUTO, *Un punto controverso del Concordato. Il carattere sacro di Roma*, in *Studi cattolici*, 1970, p. 281 ss.; S. COTTA, *L'unità della famiglia nell'era tecnologica*, in *il Mulino*, 1971, p. 965 ss.; P. COLELLA, *Il Vaticano II ed il superamento dei Patti lateranensi*, in *il tetto*, 1971, p. 259 ss.; F. FINOCCHIARO, *Del matrimonio. Art. 79-83*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1971; L.

Gli anni settanta sono stati definiti il “decennio lungo del secolo breve”⁷. Nel periodo caratterizzato dalla forte influenza delle vicende del decennio precedente, con un accentuato riferimento ai “fatti” del sessantotto, che anche nel nostro paese hanno rappresentato un momento rilevante per l’evoluzione dei comportamenti degli individui e delle tendenze della società, e agli eventi successivi al concilio Vaticano II (1962-1965), si verificano le condizioni per una profonda trasformazione della realtà e delle aspirazioni della coscienza collettiva e la società italiana assume caratteri assai diversi rispetto a quelli degli anni del dopo-guerra: una società che è stata radicalmente cambiata dal mutamento dei costumi sessuali, dalla modifica dei valori familiari, dall’aumento del lavoro femminile e dall’acquisita maggiore indipendenza da parte della donna, con l’influenza che tale dato ha determinato sui rapporti coniugali e familiari. Anche in Italia, come in molti altri paesi, comincia a delinearsi un graduale passaggio verso una società laica e declerizzata: la transizione verso tale modello di

GUERZONI, “*Carattere sacro*” di Roma e sovranità dello Stato, Bologna, Zanichelli, 1970; A.C. JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, II ed., Milano, Giuffrè, 1970; ID., *Gli occhiali del giurista*, Padova, Cedam, 1970; ID., *Primo confronto della Costituzione col Concordato davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1971, p. 299 ss.; ID., *I problemi pratici della libertà*, II ed., Milano, Giuffrè, 1970; S. LARICIA, *Immunità ecclesiastiche*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 225 ss.; ID., *Patti lateranensi e principi costituzionali*, in *Dir. eccl.*, 1971, I, p. 327 ss.; ID., *Uguaglianza giuridica ed effetti civili dei matrimoni canonici tra affini in linea retta*, in *Foro it.*, 1971, I, c. 1187 ss.; ID., *Considerazioni sull’elemento personale dell’ordinamento giuridico canonico*, Milano, Giuffrè, 1971; ID., *Le garanzie della libertà religiosa*, in *Arch. giur. “Filippo Serafini”*, 1972, p. 429 ss.; R. LA VALLE, *I Concordati “post-conciliari”*, in *La Stampa*, 30 aprile 1971; C. MORTATI, *Divorzio e “imparzialità”*, in *L’astrolabio*, 27 aprile 1969; G. PEYROT, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, in *il Mulino*, 1971, p. 456 ss.; ID., *Ridare allo Stato la pienezza di decisione cui ha rinunciato con l’art. 7 della Costituzione*, in *La luce*, 7 aprile 1972; G. PUGLIESE, *Importanza della possibilità di sottoporre i Patti Lateranensi al controllo di costituzionalità*, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, c. 633 ss.; S. QUINZIO, *Laicità e verità religiosa. La religione nella scuola*, Roma, Armando, 1971; P. RESCIGNO, *Divorzio e diritto di famiglia*, in *il Mulino*, 1970, p. 187 ss.; ID., *Nota sul divorzio*, in *Politica del diritto*, 1970, p. 356 ss.; S. RODOTÀ, *Famiglia sotto tutela*, in *Politica del diritto*, 1971, p. 341 ss.; P. SCOPPOLA, *Interrogativi sulla pace religiosa*, in *il Mulino*, 1971, p. 1015 ss.; T. TOMASI, *L’idea laica nell’Italia contemporanea*, Firenze, La Nuova Italia, 1971.

⁷ M. BELPOLITI, G. CANOVA, S. CHIODI, a cura di, *Annissettanta: il decennio lungo del secolo breve*, Milano, Skira, 2007.

società è stato il frutto delle trasformazioni economico-sociali che hanno caratterizzato, in ogni parte del mondo, lo sviluppo dei paesi civilmente più progrediti, delineando così, anche in Italia, quel processo di secolarizzazione intimamente legato al problema della laicità dello stato e delle sue istituzioni.

Un principio rilevante contenuto nel concordato lateranense del 1929, che, con la stipulazione del patto di villa Madama del 1984, è stato modificato radicalmente, era quello contemplato nell'art. 1, comma 2, del concordato lateranense. Con la norma contenuta in tale disposizione il governo italiano, in considerazione del "carattere sacro" di Roma, sede del pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrini, si impegnava a impedire tutto ciò che in Roma potesse essere in contrasto col detto suo carattere.

Questa norma assumeva una notevole importanza per comprendere le finalità che il regime di Mussolini si proponeva di conseguire con la stipulazione dei patti del Laterano del 1929. L'origine immediata della proposta vaticana di una guarentigia del carattere sacro della capitale esprimeva l'intento della chiesa cattolica di restaurare in Roma la società cristiana⁸.

La disposizione concordataria presenta oggi un interesse soltanto storico, giacché il legislatore ha previsto l'abrogazione della norma sul carattere sacro di Roma e si è limitato a riconoscere, nell'art. 2.4 del concordato stipulato il 18 febbraio 1984, il «particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità»: una formula che, al contrario di quanto stabilito nel testo precedentemente in vigore, non comporta un impegno dell'autorità amministrativa a regolare la propria attività in modo da non ledere la sacralità e a impedire che comportamenti di terzi possano offendere la sacralità della capitale. Ma la questione ora ricordata, che si riferiva all'impegno del governo italiano per la garanzia del carattere sacro di Roma, contribuì ad avviare l'*iter* della riforma relativa alla disciplina dei rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica: ed infatti, dopo le discussioni all'assemblea costituente sugli art. 7 e 8 cost., dopo le iniziative culturali assunte nel primo decennio successivo all'entrata

⁸ A. RICCARDI, *Roma "città sacra". Dalla conciliazione all'operazione Sturzo*, Milano, Vita e pensiero, 1979, p. 5 ss.

in vigore della costituzione e dopo i mutamenti civili e religiosi che, negli anni 1962-1965, gli anni del concilio Vaticano II, hanno favorito un processo di rilevanti trasformazioni della società italiana nel primo periodo degli anni sessanta, il problema politico della riforma della legislazione ecclesiastica si è posto soprattutto quando, nel febbraio 1965, una discutibile applicazione, da parte del potere esecutivo, dell'art. 1, comma 2, del concordato del 1929 determinò il divieto prefettizio di rappresentare in Roma *Il Vicario* di Rolf Hochhuth e indusse l'opinione pubblica e una parte della classe politica a prendere coscienza dell'urgenza di affrontare il tema del concordato e delle relazioni tra stato e chiesa cattolica: il dibattito alla camera dei deputati sulle quattro mozioni relative alla revisione del concordato, compresa quella presentata sin dal 1965 da Lelio Basso, si svolse nei giorni 4 e 5 ottobre 1967 e si concluse con l'approvazione di una mozione nella quale si invitò il governo a prospettare alla santa sede l'opportunità di una procedura di revisione concordataria. La commissione di studio presieduta da Guido Gonella svolgerà il suo lavoro nei primi sei mesi del 1969 e lo concluderà nel luglio dello stesso anno con una relazione e la proposta di un testo revisionato. Fu necessario però attendere il 1976 perché il parlamento potesse esaminare un testo di revisione del concordato (la c.d. prima bozza).

Nel periodo compreso tra i lavori della commissione presieduta dall'on. Gonella, nel 1969, e l'anno nel quale venne pubblicato il volume di Piero Bellini del giugno 1972, gli eventi di maggior rilievo riguardanti il tema dei rapporti tra stato e confessioni religiose furono i seguenti: 1) proposta di legge costituzionale 7 febbraio 1969, di iniziativa del sen. Albani, tendente a modificare l'art. 7 cost. e a eliminare un inciso dell'art. 8 cost.; 2) tre interpellanze e tre interrogazioni svolte alla camera dei deputati, nella seduta 24 marzo 1969, sulla revisione del concordato; 3) un documento approvato il 23 agosto 1969 dai partecipanti al convegno delle chiese evangeliche italiane sul tema *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*; 4) l'approvazione della legge sul divorzio 1° dicembre 1970, n. 898; 5) il dibattito sulla revisione del concordato svoltosi alla camera dei deputati, nella seduta del 7 aprile 1971, e conclusosi con l'approvazione di un ordine del giorno, nel quale si rilevava «l'opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei

tempi e dallo sviluppo della vita democratica»; 6) il documento della conferenza episcopale italiana del 26 novembre 1971 sulla revisione del concordato; 7) la proposta di legge costituzionale del 23 febbraio 1972, di iniziativa dell'on. Basso, riguardante gli art. 7, 8 e 19 cost.

In questo periodo assume un particolare rilievo il dialogo tra corte costituzionale e parlamento e, in particolare, la “scoperta”, da parte dei giudici costituzionali, dei c.d. principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano. La corte costituzionale, tenendo soprattutto presente la svolta operata dal parlamento l'anno precedente con l'approvazione della legge sul divorzio (l. n. 898 del 1970), dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art 553 c.p. con sentenza n. 49 del 1971; così come due anni prima, con sentenza n. 126 del 1969, la corte aveva sostanzialmente provveduto alla depenalizzazione dell'adulterio.

Dopo che alcuni episodi clamorosi (tra i più significativi quello, già ricordato, del divieto della rappresentazione in Roma del dramma di Rolf Hochhuth *Il Vicario*, emesso dal governo nel 1965, in applicazione dell'art. 1, comma 2, del concordato lateranense) inducono le forze politiche a orientarsi a favore della revisione del concordato, l'opinione pubblica prende coscienza dell'importanza che, per una evoluzione democratica della società, assume un sistema di relazioni tra stato e chiese che garantisca la laicità delle istituzioni civili e la libertà di coscienza per tutti.

È significativo, riguardo al tema qui considerato, che quando la camera dei deputati, nei giorni 4 e 5 ottobre 1967, per la prima volta dopo il dibattito che aveva diviso l'assemblea costituente nel 1947, affronta il problema del concordato, approva una mozione nella quale si richiamano le esigenze della «evoluzione dei tempi» e dello «sviluppo della vita democratica», ma non si fa alcun riferimento all'esigenza di ottenere una disciplina delle relazioni tra stato e chiesa cattolica più coerente con i valori costituzionali: soltanto nell'ordine del giorno del 7 aprile 1971 la camera dei deputati ritiene necessarie anche modifiche al concordato dettate dalle «esigenze di armonizzazione costituzionale».

L'opinione che attribuiva alle “esigenze di armonizzazione costituzionale” la funzione di un essenziale criterio di riferimento per la riforma del sistema di relazioni tra stato e chiesa cattolica non soltanto costituiva, nell'aprile 1971, un'ovvia conseguenza derivante dal di-

battito politico e culturale degli anni precedenti (un dibattito al quale aveva partecipato anche Piero Bellini con importanti contributi⁹), ma si collegava all'orientamento assunto pochi giorni prima dalla corte costituzionale a proposito del problema della legittimità costituzionale delle norme di derivazione pattizia e, in particolare, delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale: un problema che da più di vent'anni era stato oggetto di appassionato interesse e di vivaci polemiche nel dibattito scientifico e nella pubblica opinione.

Con le sentenze n. 30, 31 e 32 del 31 marzo 1971 la corte costituzionale aveva ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, rispondendo positivamente al quesito circa la possibilità giuridica di estendere a tali disposizioni il procedimento previsto dalla costituzione per la pronuncia di inefficacia delle leggi ordinarie viziate da illegittimità costituzionale¹⁰: la corte peraltro aveva accolto la tesi secondo la quale sono viziate da illegittimità costituzionale non tutte le disposizioni derivanti dai patti lateranensi in conflitto con le norme o i principi costituzionali, bensì soltanto le disposizioni di derivazione pattizia contrastanti con i "principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano".

Non è questa la sede per esaminare in modo approfondito il significato e la portata di tali conclusioni accolte dalla corte costituzionale che, nel ricorrere alla formula dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano", quasi mai individuati con precisione nelle sentenze costituzionali, ha creato un "precedente" che ha assunto una grande importanza nella giurisprudenza costituzionale degli anni seguenti, come è dimostrato dal fatto che a quella formula si è riferita la corte in tutte le occasioni nelle quali, dopo il 1971, essa ha esaminato il problema del contrasto tra norme di derivazione concordataria (o

⁹ Ricordo in particolare P. BELLINI, *Considerazioni generali sulla legittimità costituzionale del divorzio*, cit., in *loc. cit.*; ID., *Divorzio e impegni concordatari dello stato*, cit., in *loc. cit.*; ID., *Sul sindacato di costituzionalità delle norme di derivazione concordataria*, cit., in *loc. cit.*

¹⁰ Tra i tanti commenti dedicati alle sentenze della corte, ricordo in particolare P. BARILE, *Da oggi il cittadino conta di più. L'ultima sentenza della Corte costituzionale sul Concordato fra lo Stato e la Chiesa*, in *L'Espresso*, 14 marzo 1971; P. BELLINI, *Sul sindacato di costituzionalità delle norme di derivazione concordataria*, cit., in *loc. cit.*; G. PUGLIESE, *Importanza della possibilità di sottoporre i Patti lateranensi al controllo di costituzionalità*, cit., in *loc. cit.*

pattizia) e norme della costituzione. Ed infatti la tesi che i “principi supremi” costituiscano il parametro del giudizio di costituzionalità sulle norme di derivazione concordataria è stata poi ribadita nelle sentenze costituzionali n. 12 e 195 del 1972, 1 del 1977, 18 del 1982, 203 del 1989, 13 del 1991, 149 del 1995, 334 del 1996, 329 del 1997.

Non vi è dubbio che la soluzione accolta dalla corte costituzionale, che cioè nei giudizi di costituzionalità riguardanti le norme di derivazione pattizia valga un parametro diverso da quello considerato nei giudizi sulla legittimità costituzionale di qualsiasi altra disposizione di legge, ha esercitato negli ultimi quarant’anni una notevole influenza sulla valutazione e sull’impostazione di tutti i più importanti problemi riguardanti il carattere laico o confessionale della repubblica italiana. È stato infatti adottato un orientamento giurisprudenziale che è collegato a una precisa scelta “politica”; un orientamento che è stato confermato in quattro decenni di giurisprudenza costituzionale e che ha assegnato all’interprete il compito di individuare quali siano i “valori” essenziali e inderogabili dell’ordinamento costituzionale, giacché la corte sembra riferirsi, più che a principi positivamente individuati, a valori, che, mediante un’opera di progressiva astrazione, è possibile enucleare dai vari precetti costituzionali.

Tale orientamento ha favorito assai spesso una concezione riduttiva delle garanzie riconosciute al cittadino dalla costituzione e costituisce una delle principali ragioni che spiegano come la legislazione prevista nel 1929 nei confronti della chiesa cattolica e dei culti diversi dal cattolico sia rimasta quasi del tutto inalterata per un periodo che è durato per molti anni dopo l’entrata in vigore della costituzione.

La mancanza di un preciso indirizzo politico del potere esecutivo in ordine al tema specifico dei rapporti tra stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l’approvazione dei molti progetti di riforma del sistema riguardante tali rapporti (patti lateranensi e legislazione sui “culti ammessi” del 1929-’30), non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l’assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le numerose e importanti riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa e inoltre la consapevolezza di quanto sia difficile pervenire a una modifica del sistema legislativo

previsto nel ventennio fascista sul fenomeno religioso hanno indotto la dottrina a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita familiare, i problemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

Sono moltissimi gli incontri e i convegni ai quali abbiamo partecipato insieme e sempre Piero Bellini ha fornito un alto contributo di intelligenza, cultura e passione civile, distinguendosi nei suoi interventi e nelle sue relazioni per la finezza e l'approfondimento che caratterizzano ogni sua ricerca.

Molti convegni di studio di quel periodo riguardano il tema del concordato. Tra gli incontri dedicati all'approfondimento di tale argomento deve soprattutto essere ricordato quello svoltosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972, dopo che Lelio Basso, il 23 febbraio dello stesso anno, aveva presentato la già ricordata proposta di legge costituzionale che prevedeva sostanziali modificazioni degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione. In quel convegno, al quale anche io e Piero partecipammo con grande passione, si pose in evidenza l'esigenza di affrontare tutti i problemi del diritto ecclesiastico italiano alla luce delle novità della carta costituzionale rimasta inattuata in tante (troppe!) delle sue disposizioni¹¹.

Di pochi anni successivi alla pubblicazione dei *Principi di diritto ecclesiastico* è l'iniziativa della preparazione e pubblicazione del volume *Teoria e prassi delle libertà di religione*, pubblicato nel 1975 dalla casa editrice il Mulino di Bologna: una ricerca diretta e coordinata da Piero Bellini, che ha impegnato un gruppo di studiosi comprendente, oltre a Bellini, Giorgio Peyrot, Luciano Guerzoni, Pasquale Colella, Carlo Cardia, Paolo Picozza, Guido Fubini e me stesso: il nostro gruppo, constatato quanto spesso alle guarentigie formali di libertà non corrispondeva un «sostanziale ed effettivo

¹¹ Cfr. gli atti del convegno, a cura di A. RAVÀ, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973.

appagamento *dell'appetitus libertatis* dell'uomo contemporaneo» si proponeva di valutare le conseguenze derivanti dalla contraddizione fondamentale del diritto ecclesiastico italiano di quel periodo, consistente nel rapporto e nel conflitto – cito dalla premessa del volume – tra i valori presenti nella carta costituzionale, che prefigurano una società «laica e pluralista» e la legislazione ecclesiastica ordinaria fortemente privilegiaria verso una determinata confessione religiosa e discriminante verso gruppi confessionali minoritari e altre ideologie areligiose o irreligiose (p. 16).

Nel volume pubblicato da *il Mulino* è contenuto il saggio di Piero Bellini *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, nel quale emerge la tendenza ad abbandonare l'impostazione dogmatica degli anni iniziali e a privilegiare la valutazione delle nuove prospettive di studio del diritto ecclesiastico, favorevoli a tener conto degli sviluppi storici di tale disciplina e ad indagare sul rapporto tra ideologia e dogmatica nello studio delle sue disposizioni. Particolare rilievo assume nel saggio la rilevanza del concetto di libertà religiosa collegata all'idea di libertà come «facoltà personale di fare quelle cose che sono degne d'esser fatte» e concepita come facoltà di «autodeterminazione personale in ordine ai fatti dello spirito connessi a un superiore sentimento di doverosità». È un lavoro di grande interesse che merita di essere letto anche a distanza di quasi quarant'anni dalla sua pubblicazione.

3. *Sette capitoli, inseriti in due parti e un'Appendice, sulla Natura dei Patti lateranensi*

Se riprendo in mano il volumetto di Piero contenente i suoi *Principi di diritto ecclesiastico*, pubblicato nel 1972 (poi ristampato nel 1976), con l'affettuosa dedica scritta per me da Piero, ricordo il piacere che provai nel leggere e rileggere le sue pagine. Un libro che per la sua chiarezza e lo stile conciso ed efficace, mi fece allora pensare al famoso «Torrentino», come in quegli anni veniva definito dagli studenti delle facoltà giuridiche il volume di sintesi del diritto privato, scritto da Andrea Torrente per la stessa casa editrice che aveva pubblicato, nel 1947, le *Sinossi di diritto ecclesiastico* di Pio Fedele. Il volume si presenta di mole ridotta, essendo destinato ad uso degli studenti uni-

versitari e dei candidati ai concorsi pubblici della carriera direttiva, ma la sua lettura assume grande interesse: viene rifiutata l'impostazione di un'esposizione meramente descrittiva del diritto ecclesiastico e si dichiara apertamente, come ho già ricordato, l'intento di evitare un metodo dommatico rigorosamente inteso. L'appendice sulla natura dei patti lateranensi assume notevole importanza per la valutazione di molti problemi centrali della disciplina del diritto ecclesiastico: in essa vengono criticate le comuni conclusioni dottrinarie favorevoli alla giuridicità dei concordati e degli impegni che ne discendono e viene sostenuta la tesi dei concordati in sé considerati quali accordi di natura essenzialmente politica, contratti dallo stato con un ente estraneo al proprio ordinamento¹².

Il volume consiste in sette capitoli, dei quali due (*Formazione del diritto ecclesiastico moderno; Formazione del diritto ecclesiastico italiano*) sono contenuti nella parte prima (*Introduzione al diritto ecclesiastico italiano*) e cinque [*Principi sistematici; Posizione della Santa Sede; Posizione della Chiesa in Italia (Filone separatistico); Posizione della Chiesa in Italia (Filone confessionistico); Posizione della Chiesa in Italia (Filone regalistico)*] compongono la parte seconda, dedicata al *Diritto ecclesiastico vigente*.

Non posso esaminare in questa circostanza i temi e i problemi considerati nel libro. Mi limito a osservare che la lettura delle sue pagine consente anche oggi di conoscere e comprendere tutti gli argomenti storici e giuridici di una materia difficile e complessa qual è il diritto ecclesiastico; e la sintesi dell'esposizione, resa necessaria dal titolo della collana *Sintesi Cetim*, è un pregio che insieme alla chiarezza merita di essere sottolineato.

Un solo esempio, tra i tanti che si potrebbero fare. Sull'esito del dibattito in assemblea costituente, nella seduta del 25 marzo 1947, a proposito della disposizione normativa di quello che diverrà il secondo comma dell'art. 7 della costituzione («I loro rapporti sono

¹² Cfr. anche P. BELLINI, *Per l'abrogazione del regime concordatario in Italia*, in *il tetto*, 1975, p. 142 ss.; ID., *Sull'ammissibilità del referendum abrogativo della legge di esecuzione del Concordato lateranense*, *ivi*, 1978, p. 51 ss.; ID., *Il sistema concordatario classico*, in AA.VV., *Il Concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Atti e interventi al Convegno di studi tenuto in Roma il 4 marzo 1978, Torino, Borla, 1978, pp. 32-60 e in ID., *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 89 ss.

regolati dai Patti lateranensi...») si sono scritti moltissimi libri e saggi scientifici e divulgativi; nella conclusione della parte prima (pp. 94-95), si leggono poche righe: «Dopo ampia discussione, che raggiunse a volte un buon livello, la tesi dei cattolici prevalse. Ad essa (per ragioni non ben chiare: forse dovute alla larvata minaccia di De Gasperi di sottoporre a nuovo *referendum* la Carta repubblicana; forse al tatticismo senza scrupoli del Togliatti; forse all'antica tesi leninista della sottordinazione della lotta contro la religione alle esigenze della lotta per il socialismo) ad essa, dicevamo, dette il proprio appoggio anche il Partito comunista».

Un articolo, quello dell'articolo 7 della Carta che, osserva Bellini, va interpretato «unitamente agli articoli 8, 19 e 20: nei quali, quasi a compensare l'esplicito richiamo dei Patti Lateranensi, la Costituzione della Repubblica mostra di aprirsi con ampiezza di respiro verso una visione pluralista del fatto religioso»¹³.

Poche righe che costituiscono un'ottima premessa per un esame più dettagliato che consenta un'adeguata comprensione del sistema italiano di diritto ecclesiastico fondato sulla carta costituzionale del 1948¹⁴.

Penso che la nuova edizione del volume del 1972 costituisca una preziosa occasione per fare conoscere il punto di vista, il metodo di ricerca e il rigore dei ragionamenti di uno studioso che si è sempre dimostrato capace di tenere insieme presenti le esigenze della ricerca e della didattica, un protagonista della storia del pensiero giuridico in Italia nei decenni successivi all'entrata in vigore della costituzione (il suo primo lavoro è del 1949).

Come spesso avviene quando si volge lo sguardo al passato, ricordare l'attività di studio e di ricerca di un amico è un'occasione preziosa per ricordare sensazioni ed umori, ambienti e persone di tempi lontani e vicini: è un'occasione, in questa circostanza, per rammentare la significativa presenza di maestri, colleghi ed amici come Paolo Barile, Lelio Basso, Peppino Caputo, Pietro Agostino d'Avack, Leopoldo Elia, Guido Fubini, Gino Gorla, Ermanno Graziani, Artu-

¹³ P. BELLINI, *Principi*, cit., p. 95.

¹⁴ L'obiettivo che, poco dopo la stampa dei *Principi* di Piero Bellini, mi proposi di raggiungere con la pubblicazione delle mie *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Padova, Cedam, 1974.

ro Carlo Jemolo, Carlo Lavagna, Pedro Lombardia, Tito Martines, Costantino Mortati, Giorgio Peyrot, Giovanni Pugliese, persone purtroppo scomparse, con opinioni, orientamenti e atteggiamenti assai diversi tra loro, che, in diversa misura e per differenti motivi, insieme a tanti altri che qui non ricordo, hanno avuto importanza nelle nostre esperienze di vita, di studio e di lavoro; per ricordare la fatica e le soddisfazioni delle loro ricerche, l'impegno, la passione e i risultati del loro insegnamento.

Auguri, caro Piero; in tanti anni, nelle pareti del tuo studio, in quella piccola tua stanza al primo piano della corte dei conti, nelle aule universitarie di varie e numerose città d'Italia e di altri paesi, in occasione di dibattiti, seminari, discussioni e tavole rotonde hai aiutato me e tanti altri a interpretare norme, a valutare questioni e comportamenti, a comprendere la complessità del diritto e della storia nella loro evoluzione. Grazie per la tua amicizia.

*Per il superamento del concordato in Italia**

La filosofia concordataria esprime una logica di privilegio: per questa ragione coloro che coerentemente sostengono una posizione anticoncordaria ritengono opportuno continuare a impegnarsi per realizzare anche nel nostro paese una società civile e politica priva di concordati.

Una valutazione delle scelte politiche con le quali si è stipulato il concordato nel 1929, lo si è richiamato nella Costituzione del 1948 e lo si è revisionato (*melius*: restaurato) nel 1984, consente di verificare quali conseguenze negative siano da esse derivate.

In proposito hanno esercitato un'azione di notevole importanza l'assemblea costituente, il parlamento (e i partiti politici), il governo, la pubblica amministrazione, la corte costituzionale, la magistratura.

Con riferimento all'attività dell'assemblea costituente, è necessario considerare il voto sull'art. 7, 2° comma, cost. (I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti lateranensi»), una disposizione – atipica e rinforzata – che continua a esercitare una pesante eredità sull'evoluzione democratica della società italiana. La mancanza di un preciso indirizzo politico riguardante il tema specifico dei rapporti tra stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l'approvazione di riforme costituzionali riguardanti tali rapporti, non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l'assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa inducono a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita fa-

* In *Adista*. Notizie, documenti rassegne, dossier su mondo cattolico e realtà religiose, 48, 2014, suppl. al n. 6215, pp. 1 e 3.

miliare, i problemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

Dal 1984 esiste un nuovo concordato, rispetto a quello del 1929, perché i rappresentanti dello stato (dopo la Costituzione) e della chiesa cattolica (dopo il concilio Vaticano) non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia quelli dello stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale).

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto l'approvazione dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 del trattato, che prevede l'esenzione degli enti centrali della chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'istituto per le opere religiose (IOR) nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto «di libertà e di cooperazione», ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine il concordato (vecchio e nuovo) è del tutto superfluo.

A mio avviso è ora necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale.

Premesso che, a mio avviso, ogni riforma costituzionale potrà realizzarsi soltanto nel rigoroso rispetto delle procedure richieste dall'art. 138 cost., concludo questo mio breve scritto auspicando l'approvazione di una legge di revisione costituzionale che, tenendo conto dell'esperienza, talora drammatica, di sessantacinque anni di vita democratica, si traduca nell'entrata in vigore dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Nell'art. 1 della Costituzione, dopo le parole «L'Italia è una Repubblica», viene aggiunta l'espressione «laica e».

Art. 2. L'art. 7 della Costituzione è abrogato.

Art. 3. Nel secondo comma dell'art. 8 sono soppresse le parole «diverse dalla cattolica».

All'art. 8 vengono aggiunti i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini».

«Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune».

Art. 4. Nell'art. 19 viene aggiunto il seguente primo comma: «La Repubblica garantisce la libertà di coscienza».

*Il nuovo Concordato del 1984 e la situazione attuale**

1. I rapporti tra stato e confessioni religiose nella costituzione repubblicana e democratica. I negoziati per la revisione concordataria

Art. 7, comma 2, cost.: «I ... rapporti (tra stato e chiesa cattolica) sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

L'approvazione di questa disposizione costituzionale è stato il risultato di un dibattito vivace e appassionato nel lungo periodo nel quale, in assemblea costituente, si confrontarono le diverse posizioni politiche e ideologiche rappresentate dai contrapposti orientamenti dei liberali, dei cattolici, dei socialisti e dei comunisti.

Con l'art. 7, 2° comma, cost. il legislatore non ha inteso “costituzionalizzare” le norme derivanti dai patti lateranensi né il “principio concordatario”, ma ha soltanto stabilito che le norme di derivazione pattizia sono intangibili, in mancanza di accordo con la santa sede, da parte del legislatore ordinario; emanando la norma contenuta nell'art. 7, cpv., il costituente si è proposto di conservare inalterato il regime di equilibrio e di armonia con la chiesa cattolica e si è limitato a porre semplicemente sul piano costituzionale l'esigenza del rispetto dei patti lateranensi, prevedendo un limite all'attività ordinaria di normazione¹.

Dopo aver affermato la possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità le norme di derivazione pattizia, la corte costituzionale, nelle sentenze n. 30, 31 e 32 del 1971, e poi nella successiva giurisprudenza confermata nelle sentenze n. 16, 17 e 18 del 1982, ha accolto la tesi secondo la quale sono viziate da illegittimità costituzionale, non

* Relazione presentata nel convegno “1984-2014”. *30 anni di neoconcordato fra Stato e Chiesa cattolica, sua abolizione, intese, legge sulla libertà religiosa* (Torino, Salone della Casa valdese, 29 novembre 2014), in corso di stampa in *Quaderni laici*, 2014.

¹ Per una valutazione approfondita delle questioni riguardanti l'interpretazione dell'art. 7, 2° comma, della costituzione, può vedersi S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*³, Padova, Cedam, 1986, spec. pp. 80-98.

tutte le disposizioni pattizie contrastanti con le disposizioni costituzionali, bensì soltanto le disposizioni di derivazione pattizia contrastanti con i “principî supremi” dell’ordinamento costituzionale italiano. La conclusione accolta in tal senso dai giudici della corte costituzionale appare conforme all’orientamento dottrinale secondo cui l’equilibrio tra la volontà di rispetto dei patti lateranensi deducibile dall’art. 7, 2° comma, cost. e la prevalenza della costituzione desumibile dal primo comma della stessa disposizione sarebbe determinato dalla “funzione selettiva” operata dai “valori più essenziali” dell’ordinamento costituzionale, che si riferiscano ai diritti essenziali della persona umana oppure ai supremi criteri informatori della struttura dello stato².

La distinzione accolta dai giudici della corte costituzionale fra norme (o principî) costituzionali e principî supremi o fondamentali della costituzione si presenta, tuttavia, incerta e pericolosa, giacché essa, a parte la difficoltà, evidentemente avvertita anche dal supremo giudice costituzionale, di precisare che cosa realmente si intenda per principî supremi dell’ordinamento costituzionale, porta alla conseguenza che alla corte costituzionale è affidato il compito di individuare, di volta in volta, l’esistenza di principî “super costituzionali”, essi soltanto dotati di una “super resistenza”, o meglio, di “valori” deducibili dai principî costituzionali.

Mentre in un regime di costituzione rigida il “grado” delle norme deve essere desunto non dal loro contenuto ma dal particolare procedimento previsto per la loro approvazione, la funzione della corte costituzionale ha rivelato la tendenza a collegarsi sempre più a criteri di opportunità e di convenienza difficilmente controllabili in base a parametri certi; e in molti casi le sentenze della corte hanno deluso le aspettative dei cittadini, soprattutto nella materia dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Si consideri tra l’altro che far consistere il controllo di costituzionalità nell’esame relativo alla conformità delle clausole pattizie esclusivamente rispetto ai principî supremi dell’ordinamento costituzionale, ha determinato la conseguenza di far ritenere costituzionalmente legittime talune disposizioni di deri-

² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Padova, Cedam, 1976, p. 1524; P. BELLINI, *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti*, in *Arch. giur. “Filippo Serafini”*, 175, 1968, p. 140.

vazione pattizia in contrasto con fondamentali norme costituzionali, soprattutto ove si aderisca ad un'opinione restrittiva circa la categoria dei principî supremi della costituzione.

Non è questa la sede per approfondire il problema relativo all'assunzione di un indirizzo dichiaratamente politico da parte della corte costituzionale: quel che preme rilevare è che l'opera della corte costituzionale, destinata a garantire il rispetto e lo sviluppo delle norme e dei principî costituzionali, non deve mai tradursi nell'adozione di criteri che possano avere come risultato possibile l'indebolimento delle garanzie contenute nelle disposizioni della carta costituzionale.

Le perplessità suscitate da talune affermazioni della corte costituzionale in merito al problema qui esaminato sembrano giustificate se si considera che il criterio del controllo attraverso il parametro dei principî supremi dell'ordinamento costituzionale ha indotto i giudici della corte a negare apoditticamente che la celebrazione del matrimonio tra affini di primo grado possa ledere i principî stessi³: ma il principio costituzionale di eguaglianza non è certamente un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale italiano?

Né sembra convincente l'argomento che le differenziazioni previste dalle norme concordatarie sono consentite dall'art. 7, 2° co., cost., poiché questa conclusione avrebbe potuto accogliersi solo in quanto si ritenesse che le norme dei patti lateranensi fossero state esse stesse elevate al rango di norme costituzionali.

Una volta ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, più persuasive sarebbero state, a mio avviso, le sentenze della corte se quest'ultima fosse pervenuta alla conclusione della prevalenza di tutte le norme e i principî costituzionali su tutte le norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei patti lateranensi, e avesse pertanto affermato il principio della illegittimità costituzionale di ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i principî costituzionali. Questa opinione non contraddice il principio della conferma dei patti contenuta nel secondo comma dell'art. 7, giacché la proposizione secondo la quale i rapporti tra stato e chiesa sono regolati dai patti lateranensi sembra doversi intendere nel senso che il costituente ritenne che i patti, com-

³ Cfr. la sentenza n. 31 del 1971 della corte costituzionale, in *Foro it.*, 1971, I, c. 524.

pletivamente ed unitariamente, non fossero in contrasto con la *ratio* della costituzione, dato che la conferma di validità non può riguardare le singole norme dei patti ma il loro nucleo essenziale.

Come dimostrano le numerose iniziative e gli studi destinati ad approfondire, nel lungo periodo di tempo (trent'anni!) trascorso dal 1984 ad oggi, il significato, storico, politico e giuridico, che ha assunto l'evento della revisione concordataria, occorre proporsi di valutare quali circostanze abbiano potuto determinare quell'evento⁴.

Dopo le discussioni all'assemblea costituente sugli art. 7 e 8 cost., dopo le iniziative culturali assunte nel primo decennio successivo all'entrata in vigore della costituzione e dopo i mutamenti civili e religiosi che hanno caratterizzato le trasformazioni della società italiana negli anni sessanta⁵, il problema politico della riforma della legislazione ecclesiastica si è posto soprattutto quando, nel febbraio 1965, una discutibile applicazione, da parte del potere esecutivo, dell'articolo 1, 2° comma, concordato 1929, sul carattere sacro di Roma⁶, induceva il prefetto di Roma a vietare la rappresentazione in Roma del dramma *Il Vicario* di Rolf Hochhuth e induceva l'opinione pubblica e una parte della classe politica a prendere coscienza dell'urgenza di affrontare il tema del concordato e delle relazioni tra stato e chiesa cattolica: il dibattito alla camera sulle quattro mozioni relative alla revisione del

⁴ Possono considerarsi al riguardo i testi delle relazioni presentate nei giorni 21 e 22 novembre 2014, in un convegno organizzato a Piacenza, nella sede dell'università cattolica, su *Agostino Casaroli, Lo sguardo lungo della Chiesa*: cfr. in particolare le relazioni di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Lo scenario politico e culturale della revisione*, G. DALLA TORRE, *I cattolici italiani e la revisione concordataria del 1984*, C. CARDIA, *Casaroli, Berlinguer e la revisione del Concordato*, G. FELICIANI, *La Chiesa cattolica e la revisione concordataria del 1984*.

⁵ Cfr. S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981.

⁶ Con la norma contenuta in tale disposizione il governo italiano, in considerazione del "carattere sacro di Roma", sede del pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrini, si impegnava ad impedire tutto ciò che in Roma potesse essere in contrasto col detto suo carattere. Questa norma assumeva una notevole importanza per comprendere le finalità che il regime di Mussolini si proponeva di conseguire con la stipulazione dei patti del Laterano. La disposizione presenta oggi un interesse soltanto storico, giacché il legislatore ha previsto l'abrogazione della norma sul carattere sacro di Roma e si è limitato a riconoscere, nell'art. 2.4. concordato del 1984, il «particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità».

concordato, compresa quella presentata sin dal 1965 dall'on. Lelio Basso, si svolgeva nei giorni 4 e 5 ottobre 1967.

La questione dei rapporti tra stato e confessioni religiose ha, per molte ragioni, una grande importanza nel diritto privato e pubblico del nostro paese ed è dunque opportuno conoscere quanto è avvenuto negli ultimi decenni in Italia, anche se si tratta di una vicenda che ha una lunga storia, alla quale si può qui accennare solo in sintesi.

Dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, alcuni principî della quale erano stati criticati, sin dalla fase di elaborazione della costituzione, dai rappresentanti di talune minoranze religiose in Italia, questi ultimi, in numerose occasioni, hanno tentato di ottenere l'abrogazione delle disposizioni emanate in materia ecclesiastica nel ventennio fascista, ponendo in rilievo il loro evidente contrasto con la costituzione; essi hanno inoltre chiesto l'applicazione del principio previsto nella costituzione circa l'emanazione della legge da applicarsi ai sensi dell'art. 8, 3° co., cost., trasmettendo agli organi di governo vari indirizzi e segnalazioni per esemplificare la mancata attuazione dei principî costituzionali in materia di libertà religiosa⁷.

D'altra parte, soprattutto nelle chiese evangeliche italiane, si è spesso ribadito che principio fondamentale per la regolamentazione dei rapporti tra stato e confessioni religiose è quello della accettazione di un diritto comune in materia ecclesiastica e civile, ispirato al principio della eguale libertà per tutti; certo non si è mancato di insistere sulla importante funzione che possono assumere le intese previste dall'art. 8, 3° co., cost., quale garanzia costituzionale per la libertà delle confessioni religiose di minoranza, ma, soprattutto dopo il 1960, negli ambienti evangelici italiani si era diffuso «il convincimento che lo strumento delle intese (fosse) da abbandonare del tutto perché (in sintesi) espressione di un politica "concordataria"»⁸; soltanto una minoranza, osservava Peyrot nel 1970, ritenendo che le intese possano evitare i vari contenuti deteriori di una politica e di

⁷ I documenti sono riportati in S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, p. 313-422.

⁸ Cfr. G. PEYROT, *Orientamenti per uno studio sulla posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*, in AA. VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*, Torino, Claudiana, 1970 p. 26.

una legislazione concordataria e «rendendosi conto della natura delle intese nel quadro dell'ordinamento statale, che l'evangelismo non è in grado di mutare, ... ancorché ciò possa apparire contraddittorio, vede nelle intese l'istituto che può prestarsi come strumento valido per evitare una politica 'concordataria' e quelle conseguenze trionfalistiche che i più non senza ragione paventano»⁹.

Negli anni seguenti, gli orientamenti delle chiese evangeliche in Italia rivelarono un notevole mutamento giacché, abbandonata, o comunque rinviata nel tempo, la prospettiva del diritto comune, e rilevato che «il sistema di regolamentazione dei rapporti con lo Stato mediante intese bilaterali non venne a suo tempo richiesto dalla Chiesa evangeliche, ma fu introdotto nella Carta fondamentale della Repubblica per volontà della Costituente», la tavola valdese esprime, sin dal 1973, il proprio intendimento di adeguarvisi «ravvisando in esso lo strumento idoneo per abolire le disposizioni restrittive delle libertà contenute nelle leggi sui 'culti ammessi' del 1929 e 1930 tuttora vigenti»; le chiese evangeliche precisano tuttavia che con tali intese esse «non intendono richiedere privilegio di sorta, né potere alcuno da esercitare sulle coscienze o sulle strutture della società civile», nella convinzione che le intese stesse «si differenziano totalmente da qualsiasi trattativa di natura concordataria a cui non potrebbero quindi essere ricondotte sul piano politico sotto nessun profilo sostanziale e formale». Tali dichiarazioni si leggono nel documento fatto pervenire dalla tavola valdese ai presidenti dei gruppi parlamentari alla camera e al presidente del consiglio Andreotti, dopo che quest'ultimo, concludendo il suo discorso alla camera sulla revisione del concordato il 25 novembre 1976, aveva comunicato di avere incaricato la commissione Gonella-Jemolo-Ago di predisporre, «sentendo i rispettivi responsabili», «aggiornate norme riguardanti le confessioni religiose diverse da quella cattolica, a cominciare dalla Chiesa valdese e da quella metodista che ne hanno fatto esplicita richiesta»¹⁰.

Le trattative per l'intesa tra lo stato e le confessioni ebraica e valdese-metodista hanno poi consentito di elaborare numerosi testi¹¹,

⁹ G. PEYROT, *Orientamenti*, cit., p. 27.

¹⁰ Camera dei deputati, VII leg., resoconti, seduta pomeridiana, 25 novembre 1976.

¹¹ I testi sono riprodotti in S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 109.

che hanno consentito alle chiese rappresentate dalla tavola valdese di stipulare l'intesa con lo stato del 21 febbraio 1984, sulla cui base è stata approvata la l. 11 agosto 1984, n. 449.

Sebbene siano a mio avviso giustificate alcune delle perplessità suscitate dalle intese tra lo stato italiano e le chiese valdometodista ed ebraica, soprattutto per le conseguenze che esse hanno determinato nel favorire l'attuarsi di una politica tendenzialmente concordataria, non si può certo negare l'importanza che la trattativa tra lo stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno assunto, nel quadro della politica ecclesiastica italiana nei confronti delle minoranze religiose e dell'attuazione della costituzione in tale materia.

Pur essendo state stipulate parecchie intese con diverse confessioni religiose, che hanno visto di molto migliorata la loro situazione, la considerazione nel contesto sociale, culturale e politico italiano di quei soggetti che un tempo rientravano nel "coacervo anonimo degli indistinti", come Giorgio Peyrot definì le confessioni religiose di minoranza nel corso di un convegno svoltosi a Parma nel 1978¹², continua a essere secondaria, in quanto lo Stato continua a considerare posizioni dottrinarie della confessione di maggioranza come determinanti per proprie scelte politiche, legislative o istituzionali. Basti pensare alla legge sulla fecondazione assistita, o al dibattito scatenatosi a proposito del crocifisso esposto nei luoghi pubblici, o a quello relativo a una regolamentazione dei diritti delle c.d. coppie di fatto o dello stesso sesso, o in tema di trattamento di fine vita e di testamento biologico (in cui le voci provenienti da esponenti delle chiese protestanti, dissenzienti rispetto a quelle dominanti del mondo cattolico, sono rimaste del tutto ignorate dai *mass media*), per non parlare del fatto che, a dispetto che la Religione cattolica, apostolica e romana non sia più la "religione di Stato", a molte cerimonie ufficiali dello Stato non manchi mai in prima fila il cardinale o il vescovo cattolico, spesso muniti di aspersorio¹³.

Per quanto riguarda la riforma del concordato lateranense e l'en-

¹² G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 49 ss., spec. p. 60.

¹³ P. GAY, in *Giorgio Peyrot, Il profeta delle intese*, Atti del convegno di Genova (8-9 aprile 2011), a cura di I. PONS e G. B. VARNIER, Genova, De Ferrari-Università degli studi di Genova, 2011, pp. 83-91, spec. p. 91.

trata in vigore del nuovo accordo di revisione del 1984, il dibattito alle camere, svoltosi nei giorni 25, 26 e 27 gennaio 1984, rivela il disagio di molti parlamentari, chiamati a svolgere le funzioni di indirizzo politico che la costituzione attribuisce al parlamento senza potere conoscere il testo oggetto di valutazione: nell'interpretazione e valutazione delle norme giuridiche è il contenuto delle disposizioni che assume rilievo e non i principi ed i criteri ai quali si ritiene siano ispirate le disposizioni stesse; come ha osservato l'on. Luciano Guerzoni nel suo intervento al dibattito,

la funzione di indirizzo e di controllo politico non si esercita su dei principi ma sugli atti di Governo, e quando questi atti si concretizzano in fatto o proposta a contenuto legislativo non riguarda linee o principi, ma formulazioni normative: testi o articoli di legge e, semmai, dopo i principi desumibili dagli enunciati normativi.

Il dibattito parlamentare si conclude comunque con un ordine del giorno nel quale vengono approvati "gli intendimenti" espressi nelle dichiarazioni del presidente del consiglio circa il modo di proseguire il negoziato: al governo viene dato mandato di procedere nel negoziato e nelle trattative e di portarli a termine tenendo conto delle osservazioni e indicazioni emerse nel dibattito.

Nei giorni successivi il presidente del consiglio riprende le trattative con la segretaria di stato, definisce un progetto di accordo che sottopone al consiglio dei ministri il 17 febbraio 1984: il giorno successivo, a Villa Madama, il presidente del consiglio Craxi e il card. Casaroli firmano l'accordo di modificazioni del concordato lateranense, il relativo protocollo addizionale e l'atto di nomina della commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria in tema di enti e beni ecclesiastici, di interventi finanziari e di controlli dello stato italiano sui patrimoni ecclesiastici.

Con riferimento al negoziato che ha preceduto l'entrata in vigore delle norme di riforma concordataria, è da osservare che ancora una volta, come già era avvenuto nel 1929, il parlamento ha dovuto limitare il proprio intervento a una generica riflessione sulla materia concordataria, giacché il dibattito in parlamento prima della conclusione del negoziato si è svolto solo sui generici ed evanescenti principi che

delineavano la cornice del sistema dei rapporti stato-chiesa cattolica; e lo stesso è avvenuto in occasione del dibattito parlamentare che è seguito alla comunicazione dei principi sui quali aveva convenuto di basarsi la commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti e beni ecclesiastici.

I rapporti tra stato e confessioni religiose riguardano così da vicino gli interessi del cittadino, protagonista dell'esperienza giuridica nei regimi democratici, da non potere essere disciplinati in convenzioni di diritto internazionale, né mediante la procedura che caratterizza la ratifica di tali convenzioni. Chi consideri obiettivamente la procedura adottata nel corso del negoziato per la stipulazione dell'accordo di revisione, può difficilmente condividere la tesi secondo la quale, nella fase conclusiva del negoziato, si sarebbe consolidata la prassi della "parlamentarizzazione" della trattativa. E infatti, se una tendenza ad accentuare il ruolo del parlamento nel procedimento di revisione ha caratterizzato in passato la vicenda della riforma concordataria (soprattutto Andreotti nel 1971 aveva sottolineato l'anomalia della procedura rispetto a quella usuale di stipulazione dei trattati, rilevando che, nel caso del concordato, si tratta di norme che incidono nella stessa coscienza dei cittadini italiani), la decisione di Craxi di stipulare l'accordo (firmato il 18 febbraio 1984) prima che fosse disciplinata la materia dei beni ed enti ecclesiastici (il relativo protocollo è stato firmato il 15 novembre 1984) e l'iniziativa del governo di ottenere il consenso del parlamento non su un testo preliminarmente fatto conoscere all'opinione pubblica e al parlamento ma sui principi generali relativi al sistema dei rapporti stato-chiesa cattolica inducono a ritenere che l'intento di favorire il segreto e il riserbo sui contenuti dell'accordo abbia fatto propendere per l'adozione di una prassi di accentuata "presidenzializzazione" della trattativa, incompatibile con le regole costituzionali che presiedono al corretto rapporto tra esecutivo e legislativo.

2. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984

Il 18 febbraio 1984 è stato firmato il patto di Villa Madama, che modifica il concordato lateranense del 1929: tale accordo, che comprende anche un protocollo addizionale, «che fa parte integrante

dell'Accordo», è stato ratificato ed eseguito con l. 25 marzo 1985, n. 121 ed è entrato in vigore il 3 giugno 1985.

Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo stipulato nel 1984, è possibile individuare alcuni punti più significativi, che vengono qui ricordati rinviando ad altri più specifici studi per una più esauriente esposizione delle varie questioni.

I rappresentanti dello stato e della chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia quelli dello stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale). Il nuovo documento costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 trattato del Laterano, che prevede l'«ingerenza» da parte dello stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'IOR nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto di libertà e di cooperazione, ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine i concordati (quello vecchio e quello nuovo) sono del tutto superflui, anzi dannosi per gli interessi dello stato e della chiesa cattolica¹⁴.

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede

¹⁴ Il testo del nuovo concordato, all'atto della firma, è stato criticato in una dichiarazione della conferenza episcopale italiana, nella quale sono posti in rilievo gli «obiettivi limiti» dell'accordo e l'impegno della comunità cattolica a collaborare con la società civile anche in campi non toccati dalla normativa concordataria: promozione della vita e della famiglia, lotta contro le nuove emarginazioni, ecc.

alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese.

È importante e opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia, nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze delle donne e degli uomini e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, 1° comma, della costituzione italiana, nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* (paragrafo 76) e ora nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali (per esempio, in materia matrimoniale, in tema di contraccezione e di aborto, di trattamenti sanitari, di testamento biologico ecc.), ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, potrà in futuro interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?

Un principio di carattere generale sul quale occorre richiamare l'attenzione è quello, contenuto nell'art. 1 del trattato lateranense e richiamato nell'art. 1 del concordato del 1929, per il quale la religione cattolica, apostolica, romana è «la sola Religione dello Stato»: si tratta di un principio che, al momento della stipulazione dei patti lateranensi, assumeva notevole importanza, giacché proprio sul fondamento di tale principio, coerente con la concezione di uno stato che si identificava con il suo principe (lo stato cattolico era quello retto da un principe cattolico, il quale si uniformava alle leggi della chiesa cattolica), poteva giustificarsi il riconoscimento dei molti privilegi garantiti nei confronti della chiesa cattolica, compreso il regime di tutela privilegiata previsto nel codice penale del 1930. Punto centrale e qualificante del nuovo testo concordatario entrato in vigore nel 1985 è invece la sostanziale caduta della religione di stato, prevista, con riferimento all'art. 1 concordato dal n. 1 del protocollo addizionale nel quale si precisa che

si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano.

Viene così affermato, in una disposizione concordataria, il carattere laico e non confessionale dello stato, con la conseguenza che è ora necessaria una revisione complessiva non soltanto delle norme di derivazione pattizia ma di tutte le norme dell'ordinamento che riflettono una concezione confessionale.

In proposito è tuttavia da ricordare che il principio della religione cattolica come sola religione dello stato era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale sono previsti i principi dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7, comma 1) e che soltanto nel 1989, con la tardiva e discutibile sentenza costituzionale n. 203 di quell'anno, la corte costituzionale ha affermato l'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di laicità dello stato. È anche da rammentare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi finanziari dello stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come religione dello stato italiano.

La materia degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico è particolarmente complessa: ed è noto che proprio in ordine a tale questione i contrasti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica sono stati e sono tuttora di tale entità che forse il maggiore ostacolo per la revisione del concordato è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia ad una soluzione soddisfacente sia per lo stato che per la chiesa cattolica.

La materia del sostentamento del clero è quella per la quale le innovazioni della riforma concordataria entrata in vigore nel 1985 sono state più profonde e discusse. Il nuovo sistema di sostentamento del clero sostituisce il vecchio sistema di corresponsione degli assegni di congrua. Molte considerazioni possono certo essere fatte con riferimento a tale riforma, con la quale lo stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla CEI (conferenza episcopale italiana), e non più ai diretti interessati, le somme destinate a pagare i supplementi di congrua. Nessun dubbio che dovesse essere riformato l'antiquato sistema dei benefici ecclesiastici e dei supplementi di congrua, ma sono molte le perplessità che suscita il sistema per il quale la ripartizione delle somme,

in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta

gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica (art. 47, comma 2, l. n. 222 del 1985)

è fatta in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti (in pratica, da quei cattolici che si avvarranno della facoltà di dedurre dal proprio reddito le erogazioni a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero) (art. 47, comma 3). Le disposizioni ora ricordate prevedono un sistema che è stato giustamente oggetto di molte critiche, non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla chiesa cattolica, giacché una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa.

Nel 2013 si è svolto un referendum per l'abolizione delle c.d. scelte inespresse, ma le firme raccolte non furono purtroppo sufficienti. L'ultima legge di stabilità prevedeva la possibilità di utilizzare l'otto per mille statale per l'edilizia scolastica pubblica e l'UAAR ha più volte sensibilizzato i comuni affinché chiedessero al governo i fondi per le scuole di propria competenza, ma non è stato mai emanato il regolamento disciplinante le richieste.

In materia matrimoniale, il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana (con alcune eccezioni, come quella che prevede il divieto del riesame nel merito della decisione ecclesiastica), ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi. Si è spesso sottolineata la novità del dissolvimento di ogni riserva di giurisdizione ecclesiastica e ci si è contemporaneamente richiamati al contenuto della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 1982, che aveva invece dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa alla riserva di giurisdizione riconosciuta ai giudici ecclesiastici in materia di matrimonio concordatario; si precisa, nel n. 4 del protocollo addizionale, l'esigenza di «tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine»: ma questa ovvia indicazione è tuttavia di tale genericità da consentire, nella delicata materia matrimoniale, un ambito di interpretazioni

talmente ampio da rendere imprevedibile la disciplina che, nella concretezza dell'esperienza giuridica, riguarderà il tema del matrimonio.

In tema di insegnamento della religione cattolica non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell'orario scolastico a spese delle chiese ed è stato ribadito l'impegno dello stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano.

Dal punto di vista dello stato democratico, la società richiede la presenza di una scuola che operi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, ma come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società; l'azione educativa che compete all'azione dello stato non può avere come sua essenziale prospettiva l'uniformità assoluta di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita. La conoscenza del problema religioso, la valutazione critica del fatto religioso, che non siano svolte al servizio di una fede determinata, dovrebbero essere attribuite alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione. Questa soluzione vale anche a far superare le perplessità sollevate da chi pone in rilievo, a mio avviso giustamente, l'ingiustificata sproporzione che si determinerebbe a favore dell'istruzione sul pensiero religioso, ove si aderisse alla tesi del cd. doppio binario, o della cd. doppia via, di un insegnamento cioè di cultura religiosa, obbligatorio per tutti, e di un insegnamento facoltativo.

Nel 1° comma dell'art. 9 concordato 1984 si conferma, sul piano concordatario, l'impegno assunto costituzionalmente dalla repubblica con l'art. 33, comma 3, di garantire «alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione». Un'omissione significativa è che nella norma concordataria non risulta compreso il limite, contenuto nell'espressione «senza oneri per lo Stato», che ha costituito finora, e non potrà non costituire in futuro, limite costituzionalmente vincolante per l'istituzione, l'attività ed il funzionamento delle scuole private confessionali.

Questo problema, in ordine al quale molte sono state le difficoltà per la riforma concordataria, è ora disciplinato, come si è visto, nel n. 2 dell'alt. 9 e nel n. 5 del protocollo addizionale. Tale disciplina fissa però solo alcuni principi generali, sia pure di notevole importanza, mentre per le questioni di più difficile soluzione concreta rinvia a

successive intese tra le competenti autorità scolastiche e la conferenza episcopale italiana.

Del tutto insoddisfacente è la disciplina riguardante le nomine dei professori dell'università cattolica e dei dipendenti istitutivi. A tale problema sono dedicate le norme contenute nel n. 3 dell'art. 10 e nel n. 6 protocollo addizionale Il n. 3 dell'alt. 10 prevede alcune innovazioni rispetto alla corrispondente norma dell'art. 38 conc. 1929: non si parla più di "nulla osta della Santa Sede", ma di "gradimento della competente autorità ecclesiastica"; non si parla del solo istituto di magistero Maria Immacolata, ma dei "dipendenti istituti"; il gradimento dell'autorità ecclesiastica non riguarda anche il profilo "morale", come previsto nel '29, ma solo il profilo "religioso". Riguardo a tale disposizione va segnalata la singolare e piuttosto ingenua precisazione, contenuta nel n. 6 prot. add., che l'art. 10, n. 3, conc. «non innova l'art. 38 del Concordato dell'11 febbraio 1929»; tale precisazione è seguita dall'ulteriore, sconcertante disposizione, per la quale la repubblica italiana dichiara che «si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte Costituzionale» relativa all'ari 38 conc. '29. La prima precisazione esprime la fiducia che l'interprete si ritenga vincolato al rispetto della dichiarazione che la nuova norma non innova quella precedentemente in vigore, ma le innovazioni sono evidenti a chi confronti le espressioni contenute nelle due norme concordatarie del '29 e dell'84; la seconda precisazione esprime l'auspicio che il tempo si fermi e con esso si arresti il processo di maturazione delle idee. Ma le ragioni per una modifica dell'opinione espressa dalla corte costituzionale nel 1972 sono, ad avviso di chi scrive, di tale rilievo da indurre a sperare che la corte costituzionale, in un eventuale futuro giudizio di legittimità costituzionale della norma concordataria ora vigente, e gli interpreti di tale norma valutino la strana espressione del legislatore concordatario solo come una speranza priva di effettivo valore normativo.

3. *La questione dell'asserita "copertura" costituzionale del concordato 1984*

Secondo l'esplicita dichiarazione contenuta nell'art. 13 dell'accordo del 1984, le disposizioni in esso previste

costituiscono modificazioni del Concordato Lateranense accettate dalle due parti:

tale precisazione è da valutare in rapporto al problema della copertura costituzionale degli accordi sui rapporti tra stato e chiesa cattolica, una garanzia che ai sensi dell'art. 7,2 cost., non riguarda tutte le convenzioni tra l'Italia e la santa sede, bensì i soli patti lateranensi. Ove si dovesse ritenere che le innovazioni apportate al testo del concordato lateranense siano di tale portata da impedire di considerare l'accordo del 18 febbraio 1984 come una mera modificazione di patti lateranensi, dovrebbe concludersi che tali accordi costituiscono un nuovo concordato o una convenzione di natura e contenuto sostanzialmente diversi rispetto al concordato precedente; in ambedue le ipotesi si avrebbe l'ulteriore conseguenza che la garanzia costituzionale prevista nel 1948 con riferimento al testo del 1929 non potrebbe riguardare il testo del 1984. Il parlamento potrebbe cioè modificare, con procedura legislativa ordinaria, quest'ultimo testo, senza il consenso della santa sede, e non potrebbe considerarsi violata la norma contenuta nell'articolo 7, 2° comma, cost.

Occorre considerare una questione che ha subito assunto notevole importanza nell'interpretazione della nuova normativa, quella relativa al rapporto in cui le nuove disposizioni si pongono riguardo al principio di "copertura" costituzionale contenuto nell'art. 7, comma 2, cost.

Come si è visto, devono considerarsi inesatte le tesi che hanno sostenuto la cd. costituzionalizzazione dei patti lateranensi o del principio concordatario, dovendosi invece ritenere che il costituente, con il principio contenuto nell'art. 7, comma 2, cost., si è limitato a porre un limite all'attività ordinaria di normazione del nostro stato, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo per l'approvazione di norme dell'ordinamento in contrasto con disposizioni pattizie.

Questo problema, che ha assunto notevole rilievo nei decenni scorsi, quando si discuteva in merito all'eventuale superamento del regime concordatario lateranense e si esaminava la questione con riferimento all'alternativa abrogazione-revisione del concordato (secondo alcuni, dei patti lateranensi), ha conservato la sua importanza anche dopo la conclusione delle trattative per revisione del concordato: è infatti da ricordare che nel preambolo dell'accordo del 1984, richiamato il principio

costituzionale contenuto nell'art. 7, comma 2, per il quale i rapporti tra lo stato e la chiesa cattolica possono essere modificati di comune accordo dalle due parti, si precisa che esse hanno riconosciuto l'opportunità di «addivenire alle seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense», un'espressione con la quale si intende probabilmente evitare che di “nuovo concordato” possa parlarsi al fine di negare la garanzia costituzionale della “copertura”, di cui all'art. 7, comma 2. Nello stesso concordato '84 è però contenuta anche una disposizione, quella dell'art. 13.2, nella quale è stabilita espressamente l'abrogazione delle disposizioni del concordato lateranense non riprodotte nel testo che lo modifica: la previsione di tale abrogazione non può avere altro significato che dei patti lateranensi rimane tuttora in vigore il trattato del 1929, mentre non è più in vigore il testo del concordato che, insieme al trattato e alla convenzione finanziaria, componeva i patti lateranensi richiamati nella costituzione all'art. 7, comma 2.

Pertanto sia dal combinato disposto del preambolo e dell'art. 13 conc. 1984, sia dalla disposizione costituzionale dell'art. 7, comma 2, una “disposizione chiusa”, con la quale il legislatore costituzionale «si è preoccupato dell'esistente, trascurando i futuribili»¹⁵, può dedursi la conclusione che le modifiche entrate in vigore nel 1985 con l'approvazione del nuovo accordo tra stato e chiesa cattolica non possono continuare ad essere garantite dall'art. 7, comma 2: una garanzia di natura costituzionale potrebbe eventualmente ritenersi esistente in forza dell'art. 10, comma 1, cost., ove però si accertasse la tesi che le norme sui rapporti tra stato e chiesa possono essere ritenute convenzioni analoghe ai trattati internazionali, e che l'art. 10, comma 1, cost., attribuendo rilevanza internazionale alla norma *pacta sunt servando* del diritto internazionale pattizio, riconosca rilevanza costituzionale alle norme di esecuzione dei trattati, due conclusioni per il cui accoglimento molte sono a mio avviso le ragioni di dubbio e di perplessità.

Vari sono i motivi che inducono a valutare il testo contenente i recenti accordi fra stato e chiesa cattolica nella prospettiva di un “nuovo concordato”, rispetto a quello lateranense del 1929: ed infatti, non soltanto a favore di tale conclusione può richiamarsi l'espressa

¹⁵ La felice espressione è di F. FINOCCHIARO, *Il fenomeno religioso. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. I culti non cattolici*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 1067-89, spec. p. 1080.

abrogazione che, per effetto dell'entrata in vigore del conc. '84, vi è stata per le disposizioni del concordato del 1929, ma soprattutto è da tenere presente l'intrinseco contenuto del nuovo Accordo, il quale si discosta talmente dal Concordato lateranense, da non assomigliargli nemmeno dal punto di vista meramente sistematico. In proposito, mi limito soltanto a ricordare che è venuto meno il principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato», un principio che giustificava molte delle disposizioni dei patti lateranensi, numerose e di rilievo sono le innovazioni che riguardano i tre “nodi” del matrimonio, dell'istruzione, degli enti ecclesiastici, una nuova disciplina è stata prevista per il complesso problema riguardante il sostentamento del clero, alcune norme contenute nel concordato lateranense, come quelle degli art. 4, 5, 6, 12, 16-18, 19-22, 34 (nella parte relativa al matrimonio rato e non consumato), 37, 41-42, 43, sono ora completamente superate, importanti novità sono state introdotte nelle materie relative al riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dagli istituti ecclesiastici e alla tutela del patrimonio storico ed artistico, per molti settori si è attuata una tendenza accentuata (e discutibile) alla “concordatizzazione” di materie prima rientranti nella competenza del legislatore statale.

È pertanto del tutto giustificata la considerazione dei nuovi accordi come “nuovo concordato”, anche se in molti settori il legislatore si è limitato a ribadire le soluzioni del passato; e non riuscirebbe a comprendere il reale significato della nuova legislazione sui rapporti fra stato e chiesa cattolica chi intendesse interpretare e valutare le norme di tale legislazione nella prospettiva di quella «revisione bilaterale di alcune norme concordatarie», cui alludeva la mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa approvata dalla camera dei deputati il 5 ottobre 1967, a conclusione del primo dibattito, che poi avviò la trattativa sulla revisione del concordato.

4. La situazione attuale e le prospettive per il futuro. Per il superamento del concordato in Italia. Una proposta di revisione della costituzione

Raffaele Carcano, segretario dell'UAAR (unione atei agnostici razionalisti) ha di recente osservato:

Per quanto autorevoli laici come Corrado Augias abbiano sostenuto che, nel sempiterno confronto tra Cesare e Dio, “la rivoluzione di papa Francesco cambierà gli italiani”, una cosa è certa: chi opera quotidianamente sul terreno giuridico della laicità non ha notato alcun cambiamento. Il quasi totalitario entusiasmo dei media costituisce semmai un ulteriore ostacolo al raggiungimento di uno Stato veramente laico. Ma anche uno stimolo in più per darsi da fare.

La madre di tutte le battaglie è ovviamente l’abolizione del Concordato. Lo è perché dal Concordato discendono – direttamente o indirettamente – tante altre leggi e lo è perché è la più difficile: nessun referendum è proponibile e occorre pertanto modificare la Costituzione o denunciare unilateralmente i Patti Lateranensi. I parlamentari italiani non brillano di entusiasmo all’idea (eufemismo), ma la strada è obbligata e occorre quindi insistere: ecco perché abbiamo lanciato una petizione online a loro indirizzata, che ha raccolto oltre 22.000 firme. Sono state consegnate alla Camera, e chissà ...¹⁶.

Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell’approvazione della carta costituzionale del 1948: con la conseguenza che uno dei problemi più rilevanti del diritto ecclesiastico consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell’evoluzione che aveva caratterizzato la vita della società civile e religiosa nei decenni precedenti.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant’anni, ho espresso l’opinione che il concordato non costituisce più, nell’attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe risultato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l’eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l’imparzialità dello stato in tale materia.

Aderire alla tesi del superamento del regime concordatario non significa affermare che i rapporti tra i due ordinamenti dello stato e della chiesa cattolica debbano essere necessariamente concepiti nella

¹⁶ R. CARCANO, *Dal fronte della laicità*, in *L’Ateo*, 2014, n. 96 (5), pp. 23-24.

forma separatista delle ed. “parallele”, giacché nell’odierna società pluralista le relazioni tra le autorità dello stato e delle confessioni religiose sono certo inevitabili ed opportune. Una volta soddisfatta l’esigenza dell’abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell’istituto del concordato, i rapporti tra stato e chiese possono essere disciplinati o sottoponendo il fenomeno religioso al diritto comune¹⁷, oppure ricorrendo a nuovi strumenti formali di accordo che assumano una qualifica diversa rispetto a quella delle convenzioni di diritto internazionale o si configurino come accordi politici a rilevanza interna. Per quanto in particolare si riferisce alla situazione italiana, una coraggiosa rinuncia della chiesa cattolica alle posizioni di vantaggio che i patti lateranensi del '29 le avevano assicurato avrebbe consentito di spezzare l’alternativa, ritenuta superata in ambienti sempre più vasti della società italiana, fra revisione e abrogazione del concordato, attraverso una serie di intese, su singoli punti, di natura e nome diversi¹⁸.

Non v’è dubbio che sulla tormentata vicenda relativa alla riforma della legislazione sui rapporti tra stato e confessioni religiose abbiano esercitato notevole influenza valutazioni di opportunità e convenienza politica in parte estranee al problema della politica ecclesiastica.

¹⁷ Per un esame delle possibili forme di accordi in materia di rapporti tra stato e chiese, eventualmente alternativi rispetto allo strumento giuridico del concordato, e della loro natura giuridica, utili indicazioni possono rinvenirsi in G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974; AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978; AA.VV., *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Roma, Borla, 1978. Per interessanti considerazioni sul problema di una *legge comune sul fatto religioso*, cfr. P. BELLINI, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del “fatto religioso”*, in *Il Tetto*, 1978, 193 e in *Ann. Fac. Scienze pol. Univ. Perugia*, 1977-78, (*Patti lateranensi. Quale revisione?*), p. 41; *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978.

¹⁸ Prima della conclusione delle trattative per la revisione del concordato, non erano mancati gli auspici per un superamento di tale alternativa, provenienti da storici e giuristi che avevano esaminato il problema della riforma della legislazione ecclesiastica italiana: cfr., tra gli altri, P. SCOPPOLA, *Alla Chiesa la prima mossa di rinuncia al Concordato*, in *Il Giorno*, 11 febbraio 1973; G. SPADOLINI, *Un Concordato da abbandonare*, in *La Stampa*, 3 marzo 1973; Id., *Conciliazione senza Concordato, ibidem*, 17 marzo 1973; L. ELIA, *Tribunali religiosi e tribunali civili*, in *Il Giorno*, 18 marzo 1973; G. BAGET BOZZO, *Un Concordato che non serve più*, in *La Repubblica*, 13 marzo 1981; S. RODOTÀ, *Un Concordato che non serve più*, in *Panorama*, 8 marzo 1982.

È tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato e inadatto a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazioni del concordato lateranense non risolve i nodi più importanti della questione concordataria e pone molti e complessi problemi di interpretazione, anche per il ricorso ad una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni ed il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi ed a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione.

Dopo la revisione del concordato, gli studiosi del diritto ecclesiastico hanno avuto come riferimento una disciplina legislativa sufficientemente completa ed organica, che, al di là dei giustificati dissensi sull'opportunità di talune soluzioni adottate dal legislatore, costituisce un quadro normativo nel cui ambito l'interprete è chiamato a svolgere il proprio compito di "operatore" del diritto impegnato nell'applicare nei vari settori le nuove disposizioni approvate dal legislatore. Molte sono le questioni per le quali è ancora necessaria una sostanziale riforma dei principi che le regolano e per le quali ricorre tuttora l'esigenza di prestare attenzione ai profili de iure condendo della disciplina, ma per molti temi si è conclusa la fase, lunga e tormentata, in cui allo studioso della nostra disciplina era affidato soprattutto il compito, non agevole, anche se da molti esercitato con impegno culturale e passione civile, di progettazione di una disciplina più rispondente a quelle esigenze di riforma del diritto che ai più sensibili interpreti della materia era apparsa urgente sin dall'entrata in vigore della carta costituzionale.

Non può escludersi che, nei prossimi anni, il tema dei rapporti tra stato e confessioni religiose, che è soltanto un capitolo della disciplina che studia il fenomeno religioso sotto il profilo giuridico e sul quale influisce in misura assai intensa il mutamento della dimensione religiosa nella società, continui a subire profonde trasformazioni e che lo studioso del diritto ecclesiastico possa in futuro trovarsi di fronte alla prospettiva di valutare problemi completamente nuovi rispetto al passato.

Non vi è dubbio comunque che i temi più delicati della questione

relativa ai rapporti tra stato e chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità dello stato e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della logica concordataria come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

La filosofia concordataria esprime una logica di privilegio: per questa ragione coloro che coerentemente sostengono una posizione anticoncordataria ritengono opportuno continuare a impegnarsi per realizzare anche nel nostro paese una società civile e politica priva di concordati.

Una valutazione delle scelte politiche con le quali si è stipulato il concordato nel 1929, lo si è richiamato nella costituzione del 1948 e lo si è revisionato (*melius*, restaurato) nel 1984, consente di verificare quali conseguenze negative siano da esse derivate.

In proposito hanno esercitato un'azione (negativa) di notevole importanza l'assemblea costituente, il parlamento (e i partiti politici), il governo, la pubblica amministrazione, la corte costituzionale, la magistratura.

Con riferimento all'attività dell'assemblea costituente, è necessario considerare il voto sull'art. 7, comma 2, cost. (i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti lateranensi»), una disposizione – atipica e rinforzata – che continua a esercitare una pesante eredità sull'evoluzione democratica della società italiana. La mancanza di un preciso indirizzo politico riguardante il tema specifico dei rapporti tra stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l'approvazione di riforme costituzionali riguardanti tali rapporti, non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l'assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa inducono a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita familiare, i problemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione

femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

Dal 1984 esiste un nuovo concordato, rispetto a quello del 1929, perché i rappresentanti dello stato (dopo la costituzione) e della chiesa cattolica (dopo il concilio Vaticano) non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia quelli dello stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale).

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto l'approvazione dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 del trattato, che prevede l'esonero degli enti centrali della chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'istituto per le opere religiose (IOR) nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto «di libertà e di cooperazione», ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine il concordato (vecchio e nuovo) è del tutto superfluo.

A mio avviso è ora necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale. Premesso che ogni riforma costituzionale potrà realizzarsi soltanto nel rigoroso rispetto delle procedure richieste dall'art. 138 della costituzione, concludo questa mia relazione auspicando l'approvazione di una legge di revisione costituzionale che, tenendo conto dell'esperienza, talora drammatica, di sessantasei anni di vita democratica, si traduca nell'entrata in vigore dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Nell'art. 1 della costituzione, dopo le parole «L'Italia è una Repubblica», viene aggiunta l'espressione «laica e».

Art. 2. L'art. 7 della costituzione è abrogato.

Art. 3. Nel primo comma dell'art. 8 è introdotta la seguente mo-

difica: «Tutte le confessioni religiose sono libere ed eguali davanti alla legge».

Nel secondo comma dell'art. 8 sono soppresse le parole «diverse dalla cattolica».

Nell'art. 8 vengono aggiunti i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini».

«Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune».

Art. 4. Nell'art. 19 viene aggiunto il seguente primo comma: «La Repubblica garantisce la libertà di coscienza».

*Costituzione e fenomeno religioso**

SOMMARIO: Premessa. - 1. I primi anni dell'Italia democratica. - 2. La costituzione italiana del 1948. Attuazione/inattuazione della carta costituzionale. - 3. Poteri e libertà della chiesa cattolica in Italia: dal riconoscimento dei poteri alla garanzia delle libertà. Principio di relatività delle valutazioni giuridiche. Indipendenza e sovranità dello stato nell'ordine civile. - 4. La revisione concordataria del 1984. - 5. Potere civile e potere religioso nel secolo XXI. Il perseguimento dell'obiettivo di una più compiuta democrazia negli ordinamenti statali. Per il superamento del concordato in Italia. - 6. Una proposta di revisione della costituzione.

Premessa. - Trentacinque anni fa, nel 1979, anno nel quale insegnavo *Diritto ecclesiastico* nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Perugia, ho tenuto una conferenza in questa sede su *I provvedimenti del giudice nel procedimento di nullità matrimoniale previsto dal Motu Proprio "Causas Matrimoniales"*¹.

Desidero innanzi tutto esprimere la mia viva gratitudine per la nuova occasione che mi avete dato di intervenire in questa sede prestigiosa, a me molto cara, nella quale ho trascorso molto tempo, a partire dalla fine degli anni Cinquanta, negli anni della mia preparazione per svolgere l'attività di avvocato della Sacra Romana Rota, titolo che, dopo la laurea in *Diritto canonico* nell'università lateranense (relatore il caro professore Pio Ciprotti), ho conseguito nel lontano 1962. Avevo meno di trent'anni, allora, e credo possiate comprendere quanti ricordi io abbia di quel periodo, dell'indimenticabile clima politico, morale,

* Il contributo riproduce il testo della conferenza tenuta presso l'Arcisodalizio della Curia Romana (Roma, Palazzo della Cancelleria, 6 febbraio 2014) ed è in corso di pubblicazione negli atti delle conferenze dell'anno 2014.

¹ Il testo della conferenza venne pubblicato nel volume *Il Motu proprio "Causas Matrimoniales" nella dottrina e nell'attuale giurisprudenza. Studia et documenta iuris canonici*, Moderante Pio Fedele, VIII, *Annali di dottrina e di giurisprudenza canonica* (V), Roma, Officium Libri Catholici, 1979, pp. 61-78. Il testo è ora in corso di pubblicazione nei volumi di raccolta delle mie pubblicazioni: *Tutti gli scritti (1959-2015)*, Cosenza, Pellegrini, 2015.

sociale e ... gioioso dell'Italia e del mondo durante gli anni Sessanta e dell'impegnativa esperienza di formazione culturale e professionale che ho avuto la fortuna di fare in quegli anni.

Voglio poi ringraziare in particolare l'avvocato Guido Lagomarsino, che conosco e stimo da molti anni e che, con generosità e gentilezza, si è impegnato per consentire e organizzare questo incontro su un argomento di notevole importanza e viva attualità.

1. *I primi anni dell'Italia democratica.* - Con riferimento al tema che mi è stato assegnato, comincio con il rilevare che l'Italia di oggi è il frutto delle scelte politiche compiute prima del 1950: è per questa ragione che, per una esatta valutazione di molti problemi tuttora dibattuti in tema di politica ecclesiastica in Italia, occorre risalire al periodo del secondo dopoguerra, poiché è in quegli anni che si pongono le premesse di molte questioni che oggi ci proponiamo di risolvere, trovando spesso ostacoli insormontabili².

L'entrata in vigore del nuovo ordinamento dopo la caduta del fascismo non ha costituito l'elemento risolutore per segnare una decisa svolta nella politica ecclesiastica italiana e attuare un sistema di riforme in materia religiosa coerente con la volontà innovatrice implicita nel mutamento istituzionale verificatosi in Italia: la conseguenza è che, dopo sessantacinque anni dalla entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano, rimangono tuttora efficaci disposizioni normative conformi ai principi ispiratori del sistema fascista e molti sono gli impedimenti per l'attuazione di una politica ecclesiastica che tenga conto dei principi di libertà e di democrazia contenuti nella carta costituzionale del 1948.

A differenza di altre costituzioni, come per esempio quella francese del 1958, che, all'art. 2, afferma esplicitamente il principio di laicità come elemento fondante della repubblica francese, tale principio non è "espressamente" contemplato nella costituzione ita-

² Per una valutazione dei temi e problemi riguardanti i rapporti tra costituzione e religione in Italia, rinvio a S. LARICCIA, *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Padova, Cedam, 1974, pp. 168; ID., *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia (1943-2010)*, Roma, Carocci, 2011: il primo e l'ultimo volume nei quali, in ordine cronologico, l'argomento della disciplina giuridica del fenomeno religioso sia stato considerato alla luce della costituzione italiana del 1948.

liana del 1948. Il “richiamo” nella costituzione (nell’art. 7, comma 2) dei patti lateranensi del 1929, con gli elementi di confessionalità che essi contenevano, ha impedito la realizzazione del principio di laicità nell’ordinamento costituzionale italiano: ed è nota la pesante influenza che, per l’evoluzione democratica della società italiana, ha rappresentato la decisione, approvata dalla maggioranza dell’assemblea costituente il 25 marzo del 1947, con il voto determinante del partito comunista italiano, di “richiamare” nella carta costituzionale dell’Italia democratica quei patti del Laterano, a proposito dei quali giustamente si è per molti anni parlato di “ipoteca” del concordato sulla democrazia nel nostro paese.

Come scrisse nel 1947 Piero Calamandrei, che in assemblea costituente, con tenacia e lucidità ammirevoli, aveva contestato quel voto,

Quando fu proclamato il risultato (359 favorevoli e 149 contrari) nessuno applaudì, nemmeno i democristiani, che parevano fortemente contrariati da una vittoria raggiunta con quell’aiuto. Neppure i comunisti parevano allegri; e qualcuno notò che uscendo a tarda ora da quella seduta memoranda, camminavano a fronte bassa e senza parlare³.

Quel voto influenzò profondamente la politica delle istituzioni repubblicane negli anni successivi all’entrata in vigore della carta costituzionale.

L’attività dell’assemblea costituente, con particolare riferimento al dibattito che ha preceduto l’approvazione delle disposizioni in materia religiosa, è stata oggetto di accurati e approfonditi studi che hanno posto in rilievo quali furono le posizioni assunte dalle varie parti politiche sul problema religioso⁴.

L’opera dei costituenti è caratterizzata da una piattaforma comune di valori innovativi e di istanze autenticamente riformatrici, ma non vi

³ P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 2, 1947, n. 5, pp. 409-21.

⁴ Per una analitica esposizione degli orientamenti assunti dalle forze politiche in occasione del dibattito all’assemblea costituente sul “problema religioso”, cfr. G. PALLOTTA, *La battaglia per l’art. 7 e i comportamenti delle forze politiche alla Costituente*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 323 ss.

è dubbio che in taluni casi si è in presenza di un'atmosfera «non più di unanime fervore rivoluzionario, ma di patteggiamento fra i grandi partiti di massa, da una parte i democristiani, dall'altra i socialisti e i comunisti»⁵. Giustamente sono state poste in rilievo le conseguenze negative prodotte dalla riduzione dei poteri riconosciuti al costituente e si è sottolineato come la limitazione dei poteri dell'assemblea costituente ha costituito uno dei fattori determinanti della debolezza della nascente democrazia italiana; «confinata nel ruolo di progettista della nuova Costituzione, l'assemblea si vide sfuggire la possibilità di controllare e indirizzare la riorganizzazione dello Stato e la nascente prassi di governo, che avrebbero finito con il darvi, almeno negli anni '50, un modello istituzionale completamente diverso da quello scritto nella Costituzione»⁶.

All'assemblea costituente, ebbe successo il progetto dei democristiani, enunciato da Alcide De Gasperi al primo congresso nazionale della democrazia cristiana tenutosi a Roma dal 24 al 27 aprile 1946, di riqualificare la portata storica dei patti lateranensi e di sostenere la funzione del concordato di garantire la libertà di esercizio del culto e i valori della famiglia e dell'insegnamento della dottrina cristiana.

Con il passare del tempo, hanno assunto sempre più scarsa risonanza negli ambienti politici e nell'opinione pubblica i problemi della revisione del sistema concordatario e della necessità di garantire alla Chiesa cattolica, come alle altre chiese operanti nello stato, non tanto i privilegi quanto le libertà.

2. *La costituzione italiana del 1948. Attuazione/inattuazione della carta costituzionale.* - La costituzione italiana contempla alcune norme relative agli interessi religiosi e di culto dei cittadini e dei gruppi sociali, stabilendo in particolare i seguenti principi:

- * principio di tutela della persona umana;
- * eguaglianza dei cittadini indipendentemente dal culto professato (art. 3);

⁵ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *10 anni dopo. 1945-1955*, Bari, Laterza, 1955, p. 211 ss., spec. p. 213.

⁶ S. RODOTÀ, *La democrazia diretta*, in *Panorama*, 31 luglio 1975; ID., *Libertà e diritti in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Roma, Donzelli, 1997.

* indipendenza di tutte le confessioni religiose e separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1);

* tendenziale bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica (artt. 7, comma 2; 8, comma 3);

* garanzia delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (artt. 8, commi 1 e 2; 17; 18; 19; 20; 21; 33; 38, comma 5);

* imparzialità dello stato in materia religiosa⁷.

Per quanto riguarda il primo di tali principi, occorre ricordare che il problema dei diritti della persona umana era stato posto, sin dal 9 settembre 1946, da Giuseppe Dossetti in relazione ai testi da approvare nella costituzione dell'Italia repubblicana e democratica, e con specifico riferimento alla relazione di Giorgio La Pira, il quale aveva sostenuto che, a suo giudizio, la sottocommissione per la costituzione avrebbe dovuto fissare i punti fondamentali della impostazione sistematica sulla quale avrebbe dovuto basarsi la dichiarazione dei diritti, «che non possono non essere comuni a tutti». Togliatti era intervenuto osservando che le espressioni di Dossetti potevano senz'altro costituire la base per un ampio terreno di intesa, ammettendo che fra lui e Dossetti c'era differenza nel definire la persona umana, ma non nell'indicare lo sviluppo ampio e libero di questa come fine della democrazia. Dossetti aveva presentato il seguente ordine del giorno:

La Sottocommissione esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una

⁷ Per un'analitica interpretazione di questi principi costituzionali, rinvio al mio commento nel volume *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986, pp. 43-141.

reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

La proposta di Dossetti suscitò un vivace dibattito nella sottocommissione. Il presidente Tupini ritirò però dalla votazione la proposta medesima per non riacutizzare la discussione⁸.

Ancora con riferimento al periodo nel quale si svolsero i lavori dell'assemblea costituente, occorre ricordare che, come si è già precisato, il 25 marzo 1947, in una delle sedute alle quali ha fatto più spesso riferimento il dibattito politico negli ultimi sessant'anni, l'assemblea costituente approvò la norma nella quale è stabilito che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei patti del 1929, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale» (art. 7, comma 2, cost.).

Prima di giungere all'approvazione di tale norma, i membri dell'assemblea costituente, esaminando il problema della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica dopo la caduta del fascismo, avevano discusso in merito all'opportunità, contestata da molti tra coloro che erano intervenuti nel dibattito, di richiamare nella carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica quei patti del Laterano che ricordavano i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica; dopo il voto del 25 marzo 1947, la discussione sulla questione concordataria assume un significato diverso e anche coloro che intervengono su tale problema, polemizzando in ordine alla scelta effettuata dal legislatore costituzionale in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, non possono non tenere conto dell'elemento di fatto rappresentato dalla decisione dell'assemblea costituente di cristallizzare la situazione con la conferma della disciplina giuridica contenuta negli accordi del 1929 e di non accogliere nuove soluzioni per quel "problema religioso" che nei primi anni del secondo dopoguerra presentava molte incognite.

⁸ V. sul punto il volume G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. MELLONI, Bologna, il Mulino, 1994, spec. pp. 101-6.

Non vi è dubbio che la disposizione dell'art. 7, comma 2, cost. contenga uno dei principi costituzionali più significativi: la decisione di richiamare nella carta costituzionale i patti lateranensi sembra quasi simboleggiare il destino dell'Italia nel secondo dopoguerra, un'Italia che si è andata ricostruendo ricalcando le strutture precedenti e rinnegando ogni rottura con il passato⁹.

Certo, i principi costituzionali in materia religiosa diversi da quello dell'art. 7, comma 2, e cioè i principi del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo in materia religiosa (art. 2), della pari dignità sociale e dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione (art. 3), della separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1), delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (artt. 8, comma 1, 19 e 20), della posizione riconosciuta alle minoranze religiose (art. 8, commi 2 e 3), dimostrano quanto profondamente sia stata avvertita dalle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948 l'esigenza di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato in materia di libertà religiosa; ma non vi è dubbio che l'incapacità dei partiti di adottare in Italia una politica di rinnovamento in merito al problema religioso in generale e ai rapporti con la Chiesa cattolica in particolare costituì il fattore determinante per l'accoglimento della tesi favorevole a individuare nella conferma dei patti del 1929, anziché nei diritti di libertà espressione dello stato laico, la garanzia del mantenimento della "pace religiosa".

Prima dell'approvazione della nuova carta costituzionale sarebbe stata ancora possibile una svolta nella politica ecclesiastica del nostro paese capace di orientare l'ordinamento giuridico italiano in senso non confessionale: se si fossero espressamente e cumulativamente abrogate tutte le disposizioni dei codici, delle leggi, dei regolamenti e delle circolari amministrative in contrasto con le libertà dei cittadini in materia religiosa; se si fosse deciso un ritorno alla legislazione liberale, certamente più coerente con i principi del nuovo ordinamento democratico delle leggi approvate durante il regime fascista (Vittorio Emanuele Orlando già nel 1944 aveva proposto di ripristinare la le-

⁹ Cfr. S. LARICIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989, spec. p. 139 ss.

gislazione prefascista in luogo di quella da abrogare), sarebbe stato necessario affrontare il problema di una nuova politica ecclesiastica in Italia.

La soluzione ritenuta preferibile fu invece quella di evitare ogni rottura con il passato: e questa scelta di politica legislativa si rivela evidente in quei settori dell'ordinamento nei quali il costituente, anziché valutare i singoli problemi dal punto di vista della nuova società democratica, ritiene opportuno considerarli e tentare di risolverli ribadendo e confermando le valutazioni effettuate nel precedente regime illiberale e totalitario.

Tra le norme costituzionali in materia religiosa ve n'è una sola, quella contenuta nell'art. 7, comma 2, nella quale il problema religioso non sia stato valutato secondo l'autonomo punto di vista dell'ordinamento democratico: mentre, infatti, le norme contenute negli artt. 2, 3, 7, comma 1, 8, 19 e 20 della costituzione, e cioè tutte le altre norme riguardanti il fenomeno religioso, si propongono di valutare tale fenomeno in collegamento con i principi più significativi della carta costituzionale (principio della sovranità popolare, con riferimento al quale deve essere oggi condotto il discorso sulle libertà individuali e collettive nella società italiana; riconoscimento dei diritti fondamentali non solo ai singoli individui ma anche alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo; pari dignità sociale e uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge dello Stato; garanzia della effettività di esercizio delle libertà), l'art. 7, comma 2, limitandosi a stabilire che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica avrebbero continuato a essere regolati da quei patti lateranensi nei quali sono contenute molte disposizioni in contrasto con alcune tra le norme più importanti della nostra costituzione, rivela la decisione del costituente di dissociare il tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

La costituzione prevede, tra i più importanti principi in materia religiosa, quel principio della separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile (art. 7, comma 1: «Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani») che diciassette anni dopo verrà accolto anche dalla Chiesa cattolica nella costituzione conciliare «Gaudium et spes» («la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti l'una dall'altra nel proprio campo»): ma sin dai primi

mesi del 1948 la gerarchia ecclesiastica si impegna nelle controversie dei partiti politici italiani, intervenendo nei fatti interni della nostra repubblica con pressioni pesanti, interferenze illegittime e violazioni delle stesse norme concordatarie. Naturalmente, i vescovi hanno il diritto e il dovere di denunciare ai fedeli le ideologie e le prassi che contrastano con la loro fede: ma le dichiarazioni con le quali puntualmente l'episcopato italiano, in occasione di ogni elezione amministrativa o politica, non esita a parteggiare per il partito che, più o meno abusivamente, si professa come il partito dei cattolici costituiscono un'ingerenza programmatica e sistematica dell'autorità ecclesiastica nella politica italiana e rivelano la tendenza della Chiesa cattolica a ingerirsi in questioni puramente terrene, «così al di sotto degli altissimi spirituali interessi governati con tanta sapienza da Vostra Santità», scriverà nel 1952 De Gasperi al pontefice Pio XII.

Il problema della scuola (polemicamente si parla di «ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica») è tra quelli ai quali più spesso viene dedicata attenzione. Il processo di graduale confessionalizzazione della scuola statale negli anni cinquanta e l'insieme degli episodi nei quali è oggetto di violazione la libertà religiosa nella scuola vengono attribuiti alla conservazione delle norme concordatarie in materia scolastica, con particolare riferimento a quella dell'art. 36 del concordato lateranense, che considera «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica»: è questo un principio al quale sono in concreto ispirati i programmi ministeriali che proprio in questi anni vengono approvati.

Un'occasione nella quale il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica interessa e appassiona l'opinione pubblica, attirando l'attenzione di tutta la stampa italiana dell'epoca, si presenta nel 1958, quando mons. Pietro Fiordelli, vescovo di Prato, in una predica dal pulpito definisce “concubini” i coniugi Bellandi, che avevano contratto un “matrimonio civile”. I due coniugi presentano una querela, richiamando l'esigenza del rispetto delle norme del diritto penale e della carta costituzionale; il vescovo rifiuta di presentarsi in tribunale, sottolineando come la definizione di “concubini” sia esatta dal punto di vista del diritto canonico e dichiarando di avere agito nella sua qualità di pastore dei fedeli cattolici. Il tribunale di Firenze il 1° marzo condanna il vescovo in contumacia ritenendolo responsabile

del reato di diffamazione. La costituzione dichiara, all'art. 7, comma 1, che lo Stato e la Chiesa cattolica sono indipendenti e sovrani nel loro ordine, nelle loro competenze, nelle loro prerogative, ma si tratta di precisare i limiti delle loro attribuzioni e della loro sovranità: su tale problema si accende una vivace polemica.

La sentenza dei giudici fiorentini, che più tardi verrà riformata dalla corte di appello di Firenze, suscita proteste vivissime negli ambienti cattolici: i vescovi della Lombardia scrivono una lettera di solidarietà al vescovo Fiordelli; l'arcivescovo di Genova, Giuseppe Siri, diffonde una pastorale pubblicata su «L'Osservatore romano» nei giorni 6-7-8 marzo 1958; il cardinale Elia Dalla Costa emette una "notificazione" in merito all'episodio; «L'Osservatore romano», ricordando il telegramma di auguri al pontefice inviato, per la ricorrenza della festa dell'Incoronazione, dal segretario della Dc, Amintore Fanfani, esprime la propria preoccupazione per la campagna anticlericale, auspicando che essa quanto meno possa favorire una maggiore unità della Democrazia cristiana ed una più intensa solidarietà e disciplina interna idonea a costituire una solida barriera al «fronte unico anticlericale».

Il Vaticano considera la decisione del giudice italiano di tale gravità da giustificare due iniziative che provocano a quell'epoca grande scalpore: la scomunica dei giudici e dei querelanti e il "lutto" del papa, a causa del quale viene sospesa la festa dell'Incoronazione indetta per il 12 marzo. La scomunica nei confronti dei giudici e dei querelanti viene emessa in applicazione dei canoni 2334 («sono colpiti da scomunica *latae sententiae* coloro che impediscono direttamente o indirettamente l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica») e 2341 del codice di diritto canonico (incorrono nella scomunica coloro che traggono «davanti a un giudice laico un cardinale di Santa Romana Chiesa o un legato della Sede apostolica per negozi spettanti al loro ufficio oppure l'ordinario diocesano»).

Sono note le gravi conseguenze che derivarono dalla decisione dell'assemblea costituente di confermare, nell'Italia repubblicana e democratica, la validità dei patti lateranensi, che costituivano un accordo di vertice capace di richiamare alla memoria, forse più di qualunque altro atto giuridico emanato nel ventennio fascista, i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica: la conseguenza più significativa consistette nell'instaurarsi in Italia di un regime concordatario confessionista, in contrasto con l'eguaglianza nel trat-

tamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con la libertà delle confessioni religiose; e il risultato è stato che molti principi di libertà e diritti civili senza i quali una società non può qualificarsi né moderna né democratica né civile sono rimasti a lungo inattuati e negati, nonostante costituissero formalmente oggetto di espressa previsione in numerosi enunciati costituzionali.

Già negli anni cinquanta, del resto, i problemi riguardanti la legislazione ecclesiastica del nostro paese non suscitano più l'interesse delle forze politiche: anche i partiti di sinistra si limitano per lo più ad auspicare, con scarsa convinzione e nessuna determinazione, un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello Stato e la difesa della scuola dalle sopraffazioni di parte. Ma le proteste per la clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione, per i finanziamenti concessi alle scuole private confessionali, per le violazioni della costituzione in tema di libertà religiosa sono prive di efficacia, giacché non accenna ad attenuarsi l'autentica persecuzione esercitata ai danni delle minoranze religiose italiane, la cui libertà è impedita mediante il sistematico ricorso alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista.

Svanisce assai presto, o comunque viene rinviata nel tempo, ogni prospettiva di revisione dei patti lateranensi, nonostante essa fosse stata ritenuta necessaria e urgente, in seno all'assemblea costituente, anche da esponenti del partito democristiano, si accentua sempre più il processo di clericalizzazione della vita pubblica italiana, solo pochi e isolati intellettuali continuano a sostenere l'esigenza di garantire alla Chiesa cattolica e alle altre chiese operanti nello Stato non tanto i privilegi quanto le libertà (ricordo in particolare, Piero Calamandrei, Arturo Carlo Jemolo, Ernesto Rossi, Luigi Salvatorelli, Gaetano Salvemini e Giorgio Spini). Si accende la polemica per le responsabilità da ricollegare alla decisione di confermare lo strumento concordatario del 1929 come base per la disciplina giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica: i comunisti, accusati di avere votato a favore del "richiamo" nella costituzione dei patti lateranensi, replicano rimproverando ai partiti laici (partito liberale italiano, partito socialdemocratico e partito repubblicano italiano) di non avere mai opposto alcuna resistenza all'azione esercitata dalla democrazia cristiana per ottenere che fosse impedito il processo di laicizzazione dello Stato.

Per un lungo periodo il problema dei rapporti tra Stato e confessioni

religiose cessa di costituire un problema oggetto d'attenzione nelle prospettive dei partiti politici e rimane delusa l'aspettativa di quanti speravano che le libertà in materia religiosa riconosciute nella carta costituzionale potessero garantire alle minoranze religiose il libero svolgimento delle loro attività: certamente le puntuali e circostanziate denunce e proteste per le violazioni della costituzione non sarebbero state sufficienti per mutare la situazione se non fosse entrata in funzione la corte costituzionale, alle cui sentenze deve attribuirsi il merito di avere esercitato una profonda influenza sulla realtà italiana, anche con riferimento al tema dei diritti di libertà in materia religiosa.

La corte costituzionale inizia la sua attività nell'aprile 1956 e due mesi dopo viene resa nota la sua prima sentenza, nella quale la corte afferma la propria competenza a dichiarare illegittime anche le leggi cronologicamente anteriori alla costituzione: l'importanza di tale principio è evidente, poiché con la sua affermazione viene respinta la tesi, sostenuta negli anni precedenti, favorevole ad applicare l'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi posteriori alla costituzione.

L'opera della corte costituzionale non vale tuttavia a realizzare, nel particolare settore dei diritti attinenti al fenomeno religioso, la modifica del nostro sistema giuridico e l'instaurarsi di un clima coerente con il programma di rinnovamento che la carta costituzionale sembrava imporre con urgenza sin dal momento della sua approvazione, cosicché oggi, a più di sessant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, siamo ancora in attesa di quella profonda riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, che appariva come uno degli impegni indilazionabili del legislatore già all'epoca dell'assemblea costituente: una materia nella quale sono in vigore la legislazione sui culti ammessi del 1929-1930 e alcune norme del codice penale del 1930 in tema di tutela del sentimento religioso: disposizioni normative orientate per l'attuazione di principi certo assai diversi rispetto a quelli posti a base della carta costituzionale dell'Italia democratica.

Varie sono certamente le ragioni che spiegano la mancata attuazione della costituzione in materia religiosa. Se si vuole soltanto accennare, in un esame necessariamente sintetico, ad alcune di tali cause, può dirsi che la situazione di un sistema giuridico tuttora legato al passato, nel suo complesso come nelle sue singole disposizioni, deriva certamente dalla scarsa attenzione dedicata dalle forze politiche

italiane ai problemi di politica ecclesiastica e dal progressivo distacco della nostra classe politica dallo spirito che aveva caratterizzato l'opera del costituente.

Il sistema più semplice e diretto per ottenere, dopo la caduta del regime fascista, il risultato di una integrale abolizione di tutte le disposizioni contenute nei codici, nelle leggi, nei regolamenti, nelle circolari ministeriali e contrarie ai principi costituzionali in materia religiosa, sarebbe consistito, come venne proposto in quegli anni, nella previsione di una clausola analoga a quella contenuta nello statuto albertino del 1848 («Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata»): tale clausola avrebbe determinato la abrogazione immediata di leggi, decreti, regolamenti, usi e consuetudini incompatibili con il nuovo sistema istituito dalla carta costituzionale dell'Italia democratica e la soppressione immediata di ogni privilegio e di ogni incapacità civile e religiosa. Certo non sarebbero mancati i dubbi in merito al significato dell'espressione «disposizione contraria alla Costituzione», ma la previsione di una norma contenente il principio di abrogazione cumulativa delle disposizioni contrastanti con la costituzione avrebbe determinato l'effetto di impedire le sottili distinzioni tra norme costituzionali precettive e programmatiche, tra norme costituzionali a efficacia immediata e differita, tra norme costituzionali abroganti e non abroganti e avrebbe costituito un ostacolo per la conservazione in vigore di leggi incompatibili con il testo costituzionale.

Anche la giurisprudenza, con alcuni suoi indirizzi, ha ostacolato una tempestiva attuazione dei principi costituzionali sui diritti di libertà: la distinzione, operata soprattutto negli anni 1948-1956, tra norme costituzionali precettive e programmatiche; il rifiuto della tesi che, a proposito delle leggi anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, sosteneva la precedenza del giudizio di abrogazione tacita sul giudizio di legittimità costituzionale; l'inattuazione della regola che impegnava gli organi giudiziari ad accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione, nell'ipotesi in cui determinate disposizioni fossero suscettibili di assumere anche significati in contrasto con le norme costituzionali; il tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione, individuando una serie di limiti inesistenti nella costituzione e non collegabili alla tutela di valori da quest'ultima protetti; la riluttanza della corte di cassazione a sottoporre alla corte costituzionale questioni la cui manifesta infondatezza era

smentita dalle ampie e sottili argomentazioni contenute nelle sentenze; l'opinione sostenuta dalla corte costituzionale, favorevole a ritenere costituzionalmente illegittime le sole norme di derivazione pattizia in contrasto con i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale, anziché con tutti i principi e le norme costituzionali: questi sono alcuni tra gli orientamenti della giurisprudenza che hanno provocato l'effetto di comprimere la sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa.

Anche talune posizioni assunte dalla dottrina non hanno certo favorito la più ampia tutela delle esigenze spirituali dei cittadini italiani: così lo scarso rilievo attribuito, per molti anni, al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, comma 2, cost.; l'eccessiva importanza attribuita all'elemento quantitativo della popolazione e dell'appartenenza religiosa, che ha indotto talora a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto ai gruppi di maggioranza e a dimenticare che uno dei criteri migliori per misurare la vocazione democratica di uno Stato moderno consiste nell'azione svolta dallo Stato a favore delle minoranze operanti nella società; l'esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione della libertà religiosa; l'individuazione di limiti all'esercizio della libertà religiosa che non trovano fondamento nei principi costituzionali.

Le disposizioni costituzionali sono quasi sempre suscettibili di venire applicate, con il trascorrere del tempo, in corrispondenza alle istanze espresse dalla dinamica della realtà sociale. Questa capacità espansiva può essere senz'altro rilevata a proposito della costituzione italiana che, essendo una carta costituzionale elaborata guardando verso l'avvenire – significativo è il principio contenuto nell'art. 3, comma 2, nel quale si pone come meta da raggiungere il "pieno sviluppo della persona umana" – consente, e direi impone, un'interpretazione capace di evolvere con l'evoluzione dei tempi e con lo sviluppo della vita sociale.

Dall'esperienza presente e passata può trarsi qualche suggerimento di modifica del testo costituzionale? Riterrei di sì: quanto meno, occorrerebbe che le forze politiche si ponessero concretamente questo problema. Il dibattito sull'opportunità di procedere ad alcune modifiche del testo costituzionale, ritornato di attualità in questi ultimi mesi con riferimento alle più importanti istituzioni del nostro paese, alcuni anni fa, per quanto, riguarda la materia religiosa, era stato

proposto all'attenzione della pubblica opinione in occasione della presentazione di alcune proposte di legge di revisione costituzionale tendenti a modificare gli artt. 7 e 8 cost.

Il 7 febbraio 1969 il senatore Gian Mario Albani presentò alla presidenza del senato una proposta tendente a modificare l'art. 7 [«La Repubblica – questa era la formula del testo di cui si proponeva l'approvazione – riconosce l'indipendenza e la sovranità dello Stato della Città del Vaticano. I rapporti con questo Stato sono regolati da trattati e convenzioni in conformità alle norme del diritto internazionale»], e a eliminare un inciso dell'art. 8 mediante la soppressione delle parole «diverse dalla cattolica».

Una proposta di revisione costituzionale riguardante gli artt. 7, 8 e 19 venne poi presentata, nel febbraio 1972, dal senatore Lelio Basso: ma anche tale proposta, esaminata e discussa in un importante convegno di studio, svoltosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972, come quella precedente, non verrà mai discussa in parlamento e decadrà con la fine della legislatura.

Una proposta di legge di revisione costituzionale, anch'essa mai discussa in parlamento, è stata infine presentata nel 1979 dal gruppo parlamentare di democrazia proletaria: la proposta tendeva a sopprimere l'art. 7 Cost. e a modificare l'art. 8 eliminando, nel secondo comma, le parole «diverse dalla cattolica», e aggiungendo i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini.

Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti ad interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune nel rispetto della indipendenza delle confessioni religiose».

Nessuna di tali proposte è stata concretamente esaminata dalla classe politica, ben consapevole della difficoltà di raggiungere una maggioranza in parlamento capace di conseguire il risultato di una modifica del testo costituzionale in una materia tanto delicata come quella religiosa. Eppure la questione di un nuovo sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose nello Stato democratico, collegata

al problema della posizione da riconoscere alle formazioni sociali impegnate nel consentire l'espressione della personalità dei singoli in materia religiosa, conserva la sua attualità e l'esigenza di una adeguata riforma legislativa in tale materia si pone alla coscienza e alla volontà politica di un numero sempre crescente di cittadini.

Perché i singoli e i gruppi sociali possano effettivamente esercitare le libertà riconosciute dalla costituzione occorre che venga presto elaborata una nuova legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, che sostituisca le disposizioni che rimangono tuttora in vigore nonostante contengano principi incompatibili con le norme costituzionali: è dunque auspicabile che venga presto conseguito l'obiettivo consistente in una sostanziale modifica del sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, in un definitivo abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell'istituto del concordato, nella previsione di un sistema di rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica idoneo a escludere qualunque intervento di tipo giurisdizionalistico da parte dello Stato e qualsiasi ipotesi di privilegio per le varie confessioni, nell'approvazione di una riforma coerente con la costituzione delle norme sulla tutela penale dei culti, nell'affermazione di nuovi principi di legislazione ecclesiastica intesi a tutelare e a garantire le esigenze di libertà dei cittadini.

3. *Poteri e libertà della chiesa cattolica in Italia: dal riconoscimento dei poteri alla garanzia delle libertà. Principio di relatività delle valutazioni giuridiche. Indipendenza e sovranità dello stato nell'ordine civile.* - Ieri (art. 1 conc. 1929) *i poteri: libero esercizio del potere spirituale, libero e pubblico esercizio del culto e libero e pubblico esercizio della giurisdizione ecclesiastica* (concordato dell'11 febbraio 1929); *oggi le libertà: cfr. artt. 1 e 2 concordato del 18 febbraio 1984:*

1. *La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispettosi tale principio nei loro rapporti alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.*

2. *La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di*

evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica.

Uno dei problemi fondamentali che riguardano il tema delle relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica è sempre stato quello consistente nel determinare il contenuto e i limiti dei poteri giuridici degli organi della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano: questione che è senz'altro tra le più delicate, complesse e importanti del diritto ecclesiastico.

Il tema relativo alla rilevanza delle "potestà" della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano è reso particolarmente complesso dalla circostanza che esso si presenta connesso con altre questioni concernenti la qualificazione giuridica del sistema di rapporti fra Stato e Chiesa in Italia e alla posizione del diritto canonico nel diritto statale, questioni che molto spesso la dottrina ha preso in esame unitariamente, ponendo in rilievo l'intimo rapporto che intercorre tra i suddetti argomenti.

Per determinare gli interessi e i rapporti compresi nell'ordine proprio dello Stato e, indirettamente, quelli riconducibili all'ordine proprio della Chiesa, l'interprete che si ponga dal particolare angolo visuale dell'ordinamento italiano dovrà necessariamente procedere all'esame delle norme del diritto positivo italiano, e parlando di norme intendo anche riferirmi ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, essendo tale esame l'unico mezzo che può concretamente consentire di individuare le materie e i rapporti nei confronti dei quali sia riconoscibile la sovranità dello Stato, e dovendo ritenersi che lo Stato riconosca sovrana la Chiesa cattolica soltanto nell'ambito in cui lo Stato stesso non affermi la propria sovranità.

Il problema peraltro della distinzione degli *ordini* tra Chiesa cattolica e Stato deve essere impostato tenendo anche presente che una soluzione volta ad assicurare ad ogni costo il rispetto della sovranità statale non deve, d'altra parte, risolversi in un'eccessiva compressione del *ius libertatis Ecclesiae*, privando le autorità ecclesiastiche della stessa possibilità di esplicare con efficacia il proprio compito, essendo invece necessario trovare un criterio di soddisfacente contemperamento degli opposti interessi, il quale, facendo salvo da una parte il diritto di libertà della Chiesa, valga a conciliarne dall'altra, nei limiti

del possibile, le manifestazioni concrete, socialmente rilevanti, con gli interessi dello Stato.

In proposito non può certo sottovalutarsi la circostanza che il *ius libertatis Ecclesiae*, al pari del diritto di libertà delle altre confessioni religiose (cfr. articolo 8, comma 1, della costituzione), costituisce esso stesso un “diritto costituzionalmente garantito”: spetterà al giudice risolvere le singole controversie giudiziarie sottoposte al suo esame valutando nel loro giusto rilievo le legittime esigenze della Chiesa ed i fondamentali interessi dello Stato. Nella soluzione delle singole questioni, comunque, l’interprete deve tener presente che non soltanto la tendenza generale del diritto pubblico degli Stati moderni è quella di accordare maggiore tutela alla libertà religiosa individuale anche a scapito della “libertà ecclesiastica” delle confessioni religiose, con la conseguenza che, nell’eventuale contrasto tra il *ius libertatis Ecclesiae* e la libertà di coscienza e di religione dei singoli, anch’esse costituzionalmente garantite, è il primo diritto che deve preferibilmente subire un sacrificio, ma che, come si è visto, i limiti del diritto di libertà della Chiesa cattolica in Italia e del libero esercizio dell’attività spirituale delle autorità ecclesiastiche non possono rinvenirsi se non con riferimento all’ordinamento giuridico dello Stato, considerando anche, naturalmente, gli obblighi convenzionalmente assunti dall’Italia nei confronti della Santa Sede.

Se sono esatte le considerazioni sinora esposte, si deve concludere che l’autorità statale, salve espresse eccezioni, sia sempre competente a giudicare, alla stregua del diritto italiano, della “liceità” degli atti emanati dagli organi della Chiesa cattolica nell’esercizio della sua potestà di giurisdizione e di magistero, mentre non le è invece consentito alcun controllo in ordine all’eventuale conformità o difformità nei confronti dell’ordinamento canonico degli atti promananti dalle autorità ecclesiastiche. La legittimità del ricorso a tale criterio si deduce dal principio di separazione fra l’ordine statale e l’ordine religioso, che costituisce il principio istituzionale che presiede alle relazioni giuridiche tra Stato e Chiesa in Italia (art. 7, comma 1, cost.).

4. *La revisione concordataria del 1984.* - Fino al 1984 la maggior parte della disciplina legislativa in materia religiosa era entrata in vigore prima dell’approvazione della carta costituzionale del 1948: con la conseguenza che uno dei problemi più rilevanti del diritto eccle-

siastico italiano consisteva nel valutare le esigenze di armonizzazione costituzionale, divenute sempre più urgenti a seguito dell'evoluzione che aveva caratterizzato la vita della società civile e religiosa nei decenni precedenti.

Il 18 febbraio 1984 è stato firmato il patto di Villa Madama, che modifica il concordato lateranense del 1929: tale accordo, che comprende anche un protocollo addizionale, «che fa parte integrante dell'Accordo», è stato ratificato ed eseguito con l. 25 marzo 1985, n. 121 ed è entrato in vigore il 3 giugno 1985.

Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo stipulato nel 1984, è possibile individuare alcuni punti più significativi, che vengono qui ricordati rinviando ad altri più specifici studi per una più esauriente esposizione delle varie questioni.

I rappresentanti dello stato e della chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia a quelli dello Stato (il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della Chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale). Il nuovo documento costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

È stato riformato il concordato ma non il trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: ricordo in particolare l'art. 11 del trattato del Laterano, che prevede l'esonero degli enti centrali della Chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello Stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'IOR nel diritto italiano.

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto di libertà e di cooperazione, ma le garanzie di libertà sono già contenute nella costituzione repubblicana e a tal fine i concordati (quello vecchio e quello nuovo) sono del tutto superflui, anzi dannosi per gli interessi dello Stato e della Chiesa cattolica.

L'art. 1 dell'accordo impegna la repubblica italiana e la santa sede

alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese.

È importante e opportuno che la repubblica e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia, nella prospettiva di promuovere e soddisfare le esigenze delle donne e degli uomini e gli interessi della società; ma il principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile, contemplato nell'art. 7, comma 1, della costituzione italiana, nella costituzione conciliare *Gaudium et Spes* (paragrafo 76) e ora nell'art. 1 dell'accordo di revisione, comporta il superamento della logica confessionale, sul cui fondamento in passato si è preteso talora di vincolare lo Stato al rispetto di un'etica religiosa. Una eventuale divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici e quelli etico-politico-sociali (per esempio, in materia matrimoniale, in tema di contraccezione e di aborto, di trattamenti sanitari, di testamento biologico ecc.), ipotesi di divergenza che corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento italiani, potrà in futuro interpretarsi come un caso di violazione della norma concordataria?

Punto centrale e qualificante del nuovo testo concordatario entrato in vigore nel 1985 è la sostanziale caduta della "religione di Stato", prevista, con riferimento all'art. 1 del concordato, dal n. 1 del protocollo addizionale nel quale si precisa che

si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano.

Viene così affermato, in una disposizione concordataria, il carattere laico e non confessionale dello Stato, con la conseguenza che è ora necessaria una revisione complessiva non soltanto delle norme di derivazione pattizia ma di tutte le norme dell'ordinamento che riflettono una concezione confessionale.

In proposito è tuttavia da ricordare che il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale sono

previsti i principi dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7, comma 1) e che soltanto nel 1989, con la tardiva e discutibile sentenza costituzionale n. 203 di quell'anno, la corte costituzionale ha affermato l'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di laicità dello stato¹⁰. È anche da rammentare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi finanziari dello Stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come religione dello Stato italiano.

La materia degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico è particolarmente complessa: ed è noto che proprio in ordine a tale questione i contrasti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono stati e sono tuttora di tale entità che forse il maggiore ostacolo per la revisione del concordato è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia a una soluzione soddisfacente sia per lo Stato che per la Chiesa cattolica.

La materia del sostentamento del clero è quella per la quale le innovazioni della riforma concordataria entrata in vigore nel 1985 sono state più profonde e discusse. Il nuovo sistema di sostentamento del clero sostituisce il vecchio sistema di corresponsione degli assegni di congrua. Molte considerazioni possono certo essere fatte con riferimento a tale riforma, con la quale lo Stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla CEI (conferenza episcopale italiana), e non più ai diretti interessati, le somme destinate a pagare i supplementi di congrua. Nessun dubbio che dovesse essere riformato l'antiquato sistema dei benefici ecclesiastici e dei supplementi di congrua, ma sono molte le perplessità che suscita il sistema per il quale la ripartizione delle somme,

in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica (art. 47, comma 2, 1. n. 222 del 1985)

è fatta in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti (in pratica,

¹⁰ Per una valutazione critica della sentenza costituzionale n. 203 del 1989, rinvio a S. LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit, p. 183 ss.

da quei cattolici che si avvalgono della facoltà di dedurre dal proprio reddito le erogazioni a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero) (art. 47, comma 3). Le disposizioni ora ricordate prevedono un sistema che è stato giustamente oggetto di molte critiche, non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla Chiesa cattolica, giacché una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della Chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa.

In materia matrimoniale, il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana (con alcune eccezioni, come quella che prevede il divieto del riesame nel merito della decisione ecclesiastica), ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi.

In tema di insegnamento della religione cattolica non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell'orario scolastico a spese delle chiese ed è stato ribadito l'impegno dello Stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano. Dal punto di vista dello Stato democratico, la società richiede la presenza di una scuola che operi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, ma come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società; l'azione educativa che compete all'azione dello Stato non può avere come sua essenziale prospettiva l'uniformità assoluta di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita. La conoscenza del problema religioso, la valutazione critica del fatto religioso, che non siano svolte al servizio di una fede determinata, dovrebbero essere attribuite alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione¹¹.

Vari sono i motivi che inducono a valutare il testo contenente i

¹¹ Sul tema dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana cfr. di recente *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, a cura di A. MANTINEO, D. BILOTTI, S. MONTESANO, Milano, Giuffrè, 2014.

recenti accordi fra Stato e Chiesa cattolica nella prospettiva di un “nuovo concordato”, rispetto a quello lateranense del 1929: infatti, non soltanto a favore di tale conclusione può richiamarsi l’espressa abrogazione che, per effetto dell’entrata in vigore del concordato 1984, vi è stata per le disposizioni del concordato del 1929, ma soprattutto è da tenere presente l’intrinseco contenuto del nuovo Accordo, il quale si discosta talmente dal Concordato lateranense, da non assomigliargli nemmeno dal punto di vista meramente sistematico. È pertanto del tutto giustificata la considerazione dei nuovi accordi come “nuovo concordato”, anche se in molti settori il legislatore si è limitato a ribadire le soluzioni del passato; e non riuscirebbe a comprendere il reale significato della nuova legislazione sui rapporti fra stato e chiesa cattolica chi intendesse interpretare e valutare le norme di tale legislazione nella prospettiva di quella «revisione bilaterale di alcune norme concordatarie», cui alludeva la mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa approvata dalla camera dei deputati il 5 ottobre 1967, a conclusione del primo dibattito, che poi avviò la trattativa sulla revisione del concordato.

5. Potere civile e potere religioso nel secolo XXI. Il perseguimento dell’obiettivo di una più compiuta democrazia negli ordinamenti statali. Per il superamento del concordato in Italia. - Importanti e di notevole complessità sono i problemi che occorrerebbe considerare con riferimento al periodo del primo decennio del secolo ventunesimo, nel quale assume grande rilievo l’esigenza di perseguire l’obiettivo di una più compiuta democrazia nel mondo.

Presenza dei simboli religiosi nei locali pubblici, proposte di riferimento alle radici cristiane nei testi costituzionali, dibattito sulle proposte di riforma tendenti a prevedere nuove formule organizzatorie di federalismo, previsioni normative di nuove forme di famiglie, istituzione dei registri delle *bio-card*, valutazione dei nuovi problemi posti dall’avvento di società sempre più multiculturali e multietniche, relazione tra le esigenze di laicità e le difficoltà della democrazia in Italia e in tutti gli altri paesi europei: sono questi soltanto alcuni dei temi ai quali è stata dedicata importanza in questi anni; e si tratta di argomenti per i quali è assai accentuato il collegamento con la questione dei diritti civili nel nostro paese.

In numerose occasioni, negli ultimi quarant’anni, ho espresso

l'opinione che il concordato non costituisce più, nell'attuale società italiana, uno strumento idoneo a disciplinare i rapporti tra Stato e chiese e che un semplice aggiornamento dei patti del 1929 sarebbe stato inadeguato a soddisfare le esigenze che caratterizzano una società democratica: l'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa e l'imparzialità dello Stato in tale materia.

Aderire alla tesi del superamento del regime concordatario non significa affermare che i rapporti tra i due ordinamenti dello Stato e della Chiesa cattolica debbano essere necessariamente concepiti nella forma separatista delle cd. "parallele", giacché nell'odierna società pluralista le relazioni tra le autorità dello Stato e delle confessioni religiose sono certo inevitabili e opportune. Una volta soddisfatta l'esigenza dell'abbandono del modello autoritario e verticistico implicito nell'istituto del concordato, i rapporti tra Stato e chiese possono essere disciplinati o sottoponendo il fenomeno religioso al diritto comune¹², oppure ricorrendo a nuovi strumenti formali di accordo che assumano una qualifica diversa rispetto a quella delle convenzioni di diritto internazionale o si configurino come accordi politici a rilevanza interna. Per quanto in particolare si riferisce alla situazione italiana, una coraggiosa rinuncia della Chiesa cattolica alle posizioni di vantaggio che i patti lateranensi del 1929 le avevano assicurato avrebbe consentito di spezzare l'alternativa, ritenuta superata in ambienti sempre più vasti della società italiana, fra revisione e abrogazione del concordato, attraverso una serie di intese, su singoli punti, di natura e nome diversi¹³.

¹² Per un esame delle possibili forme di accordi in materia di rapporti tra Stato e chiese, eventualmente alternativi rispetto allo strumento giuridico del concordato, e della loro natura giuridica, utili indicazioni possono rinvenirsi in G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974; AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978; AA.VV., *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Roma, Borla, 1978. Per interessanti considerazioni sul problema di una *legge comune sul fatto religioso*, cfr. P. BELLINI, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso"*, in *il Tetto*, XV, 1978, 193 e in *Ann. Fac. Scienze pol. Univ. Perugia*, 1977-78, (*Patti lateranensi. Quale revisione?*), p. 41; *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978.

¹³ Prima della conclusione delle trattative per la revisione del concordato, non erano mancati gli auspici per un superamento di tale alternativa, provenienti da storici e giuristi

In proposito merita di essere qui ricordata la grande fiducia che, nel mondo cattolico, era stata riposta nelle parole, pronunciate il 7 dicembre 1965, durante i lavori del concilio Vaticano II, con le quali si era prospettata la soluzione del superamento dei concordati, con l'enunciazione della seguente perentoria affermazione:

[...] La Chiesa [...] non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni [Costituzione pastorale «La Chiesa nel mondo contemporaneo» (*Gaudium et spes*), § 76, *La comunità politica e la Chiesa*, 7 dicembre 1965].

Non v'è dubbio che sulla tormentata vicenda relativa alla riforma della legislazione sui rapporti tra Stato e confessioni religiose abbiano esercitato notevole influenza valutazioni di opportunità e convenienza politica in parte estranee al problema della politica ecclesiastica. È tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il concordato costituisce uno strumento superato e inadatto a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazioni del concordato lateranense non risolve i nodi più importanti della questione concordataria e pone molti e complessi problemi di interpretazione, anche per il ricorso a una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni e il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi e a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione.

I temi più delicati della questione relativa ai rapporti tra Stato e

che avevano esaminato il problema della riforma della legislazione ecclesiastica italiana: cfr., tra gli altri, P. SCOPPOLA, *Alla Chiesa la prima mossa di rinuncia al Concordato*, in *Il Giorno*, 11 febbraio 1973; G. SPADOLINI, *Un Concordato da abbandonare*, in *La Stampa*, 3 marzo 1973; Id., *Conciliazione senza Concordato*, *ibidem*, 17 marzo 1973; L. ELIA, *Tribunali religiosi e tribunali civili*, in *Il Giorno*, 18 marzo 1973; G. BAGET BOZZO, *Un Concordato che non serve più*, in *La Repubblica*, 13 marzo 1981; S. RODOTÀ, *Un Concordato che non serve più*, in *Panorama*, 8 marzo 1982.

chiese potranno trovare una soluzione soddisfacente solo quando le autorità dello Stato e delle confessioni religiose avranno acquisito la consapevolezza che nella coscienza sociale sono maturate nuove condizioni, che consentono di considerare il superamento della logica concordataria come il risultato dell'affermazione di una società pluralista, nella quale la garanzia della libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società.

La filosofia concordataria esprime una logica di privilegio: per questa ragione coloro che coerentemente sostengono una posizione anticoncordataria ritengono opportuno continuare a impegnarsi per realizzare anche nel nostro paese una società civile e politica priva di concordati.

Una valutazione delle scelte politiche con le quali si è stipulato il concordato nel 1929, lo si è richiamato nella costituzione del 1948 e lo si è revisionato (*melius*, restaurato) nel 1984, consente di verificare quali conseguenze negative siano da esse derivate.

In proposito hanno esercitato un'azione (negativa) di notevole importanza l'assemblea costituente, il parlamento (e i partiti politici), il governo, la pubblica amministrazione, la corte costituzionale, la magistratura.

6. *Una proposta di revisione della costituzione.* - La mancanza di un preciso indirizzo politico riguardante il tema specifico dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, se ha ostacolato l'approvazione di riforme costituzionali riguardanti tali rapporti, non ha però impedito che la legislazione italiana venisse profondamente mutata proprio nei settori nei quali le relazioni tra società civile e società religiosa sono più intense: la scuola, l'assistenza, il diritto familiare, il controllo delle nascite, i principi di libertà dei singoli e dei gruppi. Le riforme legislative entrate in vigore con riferimento a tali aspetti della questione religiosa inducono a valutare le relazioni tra società civile e società religiosa in una prospettiva capace di porre in rilievo i vari aspetti legati alla dinamica sociale del fenomeno religioso, come la vita familiare, i problemi sessuali, il controllo delle nascite, l'emancipazione femminile, il sistema scolastico e le questioni dell'educazione, i diritti civili, i poteri e i diritti della persona, gli orientamenti delle forze politiche sul tema della disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose e, più in generale, sul problema religioso.

A mio avviso è ora necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale. Premesso che ogni riforma costituzionale potrà realizzarsi soltanto nel rigoroso rispetto delle procedure richieste dall'art. 138 della costituzione, concludo questa mia relazione auspicando l'approvazione di una legge di revisione costituzionale che, tenendo conto dell'esperienza, talora drammatica, di molti decenni di vita democratica, si traduca nell'entrata in vigore dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. Nell'art. 1 della costituzione, dopo le parole «L'Italia è una Repubblica», viene aggiunta l'espressione «laica e».

Art. 2. L'art. 7 della costituzione è abrogato.

Art. 3. Nel primo comma dell'art. 8 è introdotta la seguente modifica: «Tutte le confessioni religiose sono libere ed eguali davanti alla legge».

Nel secondo comma dell'art. 8 sono soppresse le parole «diverse dalla cattolica».

Nell'art. 8 vengono aggiunti i due commi seguenti:

«La regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose non deve in ogni caso ledere la libertà religiosa, l'eguaglianza e la pari dignità delle diverse confessioni, nonché i diritti costituzionali garantiti a tutti i cittadini».

«Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dal diritto comune».

Art. 4. Nell'art. 19 viene aggiunto il seguente primo comma: «La Repubblica garantisce la libertà di coscienza».

L'esame del significato che potrebbero assumere le scelte legislative implicite in questa proposta di modifica del testo costituzionale richiederebbe un approfondimento che, per motivi di tempo, non è qui consentito: può essere però opportuno avervi accennato.

E voglio augurarmi che vi sia una nuova occasione di incontro, dedicata alla valutazione dei problemi e delle soluzioni considerati in questa mia relazione, presentata in una riunione che, per molti motivi, è stata per me molto piacevole. A presto dunque e grazie per la vostra cortese accoglienza e per l'attenzione mostrata durante la mia esposizione.

Indice dei nomi e delle sigle

(I numeri indicano le pagine)

I volume: pp. 1-1024 (comprehensive delle pagine introduttive I-XXII);

II volume: pp. 1025-1924;

III volume: pp. 1925-2804;

IV volume: pp. 2805-3596;

V volume: pp. 3597-4514.

A

- Abbagnano N., 683, 830n.
Abbamonte G., 323n, 329, 1264n, 3557.
Abraham R., 3721n.
Accame Bobbio A., 691.
Accardo A., 1452.
Acciai R., 24, 2756, 2765, 3478, 3488, 3948n, 3952, 4181, 4190.
Accolti P., 691.
Accursi M., 4228.
ACLI, 671, 702, 706, 711, 801, 985, 2539.
Acquaviva G., 756.
Acri A., 3822n.
Adami F.E., 1144n, 1217n, 1891n, 2265, 2336n, 2510n, 2538.
Adelfi n., 676, 691.
Adversi A., 474, 1767.
Agazzi A., 1242n, 1265n, 1338n.
AGCM, 3853n.
AGESC, 859.
Agnelli G., 473.
Agnes M., 926.
Agnese G., 691.
Agnoli F.M., 1883, 2427, 2544.
Ago R., 72n, 1117, 1362, 1730n, 1733, 2148n, 2557n, 2566, 4457.
Agosti G., 3990n, 4126n, 4137n.
Agostini C., 2938, 2942n, 2943-44 e n, 2947-48, 2964, 2967, 3055-56, 3071, 3074-75, 3079, 3157n, 3159, 3163n, 3166-67, 3183n.
Agrò A.S., 1053, 1939n, 2097n, 2310, 2463.
Ainis M., 2970n, 3164n, 3215, 3249n, 3265, 3289n, 3310n, 3429n, 3469n, 3523n, 3527n, 3656n, 4004n, 4033n, 4314n, 4320n, 4322n, 4352n, 4387.
Airoldi A., 691, 1089.
Ajello N., 667.
Ajello R., 1718n, 1733, 2132n.
Alatri P., 691.
Albanese F., 691.
Albani G.M., 1051, 1100, 3770, 4284, 4440, 4490.
Albarelo A., 806.
Albera M., 2438n.
Alberigo G., 442, 691, 877, 972, 991, 1210, 1257n, 1294n, 1351n, 2046n, 2105, 2181n, 2220, 2529n, 2616 e n, 2617n, 2743, 2765, 2988, 2989n, 3509n, 3604, 3679n, 3816, 3903, 3977, 4028n, 4054 e n, 4169, 4190, 4193, 4408n, 4418n, 4421.
Alberoni F., 1724n, 1733, 2140n.

- Albertario E., 280n.
Alberti A., 1348n.
Alberti P., 691.
Albertini M., 1405.
Albisetti A., 1053, 1147n, 1194n,
1291n, 1379n, 1386n, 1620n,
1680n, 1719n, 1733, 1800n,
1830n, 1954n, 2134n, 2310,
2333n, 2463, 2510n, 2538,
3446n.
Albo F., 3265, 3469n.
Aldag H., 189n.
Alessandri G., 2584, 2789.
Alesse R., 3204, 3236n, 3271n,
3564n.
Alessi Catalano M., 549-50n.
Alessi G., 691.
Alfano A., 3972, 4195.
Aliberti A., 2942n, 3078, 3162n.
Alibrandi T., 1235n, 2573n, 2586,
2779n, 2791.
Alicata M., 1093, 2183.
Alivesi G., 249n, 251n, 1896n,
2339n.
Allagrande A.M., 1768.
Allegretti U., 2554, 3010n, 3123n,
3204, 3228-29n, 3282-83n,
3564n, 3727n, 3840-41n, 3857,
3923n.
Allievi S., 2889n.
Allorio E., 348n, 1894n, 2106n,
2360n, 2443n, 2463, 3260.
Almirante G., 700, 706.
Alonso H.A., 441.
Alpa G., 1130, 1220n, 1569, 2333n,
4161.
Alpino G., 762, 787.
ALRI, 804, 913, 920.
Amadei L., 962, 1219n, 2027, 3495.
Amalfitano D., 886.
Amato G., 8, 665, 888, 1243, 1329n,
1344n, 1454, 1555n, 2092,
2193n, 2310, 2464, 2531n, 2658,
3001n, 3029n, 3380n, 3401,
3766n, 4468n.
Amato S., 2101.
Amato T., 2212, 3808.
Ambrosini G., 824n, 1452, 1529,
1628, 1670, 2216, 2566, 2587,
2792.
Ambrosio E., 1487.
Ambrosio F., 916, 929.
Ambrosio G., 2310, 2463.
Ambrosoli L., 972, 1176n, 1245n,
1349n, 1452, 2921n.
Amendola G., 676, 691, 844n, 965,
967, 3171n, 4426n.
Amendola P., 4396.
Amici S., 3615.
Amirante C., 3128n.
Ammannati L., 3862n.
Amorelli G., 2657n, 2860n.
Amorosino S., 3393n.
Amoroso G., 3015n, 3017n.
Amorth A., 181n, 189n, 223n, 378n,
626n, 1804n, 1941n, 1963n,
2173n, 2721, 2731, 3134n,
3698n, 3753n, 3862n, 3949,
3980, 4153n.
Anceschi G., 4091n, 4126n.
Ancidei M., 1669.
Anderlini L., 683, 691, 3905n.
Anders G., 2553-54.
Andreani A., 3205, 3230n, 3840n,
3857, 3926n.
Andreani S., 691.
Andreatta B., 676, 1135, 1211, 1215-
16, 1600, 1601 e n, 1603, 1606,
2258-59, 2332-33n, 3518 e n.
Andreotti G., 527, 636-37, 665, 667,
670-71, 674, 679, 691, 801, 871-
72, 886, 890, 897, 924, 966, 981,
988, 993-94, 1112, 1117, 1313,
1315, 1362, 2188, 2557n, 3711n,

- 3771, 3774, 4285, 4457, 4460.
Andrioli V., 65-66n, 86n, 89n, 275n,
389n, 683, 1128, 1160, 1193n,
1297n, 1412, 1899n, 2343n,
2709-10n.
ANDU, 3567.
Anelli C., 887.
Angela P., 1384n, 1452, 2457n.
Angelici C., 3568.
Angelini G., 2585, 2790.
Angelini P., 787.
Angeloni G.C., 691, 1880, 2424,
2540.
Angiolini V., 1174, 3143-44n.
Angioni A.G., 857.
Angiuli A., 2666n, 2668n, 2830n,
2832n, 2869n, 2871n.
Angle I.C., 2585, 2789.
Angrisani M., 757.
Anon, 2052.
Ansalone M., 1655-57.
Anselmi L., 3233n.
Antiseri D., 1443n.
Antolisei F., 132n, 399n, 1476n,
4146n.
Antonelli F., 691.
Antonelli M., 2463.
Antonicecchi F., 3885n, 4118.
Antonioni F., 691.
Antonucci B., 4238.
Anzani F., 1885, 2429, 2546.
Anzani G., 1871-72n, 1887, 2408n,
2431, 2547, 2697n.
Anzilotti, 2702n.
Anzon A., 2507n, 3400.
Apih A., 4094n.
Aquarone A., 1369n, 1740, 2132n,
2942n, 3079, 3163n, 3444n, 3919.
Arangio Ruiz G., 2524n.
Arangio Ruiz V., 365, 834, 849,
1060, 1438n, 1704 e n.
Arbasino A., 691.
Arca M., 1452.
ARCI, 726.
Arcidiacono L., 24, 1889, 2433,
2551, 3916n, .
Ardau G., 443.
Ardigò A., 1269n, 1270 e n, 1738.
Arena S., 667.
Arfè G., 692, 988, 3982n, 4086n,
4094n, 4101n.
Ariani M., 3724n.
Arias C., 257n, 278n.
Ariolli G., 2669n, 2832n, 2872n.
Armani G., 4126n.
Armellini C., 2940-41, 3159n, 3160,
3161 e n, 4229-30.
Armellini T., 1666-69, 1671, 1673.
Armiento M., 777.
Arminio P., 474.
Arnaldo da Brescia, 452.
Arrieta J.I., 2265.
Arrigoni R., 3415.
Arrivas F., 1768.
Arrowsmith, 3084, 3086, 3092,
4326n, 4328 e n, 4335 e n.
ARS, 1233n.
Artico F., 4237.
Ascarelli T., 191n, 327n, 329, 629n,
1394n, 1713, 1895n, 2106n,
2127, 2360n, 2443n, 2463,
2713n, 3370n.
Ascoli G., 2264.
Ascoli M., 3401-02.
ASL, 4213.
ASPEI, 1397n.
Aspesi N., 692.
ASSLA, 3160n.
Astori G., 2579, 2603, 2784.
Astorri C., 1655-56, 1658, 1660,
1662.
Atripaldi V., 1452.
Atzeri Vacca F., 1644.
Aubert J., 2214.

Audinj L., 3721n.
Audinot R., 2938-39, 3157-59n,
3159.
Augenti A., 1452.
Augias C., 4470.
Aver A., 692.
Averroè, 692.
Avino, 777.
Avvisati P.G., 1888, 2070n, 2433,
2550, 3262, 3459n.
Aznar J.M., 3330, 3338, 3582, 4304.
Azzariti G., 159n, 1895n, 2338n,
2970n, 3077n.
Azzena A., 3140n.
Azzolini G., 1632, 1640, 1642.

B

Baccari M., 3603, 3609, 3611, 3614.
Baccari R., 208n, 243n, 444, 489n,
621n, 655n, 1766, 1768-69,
1880, 2264, 2289, 2583, 2788,
3612.
Bacchelli G., 3973.
Bachelard G., 1388n, 1880.
Bachelet V., 547n, 886, 2424, 2540,
2828n, 2862n, 3229n, 3399,
3953, 3958.
Bacs, 1117.
Badano N., 676, 692.
Badiali G., 68n, 70n, 73-75n, 77n,
85n, 87n, 1229n.
Badii C., 396n, 1630 e n, 1631-32,
1674.
Badini Gonfalonieri V., 1485-86,
2771, 2924, 3829.
Baget Bozzo G., 836, 854n, 1215,
1610n, 1741, 1887, 1889, 2131n,
2216, 2432, 2434, 2548, 2551,
2630n, 2636n, 3776n, 3812,
4471n, 4500n.
Baglioni A., 692.
Baglivo A., 692.

Bagnoli P., 4344n.
Bainton R.H., 1881, 2425, 2541.
Balbi G., 677.
Balbi R., 1152n, 1164.
Balbo C., 4237, 4240.
Balbo L., 1727n, 1733, 2143n, 2144n,
2580, 2785, 2938 e n, 3030n,
3053, 3157n, 3305 e n, 3547.
Balboni E., 3305 e n.
Baldassarre A., 1678n, 1679n,
1680n, 1686n, 1688n, 1690n,
1947n, 2071n, 2093, 2325n,
2639n, 2841n, 3400, 3706, 3952,
3993n.
Baldelli E., 16, 2436n.
Baldelli S., 1267.
Baldisserotto G., 1576n, 2558n,
2591n.
Balducci E., 572n, 683, 797, 1102,
1403, 1405, 1879-80, 2423-24,
2505, 2539, 2541, 2553, 2611 e
n, 2800, 3679, 4374.
Balduzzi R., 2878n.
Balestra E., 4203n, 4207n, 4209n.
Balestracci N., 1135, 1600, 2258,
2332n.
Balladore Pallieri G., 360n, 379n,
3228 e n, 3924 e n.
Ballanti P., 2945n, 2951, 3059, 3173.
Ballardini R., 667, 682-83, 977.
Ballarino T., 667.
Ballero B., 936n.
Balocchi E., 2828n, 2862n.
Bandinelli A., 667.
Banfi A., 790, 1486.
Banhofer D., 2676.
Barabba, 807.
Baraldo D., 1274.
Barassi L., 36n, 39n.
Baratta A., 1879-80, 2422, 2424,
2539, 2541.
Baratta V., 667.

- Barbagallo G., 2903n, 3565n, 3566, 3718-19n.
- Barbagli M., 1264n.
- Barbara D., 24, 3980n.
- Barbata P., XXI.
- Barbati C., 2650n, 2854n.
- Barbato A., 667, 684, 692.
- Barbera A., 1325n, 1329n, 1344n, 1452-54, 1555n, 2060 e n, 2061n, 2193n, 2241n, 2310, 2424, 2464, 2540, 2587, 2792, 2900n, 3001n, 3207, 3242, 3255, 3276n, 3283n, 3399, 3401, 3766n, 4050n, 4468n.
- Barberi A., 692.
- Barberini G., 842n, 1179n, 1369n, 1727n, 1733, 2144n, 2439n, 2586, 2791, 3109n, 3706, 3952.
- Barberio Corsetti M., 373n, 618n, 1255n, 2221, 2273n, 2277, 3822n.
- Barbero D., 36n, 39n, 115n, 169n, 257n.
- Barbiellini Amidei G., 692.
- Barbiera L., 667.
- Barbieri L., 1680n.
- Barca L., 692, 980.
- Barcellona P., 1730n, 1733, 2148n, 2272n.
- Barchiesi C., XXII.
- Barcia Martin R., 416n, 442.
- Bardot B., 3443.
- Bardotti M., 926.
- Bardulla E., 1452.
- Bardusco A., 1804n, 1963n, 2648n, 2827n, 2853n, 3197.
- Barettoni Arleri A., 1179n, 3950.
- Barile G., 76n, 1128, 1229n.
- Barile P., 15, 189n, 204n, 214n, 219n, 223n, 229n, 380n, 382n, 386n, 474, 500-01n, 526n, 563n, 594-95n, 599n, 600n, 606n, 626n, 649-50n, 655n, 665, 667, 677, 684, 692, 789, 819, 917, 932 e n, 1053, 1325n, 1451n, 1452, 1530, 1798n, 1803n, 1814-15, 1818, 1803n, 1818, 1822n, 1827n, 1839-40n, 1848n, 1860n, 1865 e n, 1877n, 1887, 1890n, 1895, 1941n, 1952n, 1958n, 1962-65n, 1967n, 1981n, 2020n, 2041n, 2048 e n, 2061 e n, 2068n, 2089n, 2092, 2097-98, 2102 e n, 2103, 2104-06 e n, 2107, 2108-14 e n, 2115n, 2116-18, 2165-66n, 2208-09n, 2218, 2245, 2310, 2317, 2333-34n, 2360n, 2362, 2388n, 2396n, 2401 e n, 2416n, 2420n, 2432, 2435, 2443n, 2449n, 2464, 2473, 2481-84, 2499, 2517n, 2522n, 2524n, 2526n, 2531n, 2548, 2552, 3023n, 3099 e n, 3105, 3264, 3306, 3356, 3399, 3464n, 3489n, 3562n, 3605, 3608, 3617, 3677n, 3698 e n, 3712n, 3730, 3814, 3855, 4014, 4054-55, 4142n, 4149n, 4153n, 4372n, 4437n, 4442n, 4447.
- Barillaro D. 102n, 144n, 246n, 344n, 348n, 352n, 395n, 474, 533n, 618n, 1160, 1328n, 1342n, 1511n, 1530, 1695n, 1767, 1772, 1778-80, 1789n, 1883, 1988n, 2018n, 2212-13, 2231n, 2245, 2294, 2311, 2427, 2464, 2475, 2499, 2543, 2894n, 3647n, 3809.
- Barni M., 1890, 1965n, 2417n, 2435, 2447n, 2464, 2552.
- Baroli B., 1654.
- Barone A., 1885, 2430, 2546.
- Barone C., 2667n, 2831n, 2870n.
- Barone D., 483n, 886.
- Bartole S., 19, 1326n, 1395n, 1705n,

- 1712n, 1733, 2126n, 2178n,
2382n, 2952n, 3001n, 3061n,
3080n, 3101n, 3104n, 3106n,
3109n, 3112n, 3175n, 3268,
3388n, 3402, 3700n, 4323n.
- Bartoli C., 177n, 178n, 179n, 181n,
182 e n, 183n.
- Bartoli D., 1089.
- Bartoli M., 545n.
- Bartolini A., 386n.
- Bartolomei F., 77n.
- Barucci P., 545n.
- Basciu G., 784.
- Basetti Sani G., 1661-62, 1672.
- Basili D., 668.
- Baslini A., 675, 682, 692, 699, 700,
705, 707, 712, 714-16, 726, 728,
1100, 1102.
- Bassani M., 1452, 2588, 2669n,
2793, 2833n, 2872n, 3932n,
4208n.
- Bassanini F., 1452, 1605, 2580, 2785,
2953n, 3061n, 3175n, 3388.
- Bassano U., 243n, 245n, 443, 473,
489n.
- Bassi C., 692.
- Bassi F., 545-46n, 554n, 2263,
2839n, 3238n, 3279n.
- Basso A., 849n, 851n.
- Basso L., IV, VI, XI, 590n, 632,
633 e n, 684, 692, 736n, 806,
814, 819, 985, 961-62, 966,
978, 985, 819, 1051, 1107,
1324n, 1844, 1848, 2027, 2067,
2102n, 2104-05n, 2117-18, 2184
e n, 2218, 2388, 2509n, 2524n,
2535n, 2981, 2981, 2989 e n,
3239, 3450, 3495, 3603-04,
3607, 3616, 3628, 3662, 3668,
3669 e n, 3673, 3679, 3693, 3697
e n, 3769-70, 3780, 3815, 3905,
3955-56, 4027, 4028 e n, 4029,
4039, 4045, 4046 e n, 4050,
4054-55, 4073, 4193, 4284,
4358, 4364, 4365 e n, 4369,
4374, 4382, 4421, 4437n, 4440-
41, 4444, 4447, 4456, 4490.
- Bastogi, 1417.
- Bastreri E., 665.
- Battaglia A., 771, 825 e n, 835n,
2045, 2051, 3135, 3194 e n,
3508.
- Battaglia F., 1243n, 1881, 2092,
2424, 2541.
- Battaglini E., 131n, 474, 1477n,
1767.
- Battaglini G., 132n, 1477n, 1887,
2431, 2547.
- Battara G., 763.
- Battisti L., 3014.
- Baucher J., 440.
- Bauer R., 1258n, 4113n.
- Baum C., 2311, 2464.
- Baviera I., 257n, 268n, 269n, 271n,
272n, 274n, 280n.
- Bazoli L., 1647.
- Bazzani C., 692.
- Bea A., 797, 1242n.
- Becchi A., 2580, 2785.
- Becket T., 452.
- Bécquer G.A., 793.
- Bedeschi L., 693, 836n.
- Belardelli G., 4257.
- Belgiorno De Stefano G., 1768, 1885,
1888, 2430, 2433, 2546, 2550,
2552, 3081, 3267, 4323n.
- Bellandi M., 1082.
- Bellavista G., 765, 1535n, 2044-45,
2320, 2477, 2500, 2734.
- Bellelli P., 1658.
- Belli Contarini G., 1452.
- Belli R., 1884, 2428, 2545.
- Bellini A., 693.
- Bellini P., 8, 18, 26, 36n, 43n, 75n,

- 76n, 79n, 111n, 118n, 379n, 381n, 423n, 436n, 442-44, 495n, 500n, 502n, 504n, 506-08n, 511-12n, 521, 526n, 528n, 531-32n, 540n, 543n, 621n, 740n, 819, 883-84, 886, 951n, 1125, 1129, 1141n, 1162, 1181n, 1197n, 1209, 1215, 1227n, 1235n, 1236n, 1245n, 1290n, 1307-08, 1310, 1322n, 1327n, 1334n, 1342n, 1368n, 1375, 1380n, 1383n, 1390n, 1392n, 1423n, 1493n, 1519, 1530, 1533, 1564-65n, 1610n, 1614n, 1705n, 1717n, 1720-21n, 1723-24n, 1727n, 1732-34, 1780, 1783, 1810, 1817-18, 1837n, 1850n, 1878, 1885, 1945-46n, 1978n, 2005n, 2034n, 2069n, 2091n, 2092-93, 2095, 2098, 2131n, 2135-36n, 2139-40n, 2144n, 2151n, 2156n, 2168n, 2174n, 2177n, 2199n, 2211-14, 2218-19, 2222, 2241n, 2243n, 2245, 2256n, 2258n, 2260n, 2262, 2311, 2313, 2315, 2389n, 2422, 2430, 2454n, 2464-65, 2467, 2471, 2500-03, 2527, 2537, 2546, 2554, 2573-74n, 2583-84, 2586, 2592n, 2601, 2603, 2608n, 2635, 2673n, 2696n, 2722, 2725, 2731, 2742, 2755, 2758, 2766, 2778-80n, 2788-92, 2900n, 2909, 2918 e n, 2919n, 2927n, 2934 e n, 2976 e n, 2977-80, 2981n, 2982, 2984 e n, 2985n, 2986-90, 3043, 3261-62, 3266, 3296, 3306, 3311n, 3317n, 3341 e n, 3443n, 3459n, 3470n, 3486-87, 3535n, 3577-78, 3618-19, 3636n, 3696n, 3699n, 3710n, 3734n, 3739n, 3755n, 3761n, 3776n, 3790n, 3792n, 3807-10, 3814, 3815, 3817, 3893, 3903, 3907-08, 3913, 3917, 3953, 3956, 4020n, 4123n, 4142 e n, 4150n, 4167, 4181, 4183, 4190, 4223, 4254, 4257, 4279, 4306 e n, 4364n, 4375n, 4387, 4433-35 e n, 4436-37, 4440, 4442 e n, 4444-45, 4446n, 4447 e n, 4453n, 4456n, 4471n, 4499n.
- Bellocchi, 268n.
Bellucci M., 1245n.
Belpolito M., 4438n.
Belvedere A., 1453, 4158n.
Bencini G., 693.
Bender L., 442.
Bendischioli M., 2216, 3812.
Benedetti A., 668, 677, 684, 693.
Benedetti C., 693.
Benedetto XIII, 455.
Benedetto XIV, 455, 1029.
Benedetto XV, 1630, 2158n, 2214, 3810, 4122n, 4258.
Benedetto XVI, 3517, 4343.
Benelli G., 986, 1110.
Benevento C., 693.
Benevolo L., 1095.
Bensa P.E., 3390n, 3402.
Bentivoglio L.M., 3862n.
Benvenuti F., 324n, 329n, 945, 1431n, 1675, 1709 e n, 1734, 2122 e n, 2775n, 3143, 3144n.
Benvenuti G., 1670-71.
Benzoni R., 3615.
Berardi M., 1242.
Beretta S., 2657n, 2860n.
Bergamaschi A., 1242n.
Bergantin G., 684.
Berger P.L., 1271 e n, 2369n, 2373n.
Bergson H., 829.
Berlingò S., 12, 1149n, 1151n, 1163, 1177n, 1186n, 1220n, 1410 e n, 1492n, 1495n, 1561n, 1590n,

- 1679n, 1727n, 1734, 1745, 1766-67, 1769, 1943n, 2094, 2110n, 2118, 2144n, 2209, 2220-22, 2242n, 2253n, 2262, 2334-35n, 2385n, 2438n, 2569n, 2585, 2590n, 2790n, 3017n, 3023n, 3400, 3787n, 3805, 3816-18.
- Berlinguer E., 671, 665, 674, 685, 688, 689, 690, 693, 698, 700, 707, 711, 716, 720, 820, 979, 981, 983, 986-87, 990, 1109, 3770, 4284, 4455n.
- Berlinguer L., 2928, 2933n, 3029 e n, 3034-35, 3133, 3139, 3568, 3682, 3833, 3834 e n, 3944, 4062, 4292.
- Bern M., 724.
- Bernardi R., 1244n, 3261, 3443n.
- Bernardini A., 2193-94n, 2731, 3767n.
- Bernardini C., 440, 442, 693, 4312n.
- Bernardini E., 693, 1152n.
- Bernfeld D., 1270n.
- Bernhardt R., 3399.
- Bernini F., 1484, 2923, 3829.
- Bernini G., 2703n, 2771.
- Berretta A., 693.
- Berri M., 267n, 668, 693.
- Bersani F., 1668, 1670.
- Bersani P.L., 1270n, 4143.
- Bersini F., 665, 668, 1032n, 1575n, 2253n, 2262.
- Berti E., 2675n.
- Berti G., 20-21, 257n, 561n, 2945n, 3143 e n, 3144n, 3200n, 3858.
- Bertin G.M., 1273n, 1397n, 3821n.
- Bertola A., 36n, 39n, 43n, 139n, 152-53n, 164n, 373n, 375n, 379n, 380n, 464n, 473, 479n, 500n, 1244n, 1530, 1691n, 1766-67, 1785n, 2211, 2311, 2465, 2499, 2502, 2731, 3807, 3910.
- Bertoldi L., 993.
- Bertolino R., 1179n, 1255n, 1352n, 1694n, 1788n, 1852n, 1873, 1878, 1881, 1883, 1885, 1889, 1956, 1957-58n, 2095, 2098, 2221, 2236n, 2391, 2392n, 2396n, 2409n, 2422, 2424, 2427, 2430, 2434, 2503, 2528n, 2530n, 2537-39, 2541, 2543, 2546, 2548, 2551, 2585, 2698n, 2790, 3817, 4302.
- Bertone F., 693-94.
- Bertone G., 2580, 2785.
- Bertone T., 1617n, 1769.
- Bertoni Jovine D., 850n, 851, 913, 1487, 2920n, 3821n.
- Bertoni R., 1476n, 1610n, 2263.
- Bertrams W., 441.
- Berutti M., 677.
- Bessone M., 1130, 1220n, 1448n, 1452, 1569n, 1741, 3025n, 3677n, 4054n, 4372.
- Betori G., 3613, 3618, 3699.
- Bettazzi L., 990.
- Betti E., 31-32n, 36n, 39n, 101n, 162-63n, 1369n, 3389, 3402, 3559, 3896.
- Bettinelli E., 1849n, 1881, 2388n, 2425, 2525n, 2528n, 2541.
- Bettiol G., 356n, 3003, 3227, 3922.
- Beyer W.R., 474.
- Biagi E., 694.
- Biagi Guerrini R., 3025n.
- Biamonti E., 694.
- Biamonti L., 2710n.
- Bianca C.M., 2334n, 2835n, 2843n.
- Biancheri G., 311n.
- Bianchi G., 1638.
- Bianchi H., 802.
- Bianchi L., 668, 684, 694-95.
- Bianchi R., 784.
- Bianco G., 2949n.

- Bianconi S., 434n, 445, 485n, 504n, 1679n.
Biasini O., 980.
Bidagor R., 2289-90.
Biermans J.T., 2465.
Biesuz E., 3549n.
Biggini C.A., 1139n, 1613n, 2215, 3811-12.
Bigiavi W., 1895, 2041 e n, 2043, 2050, 2106 e n, 2360n, 2443, 2465, 3260-61, 3505 e n, 3506n, 3897-98, 3914.
Bignardi A., 680, 701.
Bile F., 1410.
Billot L., 406n, 416n.
Bilotti D., 4497n.
Bin R., 21, 3106n, 3251n, 3260n, 3269n, 3286n, 3315n, 3350-51n, 3400, 3423n, 3470n, 3527n, 3537n, 3673n, 3697n, 4001n, 4050n, 4141n, 4320n, 4342n, 4369n, 4387.
Bindi R., 3675, 4052.
Bini B., 3266.
Bini G., 2921n.
Binni W., 969, 1485, 2771, 2924, 3829.
Biondi B., 234n, 350n, 351n, 1475n.
Biondi V., 130n.
Biscaretti Di Ruffia P., 180n, 380n, 499n, 1369n, 2587, 2792, 3861n.
Bisceglia M., 695, 696.
Biscottini G., 87n, 89n, 379n, 384n, 508n, 528n, 1405, 2174n, 2722, 3755n.
Bisegna U., 275n.
Bismarck L., 3170, 3342.
Bismark O., 4308.
Bisori G., 763, 948.
Bissolati L., 1055, 2157.
Bixio A., 24, 3907, 4057n.
Blasco S., 677.
Blasi A., 2221, 2334n.
Blasi P., 3030n.
Bo C., 696, 4399n.
Boaga E., 2265.
Boato M., 696, 3601n, 3609, 3611-12, 3615, 3631, 3695.
Bobbio N., 830, 832 e n, 1243n, 1245n, 1283n, 1344n, 1388n, 1404, 1452, 1486n, 1501 e n, 1530, 1586n, 1588n, 1709n, 1711 e n, 1712n, 1713, 1716n, 1718 e n, 1731n, 1734, 1780, 1819, 1882-84, 2092, 2123n, 2125 e n, 2127, 2130n, 2133 e n, 2162n, 2181n, 2212-13, 2320, 2426-27, 2429, 2477, 2535 e n, 2542-43, 2545, 2554, 2620n, 2737, 2766, 2952 e n, 3019 e n, 3020n, 3021 e n, 3060, 3061n, 3154n, 3169n, 3174-75n, 3266, 3306, 3426n, 3438n, 3341 e n, 3399, 3525n, 3562n, 3665n, 3705, 3808-09, 3821n, 3861-62n, 3862n, 3872-73 e n, 3876-78 e n, 3879n, 3885 e n, 3886n, 3899, 3902n, 3954, 3961, 4006n, 4022, 4023n, 4042n, 4067-68, 4085n, 4126, 4162-63, 4190, 4193, 4258, 4300-01, 4306 e n, 4310n, 4314n, 4317n, 4361n, 4388 e n, 4402 e n, 4406, 4416n, 4421.
Boccardi G.C., 1452.
Boccassini I., 3014 e n.
Bocchi G., 1714n, 1734, 2128n.
Bodin J., 3169.
Bodrato A., 696.
Bodrato G., 692.
Boggio P.C., 3810, 4242, 4257.
Bogi G., 3298, 3580.
Bognetti G., 356n, 2536n, 2553.
Bogoni G., 762, 764, 778, 794-95, 2509, 3905.

- Bolaffi R., 2821n, 2846n.
Bolaffio M., 4103.
Boldetti A., 1882, 2426, 2542.
Bolgiani F., 1210, 3266.
Bolognini F., 1530, 1677n, 1679n,
2246, 2311, 2465, 2501.
Bompiani A., 1889, 2433, 2551.
Bon Valassina M., 214n, 233n,
1679n, 3443n.
Bonaiuti E., 4421.
Bonaldi G., 549n, 550n.
Bonamore D., 2585, 2790.
Bonanate L., 1404, 2553-54.
Bonanni Di Ocre F., 1245n.
Bonaparte C.L.G.L. principe di Ca-
nino, 2938, 2943, 2945, 3157n,
3159.
Boncompagni di Mombello C., 2919n,
4240, 4249.
Bonera G., 1452.
Bonetti P., 854.
Bonfantini C., 760, 765, 2044.
Bongiovanni B., 3814.
Bonicelli G., 696.
Bonichotic C., 3721.
Bonifacio F., 1610, 3821n.
Bonifacio VIII, 454.
Bonini R., 1369n.
Bonnet P.A., 1133, 1152n, 1243n,
1832n, 1973n, 2099, 2219, 3815.
Bonomi P., 2029, 2167, 3497.
Bonsignori A., 86n.
Bordiga A., 836, 958.
Bordonali S., 1464n, 1568-69n,
2213-14, 2265, 2334n, 2557n,
2587, 2592n, 2792, 3810-11.
Borelli V., 3340n, 4305n.
Borello L., 1259n.
Borgatti G., 311n, 696.
Borges J.L., 3721.
Borghi L., 781, 789, 851e n, 912,
914, 917, 1079, 1254n, 1255n,
1452, 2221, 2920n, 3817, 4017n,
4097n.
Borgoncini Duca F., 838.
Bori P.C., 4310n, 4317n.
Boro P.C., 1884, 2429, 2545.
Borrelli L., 785.
Borroni R., 711.
Borsa G., 1383n, 1610n.
Borselli E., 668.
Bortolotti F., 696.
Bos D., 2657n, 2860n.
Bosch R., 1881, 2425, 2541.
Bosco G., 280n, 1641.
Botta E., 684.
Botta R., 22, 668, 677, 1157, 1268n,
1556-57n, 1577n, 1693-94n,
1698n, 1717n, 1734, 1769n,
1787-88n, 1792n, 1910-11n,
2131n, 2236n, 2246, 2249n,
2262, 2323n, 2334-35n, 2354n,
2356n, 2503, 2510n, 2538, 2550,
2552, 2557n, 2589-90n, 2592n,
2766-67, 3131n, 3266, 3421n,
3470n, 3537n, 3619, 3700n,
3805, 4347n, 4369n.
Bottai G., 1059-60, 1245n, 3878 e
n, 3888 e n, 3893, 4190.
Bottega Rossi J., 1255-56n, 1348n.
Bottigliero I., 2685n.
Bottiglione R., 3977.
Bouchard G., 1354, 1360, 1527,
1851n, 2391n.
Boutros Ghali B., 3119.
Bova P., 395n.
Bove L., 1568n.
Bovero M., 3154n, 3337n, 3334n,
3521n, 3526n, 4258, 4311,
4318n.
Bovet D., 2457n.
Boyer C., 696.
Bozzi A., 673, 676, 681, 696, 762-
64, 787, 872, 886, 1135, 1600,

- 2258, 2332n, 3709n.
Bozzo B., 836.
Bracci M., 162n.
Braccio S., 2951, 3059, 3173.
Branca G., 28n, 586n, 617n, 667, 671, 677, 680, 696, 886, 1053, 1147n, 1149n, 1151n, 1185n, 1192n, 1194n, 1219n, 1220n, 1222-23n, 1232n, 1242n, 1249n, 1325n, 1328n, 1334n, 1340n, 1382n, 1405n, 1452-53, 1465n, 1485n, 1531-32, 1572n, 1795n, 1839n, 1874n, 1890, 1896n, 1937n, 1956n, 1971n, 1980n, 1994n, 2026n, 2060n, 2066n, 2075n, 2097-98, 2101, 2162n, 2167n, 2208n, 2217, 2224n, 2245, 2310, 2315, 2319, 2339n, 2410n, 2434, 2463-64, 2469-70, 2477, 2533n, 2552, 2584, 2642n, 2653n, 2699n, 2713n, 2732, 2789, 2820n, 2844n, 2860n, 2886n, 2948n, 3023n, 3368n, 3399, 3461n, 3487, 3677n, 3753n, 3791, 3813, 3821n, 4054n, 4150, 4372n, 4437n.
Brandaleone A., 266n.
Brandi C., 2583, 2788.
Brandileone F., 1644, 1648, 1651, 1655.
Bravo G.M., 2635n.
Bretone M., 1707n.
Brezzi P., 696, 709, 2311, 2465.
Brindani U., 1883, 2427, 2543.
Brocher C., 74n.
Bromley D., 2465.
Brugnoli P., 573n.
Brunelli D., 1885, 2430, 2546.
Brunelli F., 3423n, 4001n.
Brunelli G., 21, 36n, 3251n, 3260n, 3269n, 3286n, 3315n, 3350n, 3470n, 3537n, 3673n, 3697n, 4001n, 4050n, 4141n, 4342n, 4369n, 4387, 4410.
Brunelli I., 2524n.
Brunelli L., 696.
Brunetti L., 3423n, 4001n.
Bruni G., 1095, 2627.
Brunialti A., 2210, 2213, 2969n, 3806, 3810.
Bruno F., 2565.
Bruno G., 4094.
Bruno R., 1164, 1173n, 1950n, 2097.
Bruno V., 696.
Brunori E., 665, 668.
Bruti Liberati E., 3850n, 3857n.
Brutti C., 696.
Bryce J., 2968-69 e n, 3075 e n
Bubbio M., 761, 767.
Bucolo F., 668.
Bufalini P., 669, 693, 696, 980, 984, 1118, 1546, 4395, 4396n.
Bufardeci G., 776.
Buffa G., 684.
Buffarini Guidi G., 750, 751, 752, 754, 1985n, 2502.
Bugialli P., 696.
Bultrini G.P., 668, 677, 684, 696.
Buonaiuti E., 834, 3887, 3902, 3973, 4403, 4420-21.
Burdeau G., 1249n, 1388n.
Busani A., 2670n, 2834n, 2873n.
Buscema S., 993, 3706.
Busnelli F.D., 3264, 3469n.
Busoni J., 784.
Bussetti G., 697.
Bussone M., 2863n.
Butera A., 145n.
Buzzolan U., 697.
C
Caccia P., 1887, 2431, 2547.
Cacciari M., 3340n.
Cacioppo G., 1879, 1882, 2096,

- 2423, 2426, 2540, 2542.
Cacopardi M.G., 1887, 2432.
Cacumi A., 4119.
Cadini A., 766.
Cadoppi A., 2550.
Cadorna C., 1642, 1675.
Cafagna L., 3518n, 4239.
Caffaz U., 2500.
Caffè F., 3705, 3955.
Caianiello G., 2991.
Caianiello V., 1313, 2185, 3226n,
3272n, 3771, 3891, 3893, 3921n,
4285.
Calabrò C., 3238n.
Calamandrei F., 4126n, 4137n.
Calamandrei P., 15, 22, 115n, 325,
326n, 329, 378n, 522 e n, 597n,
765, 842n, 851n, 953, 1053,
1204, 1287, 1387, 1453, 1486n,
1499n, 1503, 1689 e n, 1711 e n,
1734, 1880, 1895n, 1937, 2005
e n, 2020-21 e n, 2022-25, 2026
e n, 2027-31, 2032 e n, 2033-36,
2038, 2039 e n, 2040, 2041 e n,
2042-43, 2044-45 e n, 2046n,
2047, 2048 e n, 2049-52, 2066,
2103, 2106n, 2125 e n, 2165,
2166 e n, 2167n, 2173n, 2181n,
2317, 2319, 2360n, 2465, 2473,
2477, 2716, 2731, 2998n, 3003,
3009, 3047, 3050, 3228n, 3260,
3264, 3305, 3323 e n, 3333, 3392
e n, 3426 e n, 3431 e n, 3441-42,
3464n, 3489 e n, 3490-93, 3494
e n, 3495-3501, 3502-08 e n,
3509n, 3510-11, 3531, 3562 e n,
3563n, 3603, 3613, 3616, 3658 e
n, 3659, 3668 e n, 3673n, 3682,
3696 e n, 3697n, 3709n, 3725,
3753n, 3820n, 3832, 3880 e n,
3940 e n, 3942 e n, 3951, 3956,
3961-62, 3965, 3967, 3974,
3982, 4006n, 4020, 4024, 4035
e n, 4036, 4045, 4050, 4057,
4066, 4075, 4086, 4090, 4123,
4126 e n, 4137n, 4138 e n, 4139n,
4152, 4161, 4193, 4300-01,
4343 e n, 4344n, 4347n, 4354 e
n, 4355, 4364 e n, 4369, 4379,
4387, 4394, 4406, 4411n, 4418
e n, 4419, 4421, 4424 e n, 4425,
4478 e n, 4479n, 4486.
Calamandrei S., 3940n, 4161.
Calamari M., 42n.
Calanca A., 3822n.
Calandra P., 1234, 1325n, 2572n,
2669n, 2777n, 2832n, 2872n.
Calcerano L., 1492n.
Calchi Novati G., 1404, 2553.
Calidoni P., 1453.
Caligiuri C., 784, 916.
Calisse C., 415-16n, 1672, 2215,
3812.
Callari Guidi M., 3029n.
Calligari E., 1672.
Calogero G., 241 e n, 370n, 597n,
697, 729, 798, 851, 912, 1254n,
1453, 1499 e n, 1679n, 1878,
1879-80, 2216, 2421, 2423-24,
2537, 2540, 3261, 3346, 3347n,
3443-44n, 3451n, 3522, 3523n,
3656n, 3812, 3820n, 3956,
4033n, 4193, 4301, 4313 e n,
4344 e n, 4352n, 4376, 4378,
4387, 4406, 4437n.
Calogero L., 3956.
Calore G., 884.
Calosso U., 2035, 2051, 2509n,
3503, 3905.
Calvaresi M., 794, 918.
Calvari M., 3822n.
Calvino P., 3562n, 3862n, 3874 e n.
Calzolari A., 697.
Camassa Aurea E., 2548, 2552.

- Camera A.P., 311-12n.
Cammelli M., 1323n, 2021n, 2166n,
2953n, 3072, 3061n, 3134n,
3175n, 3725n.
Cammeo F., 2582, 2787, 3283 e n,
3380-81 e n, 3401, 3564 e n, 3859,
3874, 3886, 3900-01, 3973-74.
Campagnola M.E., 2586, 2791.
Campanini G., 1274, 1881, 2425,
2675n, 3264.
Campbell A.H., 1881, 2424.
Campello P., 3160, 4229.
Campiglio A., 1259n, 1359n.
Campisi M., 1677n, 1679n.
Cancrini L., 691.
Candeloro G., 3036, 3153 e n, 3165
e n, 4226, 4239, 4257.
Candian A., 1895n, 2106n, 2360n,
2443n, 2465, 2709n, 2711 e n,
2712, 3260.
Canepa M., 1671.
Canestrari R., 697.
Canestri G., 857, 2921n.
Canevaro A., 1255n, 3262.
Canfora F., 1882, 2426, 2542.
Cangini F., 668.
Canini G., 1886, 2430, 2547.
Canitano B., XXII.
Cannada Bartoli E., 177-79n, 181n,
182 e n, 183n, 3205, 3273n,
3840n, 3857.
Cannone A., 3081, 3267, 4323n.
Cannonieri G. A., 2945n.
Canonica M., 677.
Canotti K., 3615.
Canova G., 4438n.
Canova P., 2311, 2465.
Cansacchi G., 77n, 180n, 668, 684.
Cantimori D., 4395.
Cantucci M., 1232n, 2570n, 2583,
2585, 2775n, 2788, 2790, 3228
e n, 3791n, 3924 e n.
Canzio G., 1964n.
Capaccioli E., 1495n, 3390-91n.
Capaldo P., 1137, 1604.
Capecchi V., 677.
Capelli F., 3399.
Capello M., 1717n, 1734, 2131n.
Capezzone D., 3343n, 3345n.
Capitini A., 745, 781, 789, 840, 851,
879, 912, 1053, 1079, 1288,
1534, 1767, 1864 e n, 1868,
1879-80, 1882, 1888, 2049,
2096, 2245, 2400 e n, 2403,
2423-24, 2426, 2432, 2499,
2508n, 2512n, 2539-42, 2548,
3444, 3905, 4402-03.
Capizzano E., 668.
Capobianco P., 440.
Capograssi G., 23, 1711, 1712 e n,
1734, 1780, 1854n, 1880, 2125
e n, 2126n, 2394n, 2424, 2532n,
2540, 3372n, 3562n, 3879 e n,
3895, 3896-97 e n, 3898-3901,
3902-04 e n, 3905-06, 3914.
Capone E., 4248, 4257.
Caponera D.A., 280n.
Caporale R., 1243n, 2474.
Caporali R., 1858, 1957, 2395,
2508n.
Capotorti F., 3105, 3108, 3115 e n.
Capozzi S., 2644n, 2817n, 2847n.
Cappelletti M., 388n, 2020n, 2039n,
2041n, 2045n, 2050, 3503n.
Cappelli O., 697.
Cappellini C., 677.
Cappello F.M., 3807, 2210.
Cappelloni G., 697.
Cappi G., 1509, 1986, 2081, 2291,
2489, 2727.
Cappugi R., 548, 549 e n.
Caprara M., 684, 697, 794, 918.
Caprioli S., 16, 23, 2481n, 3819,
3836.

- Capriotti G., 2643n, 2821n, 2847n.
Capua A., 550n.
Capurso G.L., 376n, 677.
Caputo G., 295n, 306n, 312n, 329, 677, 685, 1244n, 1256n, 1268n, 1371n, 1717n, 1735, 1780, 2131n, 2154n, 2202n, 2211-12, 2214, 2221, 2538, 2592n, 2982n, 2989, 3261, 3451n, 3781n, 3807-08, 3810, 3817, 4247, 4257, 4437n, 4447.
Carabba M., 4206n.
Carabelli U., 3017n.
Caracciolo A., 1717n, 1735, 2132n, 2937n, 2945n, 3054n, 3078, 3156n, 3161-62n, 3165n, 4228, 4257.
Caramazza, 3047.
Caranta R., 3272n, 3274n.
Carassai C., 1647.
Caravale M., 2937n, 2945n, 3054n, 3078, 3156n, 3161-62n, 3165n, 3967-68, 4228, 4257.
Caravita B., 2587, 2664n, 2666n, 2792, 2867-68n, 3400.
Carbone F., 2976, 3917.
Carbone V., 1910-11n, 2334n, 2354-56n, 3272n, 3274n, 3557n, 3558.
Carboni C., 1724n, 2140n.
Carbonnier J., 668.
Carcano R., 3470n, 3576n, 3733n, 4469, 4470n.
Carcatera G., 548.
Cardi E., 3557n, 3727n.
Cardia C., 677, 693, 697, 876, 885, 984, 1125, 1144n, 1152n, 1166, 1168-70n, 1174n, 1179n, 1190n, 1215, 1217n, 1241n, 1243n, 1245n, 1255-56n, 1268n, 1299n, 1345n, 1358n, 1371n, 1380n, 1393n, 1508n, 1530, 1603n, 1706, 1721n, 1725n, 1727n, 1735, 1757, 1759, 1768-69, 1771, 1778, 1832n, 1846n, 1891n, 1945-46n, 1973n, 1984n, 2069n, 2080n, 2092-93, 2095-96, 2098-99, 2136n, 2141n, 2144n, 2163n, 2173n, 2180n, 2185n, 2192n, 2204n, 2213, 2220, 2227n, 2236n, 2238n, 2241n, 2246, 2267-69, 2312, 2322n, 2336n, 2376n, 2386n, 2466, 2488, 2557n, 2592n, 2727, 2731, 2737, 2740, 2745, 2751, 2766, 2886n, 2890n, 2898n, 2982, 3023n, 3026n, 3261-64, 3266, 3451n, 3459n, 3463-64n, 3470n, 3764n, 3809, 3816, 4163, 4166, 4171, 4176, 4190, 4224, 4257, 4387, 4444, 4455n.
Carducci M., 3205, 3841n, 3857.
Caretto P., 655n, 1881, 2425, 2541.
Carettoni T., 670, 674, 677, 681-82, 697, 980-81.
Caringella F., 4210n.
Cariola A., 1886, 2430, 2547.
Cariota Ferrara L., 31n, 162n.
Caristia C., 962, 2027, 3495.
Carlassare L., 1871n, 1887, 2408n, 2431, 2547, 2587-88, 2697n, 2792, 3190, 3287n, 3380n, 3424-25n, 3472n, 4002n.
Carletto C., 711.
Carlo Alberto, 460, 1810, 1981, 2076, 2387, 2485, 2947, 2953, 2965, 3055, 3061, 3073, 3166, 3170, 3175n, 3184n, 3543, 3624, 3688, 3969, 4058, 4075, 4196, 4222, 4236.
Carlo Emanuele III, 455.
Carlo Magno, 451, 3342n, 4307n.
Carlioni E., 3513n, 4309n.
Carnacini T., 2708 e n.
Carnelutti F., 44n, 75n, 277n, 878-

- 80, 888, 1712, 1734, 1890, 1895, 1965n, 2106n, 2125, 2126n, 2360n, 2417n, 2434, 2443n, 2446n, 2466, 2521n, 2551, 3260, 3562n, 3903 e n.
- Carnevale P., 3394n.
- Carniti A., 1648.
- Carniti P., 700.
- Carobene G., 3081, 3268, 4324n.
- Carola C., 2465.
- Caroli L., 2943.
- Caron P.G., 36n, 111n, 121n, 418n, 441-42, 444, 1746-47, 1766, 1955n, 2212, 2586, 2791, 3809.
- Carosella L., 1964n.
- Carpi F., 2704n.
- Carpino B., 2265.
- Carrara F., 1663.
- Carrara M., 3887, 3902.
- Carraro L., 73n, 149n, 155n, 1132, 1220n.
- Carretto, 724.
- Cartabia M., 3423n, 4001n.
- Cartesio, 3300, 3339, 3582, 4304.
- Carullo V., 257n.
- Carusi M., 886.
- Caruso A., 1804n, 1964n.
- Caruso E., 3821n.
- Casadei B., 2670n, 2834n, 2873n.
- Casalegno C., 616, 668, 677, 684, 697.
- Casalinuovo A., 1880, 2424, 2540.
- Casaroli A., 924, 930, 931, 986, 988, 1005, 1110, 1112, 1114, 1117, 1136-37, 1212, 1215, 1245n, 1314, 1353, 1604 e n, 2186, 2694, 3772, 3783, 3784 e n, 4287, 4455n, 4459.
- Casati G., 1054, 1063, 1177, 1486, 1492 e n, 1493, 2153, 2919n, 3821, 4246.
- Casavola F.P., 1243n, 3253, 3289, 3426, 3473, 4161.
- Casellati Alberti M.E., 1295n, 1576n, 2558n, 2592n.
- Caselli G., 1621, 1623-24, 1626, 1632-34, 1636, 1638, 1647, 1654, 1656-57.
- Caserta M., 3264, 3464n.
- Casetta E., 3230, 3926.
- Casolino E., 3821n.
- Cassarini U., 2945n.
- Cassarino S., 19, 92n, 94n, 102n, 345n, 347n, 2991n, 3714n, 3718n.
- Cassese A., 2410n, 2533n, 2672, 2673n, 2699n.
- Cassese S., 22, 78n, 555n, 849n, 1242n, 1323n, 1369n, 1405, 1407, 1453, 1485 e n, 1726n, 1735, 1782, 1874n, 2143n, 2587, 2657n, 2792, 2821 e n, 2846 e n, 2860n, 3123n, 3126n, 3128n, 3129 e n, 3133, 3205, 3239n, 3272-73n, 3326n, 3333n, 3386, 3387n, 3392, 3393n, 3401, 3476n, 3718-19n, 3821n, 3822n, 3840-41n, 3846n, 3857, 3860-61n, 3866n, 3868n, 3871n, 3874n, 3875, 3876n, 3879 e n, 3884n, 3888n.
- Castaldo S., 684.
- Castellani G.B., 3153 e n, 4226, 4257.
- Castellano D., 2539.
- Castellano G., 1369.
- Castellarin B.N., 760.
- Castelli A., 667, 697.
- Castellina L., 697.
- Castiello F., 4208n.
- Castiglione M., 1530, 2312, 2466, 2503.
- Castro Jover A., 3090.
- Castronovo C., 2265, 3393n.

- Casula C.F., 836n.
Casuscelli G., 24, 618n, 622n, 1149n, 1160, 1162-63, 1186n, 1195n, 1220n, 1233n, 1330n, 1335, 1338, 1341, 1530, 1590n, 1679n, 1715n, 1723n, 1727n, 1735, 1818, 2017n, 2110n, 2118, 2130n, 2139n, 2144n, 2209, 2212-13, 2219, 2242n, 2245, 2312, 2322n, 2334-35n, 2438n, 2466, 2489, 2499, 2501, 2569n, 2571n, 2583-84, 2731, 2737, 2766, 2776n, 2788-89, 3311n, 3479, 3487, 3534n, 3605, 3613-14, 3646n, 3753n, 3775n, 3805, 3808-09, 3815, 3791n, 3976n, 4190, 4163, 4387, 4471n, 4499n.
Catalano G., 18, 437-38n, 444-45, 498-99n, 503 e n, 505n, 509n, 511-13n, 530-31n, 568n, 584n, 668, 677, 1255n, 1322n, 1332n, 1368n, 1373, 1385n, 1530, 1575n, 1705n, 1715n, 1735, 1837n, 1943n, 1956n, 1978, 2026n, 2094, 2098, 2130n, 2167n, 2170n, 2175n, 2177n, 2202n, 2211, 2213-14, 2218, 2312, 2466, 2558, 2592n, 2719, 2723-24, 2731, 2875n, 2886n, 2901n, 3026n, 3455n, 3753n, 3755-56n, 3760n, 3766n.
Catalano P., 2963n, 3165n.
Cataldi E., XXII.
Catalini Tonelli P., 1758, 1768.
Catania A., 3862n, 3882 e n.
Caterbini G., 344n, 1632, 1666, 1668.
Catricalà A., 3853n.
Cattaneo A.M., 1404, 1881, 2425, 2542.
Cattaneo C., 1077, 4091e n, 4119.
Cattaneo G., 257n, 264n, 266n, 277n, 279n, 280, 281n, 282n, 284n.
Cattaneo M., 1137, 1604, 1742.
Cattelain J.P., 1882, 2095, 2426, 2510n, 2542.
Catti De Gasperi M.R., 2617n.
Catti G., 1256n, 1348n, 1879, 2423, 2539, 2554.
Caturano A., 1494n.
Cavaglione A., 4397n.
Cavaliere A., 756.
Cavalieri C., 697.
Cavalieri P., 4158n.
Cavallaro M.C., 3556n.
Cavallera H.A., 3263, 3463n.
Cavalli F., 754n, 1514n, 1530, 2297, 2312, 2466.
Cavana P., 2548, 3264.
Cavanna A., 1369n.
Cavaterra E., 677.
Caviglioli G., 420n.
Caviglione C., 698.
Cavour C.B. (conte di), 1416, 1673, 2151, 2154 e n, 2214, 2216, 2608, 2937, 2964n, 2995, 3054n, 3072n, 3156, 3407, 3545, 3626, 3690, 4223, 4228, 4237-42, 4245-49, 4257-59, 4161.
Ceccanti S., 3081, 3094, 3215, 3250-51, 3253, 3265-66, 3268, 3423n, 3470n, 4001n, 4324n, 4337n.
Cecchi A., 698.
Cecchi E., 1283n, 1586n, 3438n, 3665n, 4042n, 4361n.
Cecchini A., 173, 380, 1737.
Ceccuti C., 2215, 3811.
Cederna A., 2580, 2587, 2785, 2792.
CEDU, 19, 3080n, 3097, 3106, 3114-15, 3268, 3338, 3700, 4326n, 4340-41.
CEE, 2476, 3085, 4327.
CEI, 694, 697, 699, 706, 726, 730, 1083, 1088-89, 1095, 1099-1100,

- 1104, 1109, 1115-16, 1564, 1948, 2257n, 2627, 2630, 2636, 2677, 2973, 4463, 4496.
- CELLI, 2756.
- Celosi M., 473.
- Celotto A., 3394.
- Cendon P., 2466.
- CENSIS, 1266n, 1358n, 1444, 1500.
- Cerati P., 698.
- Cerato M., 1882, 2426, 2542.
- Cereti C., 597n, 1510n, 1530, 1694n, 1788n, 1987n, 2230n, 2293, 2312, 2466, 2500, 2731, 2893n, 3487.
- Cereti G., 698, 2312, 2439n, 2466.
- Cernuschi E., 2938, 2943, 3157n.
- Ceronetti G., 698.
- Cerqua L.D., 1889, 2433, 2550.
- Cerri A., 23, 25, 1147n, 1161, 1194n, 1197n, 2312, 2466, 2738, 2748-49, 2766, 3205, 3400, 3466n, 3514n, 3840n, 3857, 3859n, 3916 e n, 3953, 3967-68, 4164, 4174-75, 4190, 4201n, 4292, 4295-96.
- Cerrone F., 23, 3565n, 3705n.
- Cerroni D., 2466, 2482.
- Cerroni U., 698, 1385n, 2461n, 2463, 3919.
- Certomà G.A., 3930n.
- Cerulli Irelli V., 1492-93n, 2649n, 2655n, 2827n, 2853n, 2858n, 3027 e n, 3134n, 3276n, 3280n, 3327n, 3401, 3556n, 3730, 3927 e n, 3940n.
- Ceruti M., 1714n, 1734, 2128n.
- Cerutti C., 3971.
- Cervati A.A., 23, 25, 932n, 951n, 1424n, 3706, 3859-60n, 3893, 3898.
- Cervigni G., 698.
- Cervone V., 922, 1489.
- Cesare G., 712, 1165, 2215, 3408, 3723, 3724 e n, 3811.
- Cesareo V., 925, 2670n, 2834n, 2873n.
- Cesarini Sforza M., 698.
- Cesarini Sforza W., 133-34n, 298n, 329, 1442n, 1481n, 1713, 1780, 2127, 2541, 2845n, 2875, 2876 e n, 2877n, 2882, 2904, 2905 e n, 2910, 3326n, 3371-72 e n, 3377 e n, 3896.
- CESC, 1867, 2403.
- CESEDI, 2438.
- Cessi Drudi M., 3153n, 4226, 4257.
- Cevolotto M., 889, 962, 2027-28, 3495-96.
- CGIL, 924, 3519n, 3867n.
- Chabod F., 1508 e n, 1531, 1584 e n, 1843, 1985 e n, 2080 e n, 2488, 2952n, 3061n.
- Chadwick O., 3263, 3463n.
- Charron A., 3261.
- Checchini A., 173n, 379n, 380n, 443-44, 497n, 529n, 1390n, 1715 e n, 1720n, 1733, 1735, 2119n, 2129 e n, 2135n, 2175n, 2210-11, 2215, 2722, 2731, 2979, 2990, 3755n, 3807, 3811, 3910, 4435n.
- Cheli E., 1945n, 2061n, 2588, 2793, 4311n.
- Chelli C., 1136, 1604.
- Chenu M.D., 573n.
- Chiarante G., 698, 922, 984.
- Chiarelli G., 2102n, 2118, 2272n, 2274n, 2278, 4158n.
- Chiarello P., 549-50n.
- Chiarloni S., 1888, 2432, 2549.
- Chiaromonte G., 3615.
- Chiarotti F., 2664n, 2867n.
- Chiausza M., 3298, 3580.
- Chiavario M., 1885, 1887, 2429, 2431, 2545, 2547.

- Chieppa R., 951n, 1423n, 3283n.
Chimenti C., 3400.
Chiocci F., 698.
Chiodi S., 4438n.
Chiola C., 2096.
Chiomenti P., 1137, 1604.
Chiosso G., 2920-21n.
Chiovena G., 1195n, 1369n, 2043,
2048 e n, 4394.
Chirac J., 3212-14, 3246-48.
Chirico G., 3917.
Chirulli P., 3274n, 3332n, 3561n.
Chiti M.P., 3123n, 3126n, 3197,
3563n, 3615.
Choupin L., 440n.
Ciafaloni F., 3266.
Cialente, 3615.
Ciampi C.A., 2604, 3517, 4161.
Ciampi F., 1680n, 1684n, 2327n.
Cian G., 2591n.
Cianfarotti G., 1369n.
Ciaurro I., 2943n.
Cicala M., 1166.
CICAP, 2457.
Cicchito F., 693.
Ciccone L., 1889, 2434, 2551.
Cicerone, 115n, 3169.
Cicognani G., 1099.
CICR, 3852.
Cicu A., 36n, 98n, 118n, 162n,
272n, 280n, 350n, 1474n, 1895n,
2106n, 2360n, 2465, 3260,
3389n, 3402, 3677n, 4054n,
4372n.
CIDI, 1305, 1450-51n, 1453.
Cielo D., 757.
Ciliberto M., 1245n.
Cimagalli D., 616n, 684.
Cimbalo G., 1256n, 1348-49n, 2212,
2221, 2248n, 2265, 2329n, 3208,
3243, 3256, 3266, 3470n, 3808,
3817.
Cinelli D., 4137n.
Cini M., 3976.
Cintioli F., 3276n.
Cioppi G., 2262.
CIPE, 4217.
Cipiccia P., 3706, 3952.
Cipriani F., 2557-58n, 2562n, 2589-
91n, 2751, 2766, 4177, 4190.
Cipriano T.C., 104n.
Ciprotti P., 145n, 157n, 243n, 245n,
350n, 352n, 373n, 405n, 408n,
414n, 425n, 429n, 433n, 441-42,
444, 473, 478-83n, 486n, 496n,
503n, 514n, 621n, 665, 698, 885,
1138n, 1255n, 1291n, 1613n,
1677n, 1767, 1835-36n, 1896n,
1970n, 1976-77n, 2099, 2184n,
2207n, 2211, 2215-17, 2339n,
2565n, 2731, 3769n, 3807, 3811-
13, 3908, 4476.
CIRIEC, 2649n, 2853n.
Ciriello M., 699.
Ciriello P., 2657n, 2860n.
Cirillo G.P., 3849n, 3857.
Cirillo I., 4343.
CISL, 714, 1432n, 1452n.
Cittadini A., 2585, 2790.
Cives G., 1348n, 1356-57n, 1384n,
1452-53, 2921n.
Claeys Bouuaert F., 440, 479n.
Clarich M., 3274-75n, 3556n.
Clarizia A., 1890, 2435, 2552.
Clark B.R., 3822n.
Clausse A., 1242n, 1252n, 1255n,
1263n, 1358n, 3261, 3451n.
Clemente G., 3033n.
Clemente V, 454.
Clodio P., 3724n.
Cobalti A., 2554.
Cocanari F., 1884, 2428, 2544.
Cocco Ortu F., 1652-53.
Coco A., 1870n, 2405n.

- Cocozza F., 1453, 2310, 2464, 3862n.
Codevilla G., 3262.
Codignola E., 851 e n, 912, 1487, 2181n.
Codignola T., 923, 929, 969, 1484-85, 2771, 2923-24, 3829, 4301, 4406.
Coen L., 3292n, 3430n, 4005n.
Cogliandro G., 3930n, 3939 e n.
Cogliolo P., 151n.
Cognetti C., 504n.
Colacito M., 2645n, 2824n, 2849n, 3850n, 3857.
Colagiovanni A., 1152n.
Colaiani N., 1125, 1144n, 1217n, 1268-69n, 1327n, 1335n, 1343n, 1441n, 1480n, 1556n, 1558n, 1593n, 1694n, 1769, 1788n, 1891n, 1938n, 1944n, 2057n, 2095, 2163n, 2177n, 2202n, 2227n, 2230n, 2235-36n, 2238-40n, 2246-47, 2250n, 2258n, 2260-61n, 2264, 2290, 2328n, 2331-32n, 2336, 2437n, 2440-41n, 2466, 2489, 2501-03, 2556n, 2565n, 2568n, 2588, 2589n, 2591n, 2727, 2731, 2751, 2766, 2793, 2890n, 2893n, 2897n, 2898-99n, 3010n, 3043, 3263, 3266, 3282n, 3317n, 3432, 3460n, 3463n, 3477, 3487-88, 3512n, 3547, 3602, 3613-14, 3727n, 3785n, 3954, 4007-08, 4009n, 4177, 4190, 4387.
Colalillo V., 699.
Colapietro C., 3237-38n.
Colasanti E., 1430n.
Colasanto M., 925.
Cole G.H., 3877.
Colella L., 678.
Colella O., 1661.
Colella P., 112n, 144n, 678, 684, 699, 1125, 1144n, 1195-96n, 1217, 1256n, 1266n, 1274, 1358n, 1380n, 1519, 1556n, 1568n, 1575n, 1605 e n, 1610n, 1661, 1679-80n, 1721n, 1727n, 1735, 1757, 1768-69, 1832n, 1891n, 1973n, 2099, 2136n, 2144n, 2204n, 2221, 2263, 2312, 2334n, 2336n, 2381n, 2439n, 2466-67, 2560n, 2589n, 2956n, 2982, 3471n, 3817, 3912, 4437n, 4444.
Coleman J., 2311, 2464.
Coletti A., 665-66, 678, 699, 1881, 2425, 2542.
Coletti G., 885.
Colitto F., 3227, 3922.
Collacciani A.M., 1964n.
Collino Pausa R., 699.
Colliva G., 886, 888.
Colombo A., 1279.
Colombo C., 643, 857.
Colombo D., 2467.
Colombo E., 1104.
Colombo F., 699.
Colombo G.E., 699.
Colonnetti G., 1484, 2770, 2923, 3828.
Comba M.E., 69n.
Comes A., 669.
Comoglio L.P., 1151n, 1192n.
Compagna G., 699.
Concetti G., 1405, 2274n, 2279.
Condorelli M., 12, 212-14n, 216n, 221n, 377n, 390n, 490n, 540n, 565n, 588n, 590n, 1150n, 1152n, 1189n, 1225n, 1243n, 1245n, 1266n, 1322n, 1359n, 1368n, 1374, 1503n, 1579n, 1593 e n, 1595 e n, 1679n, 1682n, 1705n, 1728 e n, 1735, 1903n, 2087n,

- 2094, 2098, 2100, 2200n, 2202n,
2211, 2246, 2265, 2311, 2317,
2320, 2323n, 2326n, 2334-35n,
2347n, 2381n, 2465, 2473, 2477,
2501, 2557n, 2564n, 2643n,
2731, 2821n, 2847n, 3171n,
3261, 3451n, 3808.
- Conforti B., 19, 280n, 1405, 3080n,
3106n, 3268, 3338n, 3700n,
4323n.
- CONI, 2651, 2855.
- Conserva D., 1911n, 2355n.
- Conso G., 132n, 201-02n, 206,
347, 529, 1477n, 3002n, 3454n,
3893, 3954.
- CONSOB, 3387, 3843n, 3845,
3849-50, 3852, 3854n.
- Consoli A., 52-53n, 55n, 58n, 164-
66n, 168n, 170n, 213n, 215n,
220n, 318n, 329, 356n, 363n,
444, 484n, 496n, 1677n, 1679n,
2016n, 2211, 3645n, 3807.
- Consoli F., XXII.
- Consorti P., 1804n, 1872-73n, 1885-
87, 2408-09n, 2429-31, 2538,
2545-47, 2697n, 2699n.
- Constant B., 2963 e n, 3070, 3182.
- Contardi E., 3675n, 4052n.
- Conte E., 1626.
- Conte L., 599n.
- Conti E., 1819, 2211, 3808, 3983n,
4086n, 4089n, 4095n, 4097n,
4102n, 4105n, 4106 e n, 4108n,
4114n.
- Conti P., 2958n, 3065n.
- Conti U., 399n, 859.
- Contini G., 1888, 2313, 2432, 2467,
2549.
- Contuzzi F.P., 2524n.
- Coppetta M.G., 1609n, 1617n, 2263.
- Coppi F., 2438n, 2462, 2467, 3706,
3952.
- Coppi R., 3519n.
- Coppino M., 2156, 2919n, 3305.
- Coppola A., 699.
- Coppola F., 669.
- Coppola R., 1144n, 1217n, 1564n,
1891n, 1910n, 2219, 2257, 2266,
2336n, 2355n, 2586-87, 2592,
2791-92, 3081, 3267, 3815,
4324n.
- Corasaniti G., 2467.
- Corazzini G., 1632, 1644-45, 1647-
49, 1658, 1660-64, 1666.
- Corbellini G., 3518n.
- Corbino E., 1485, 2045, 2052, 2771,
2923-24, 3306, 3508, 3829.
- Corbo L., 1256n.
- Corda Costa M., 1453, 1495 e n,
2927n, 3681.
- Cordero F., 593, 594 e n, 595n, 599
e n, 600n, 604-05, 606n, 607,
609n, 610-11, 613-14, 642-43,
645 e n, 646-49, 651, 653 e n,
655 e n, 657, 658 e n, 659-63,
817, 866, 922, 924, 930, 1017-
18, 1107, 1743, 2111 e n, 2215,
3610, 3811, 3977, 4023, 4392.
- Cordié C., 2020n.
- Cordoni E.E., 3615.
- Cordova F., 311n.
- Corecco E., 3764n.
- Cornaggia Medici G., 886, 2215,
3811.
- Correale G., 1424n.
- Corsanego C., 962, 2027, 2618,
3495.
- Corsaro G., 3706, 3952.
- Corsi T., 310, 311 e n.
- Corso G., 1270n, 2310, 2464, 3003,
3004 e n, 3006n, 3048, 3394n,
3822n, 3932n, 4202.
- Cortese G., 787.
- Cortese N., 2942n, 3079, 3162n.

- Cortese Riva Palazzi P.M., 271n.
Cortesi L., 1404, 2553.
Corti E., 699.
Corticelli M., 1887, 2431, 2547.
Corvaja F., 3488.
Corvisieri S., 886.
Cosi D., 1179n.
Cossato V., 699.
Cossiga F., 672, 676, 980, 1117,
1313, 1526, 2185, 2515 e n,
2612n, 3339n, 3771.
Cossu L., 1220n.
Cossu M., 2942n, 3079, 3162n.
Cossutta A., 821, 986.
Costa G.P., 377n, 390n.
Costa M., 699.
Costa P., 4410.
Costamagna C., 4395.
Costantino, 449-50, 3342n.
Costanza C., 3917.
Costanzo M., 678, 1132.
Costanzo S., 2637n.
Costi R., 2837n.
Cotta S., 669, 678, 684-85, 699,
700, 715, 726, 798, 1716n, 1735,
1804, 2093, 2130, 2535n, 2554n,
2625, 2626 e n, 2676 e n, 3919,
3977, 4437n.
Cotturri G., 1270n, 1392n, 1715n,
1735, 2129n, 2670n, 2873n,
3321n.
Coviello L., 28n.
Coviello N., 31n, 260n, 1625, 1632,
1654, 1672, 1779.
COVIP, 3852, 3853n.
Craxi B., 987, 1111, 1306, 1311,
1313-15, 1317, 1333, 1341,
1353-54, 1360, 1520n, 1521n,
1550, 1802n, 1806, 1821, 1825n,
1934, 1995n, 2063, 2100, 2186,
2303, 2558 e n, 2559n, 2629-30,
3308, 3407, 3477, 3533, 3545,
3626, 3690-91, 3771-72, 3774,
3783, 3784 e n, 3966, 4072,
4285-87, 4459-60.
Crescimbeni G., 700.
Crespi R., 2370n.
Creusen J., 440n.
Crifò G., 23-24, 3398, 3402, 3702n,
3706, 3893, 3895, 3899, 3902,
3952, 3970, 4057n.
Crippa G., 925.
Crisafulli C., 767.
Crisafulli V., 208n, 214n, 236n,
325n, 329, 357n, 360n, 382 e n,
383n, 385-86n, 490n, 496n, 501
e n, 511n, 515n, 543n, 594-95n,
597-600n, 606n, 607n, 649n,
655n, 875, 889, 1334n, 1340n,
1453, 1609, 1711, 1741, 1776,
1781, 2112 e n, 2125, 2134n,
2209n, 2218, 2234n, 2372n,
2490, 2493, 2507 e n, 2728-29,
2731, 2878 e n, 2906 e n, 2947n,
2961n, 3170, 3171-72n, 3193,
3223 e n, 3229-30n, 3238n,
3323n, 3369-70n, 3373, 3399,
3401n, 3458, 3479, 3487, 3707,
3814, 3820n, 3861n, 3925n,
3941 e n, 4201n.
Crisci G., 2657n, 2860n, 3615.
Crisci G., 440n.
Criscuoli G., 2371n.
Crispi, 1641.
Crispo A., 3756.
Cristo, 1043, 1438n, 1470, 1518,
1747-48, 1760, 1834n, 1973,
1975n, 2204, 2206n, 2282, 2611,
2677.
Crivellucci A., 2210, 3806.
Croce B., 849, 910, 2028, 2210,
2215, 3496, 3520 e n, 3660,
3807, 3811, 3988, 3997e n, 4020,
4037, 4135, 4307 e n, 4356,

- 4389, 4394, 4420-21, 4424 e n, 4425n.
Crocella C., 1215.
Crocella G., 1670-71.
Cros R., 1251n.
Crosa E., 3228 e n, 3924 e n.
Croso N., 886.
Crouch C., 2369n.
CSCE, 3109.
CSICOP, 2457n.
Cubeddu U., 700.
Cuboni G., 397n.
Cucchiari A., 2216, 3812.
Cuccia Pellegrino F., 1672.
Cucco M., 700.
Cuccodoro E., 12, 1860n, 1884, 1886, 1958n, 2396n, 2428, 2544, 2546.
Cuomo G., 597n, 1477n.
Cuomo V., 131n.
Curcio C., 4395.
Curti Gialdino A., 14, 1404, 1820n, 2481, 2553, 3706 e n, 3952.
Cusin F., 3743n.
- D**
D'Abbiere P., 598n.
D'Adamo N., 1453.
D'Addio M., 2942n, 2994n, 3079, 3163, 3896.
D'Agostini F., 700.
D'Agostino F., 1804n, 2538.
D'Albergo S., 378n, 597n, 2173n, 2648n, 2721, 2827n, 2853n, 3754n, 3862n.
D'Alberti M., 3838n, 3853n, 3857.
D'Alema M., 2933 e n, 3682, 3833, 4062.
D'Alessandro F., 327n, 329n.
D'Alessio R., 1531, 1534, 1804n, 1827n, 1886, 2313, 2430, 2434, 2467, 2546, 2549, 2551.
D'Alfonso A., 700.
D'Ambrosio A., 1883, 2427.
D'Amelio G., 309n, 312n, 330, 1772, 2214, 3810.
D'Amelio M., 30n, 256n, 330, 1411, 1847n, 2387n, 3278 e n, 3327, 3557-58n.
D'Amico G., 4001n.
D'Amico M., 2548.
D'Andrea L., 3860n.
D'Andrea U., 550.
D'Angelo A., 1130, 1569n.
D'Angelo S., 1669, 1673.
D'Antino M., 678, 2578n, 2783n.
D'Antona M., 3018n.
D'Arcourt, 3154.
D'Atena A., 3190, 3415-16, 3418.
D'Auria G., 1492n.
d'Avack A., 678.
d'Avack P.A., 169n, 172-73n, 213n, 224n, 230-31n, 236n, 245n, 295n, 300n, 306n, 309-10n, 322n, 330, 378-79n, 406n, 419n, 429n, 431n, 434n, 436n, 478-80n, 486n, 491n, 496-98n, 504n, 506n, 512n, 514n, 528-29n, 590 e n, 626n, 628n, 685, 701, 707, 734n, 833n, 889, 1118, 1152n, 1163, 1210, 1244-45n, 1268n, 1285n, 1325n, 1349n, 1380n, 1387n, 1393n, 1467n, 1530-31, 1580n, 1620, 1633n, 1720n, 1725, 1735-36, 1739, 1746, 1766, 1771-72, 1779-80, 1834, 1846n, 1882, 1903n, 1952n, 1970n, 1975n, 2093, 2097, 2099, 2135n, 2141n, 2144n, 2151n, 2170n, 2172-73n, 2206n, 2211-12, 2216-17, 2225n, 2241, 2245, 2290, 2311, 2313, 2347n, 2364, 2386n, 2425, 2464, 2467, 2499, 2500, 2542, 2584-85, 2625,

- 2718, 2720-21, 2732, 2740,
2766, 2789-90.
D'Azeglio M., 4240.
D'Elia G., 1884, 2428, 2544.
D'Onofrio F., 679, 2709-11n.
D'Orazio G., 685.
D'Ostilio F., 2262.
D'Urso C., 379n, 385n, 1292n,
1888, 2175n, 2313, 2432, 2468,
2549, 2723, 2732, 3447n, 3755n,
3757n, 3759n, 3766n.
Dal Min A., 547n.
Dal Pozzo F., 1388n.
Dalfino D., 3272n.
Dall'Olio M., 1768.
Dall'Ongaro F., 164n.
Dalla Costa E., 1082, 4485.
Dalla Torre G., 14, 18, 669, 678,
684, 848n, 1179n, 1271n, 1720n,
1736, 1769, 1817-18, 1943n,
2094, 2135n, 2185n, 2219, 2221-
22, 2264, 2279, 2290, 2335,
2527n, 2538, 2597n, 2586, 2626,
2633n, 2766-67, 2791, 2932n,
3023n, 3264, 3324n, 3364,
3466n, 3514n, 3614, 3784n,
3807, 3815, 3817-18, 4191,
4387, 4455n.
Dallari G., 256n, 280n.
Dalpiaz V., 440.
Damato F., 669, 700.
Dammacco G., 2265, 2587, 2792.
Daniel J., 3527n, 4319n.
Daniele N., 600n, 1453, 3821-22n.
Daniele S., 175n.
Dapas R., 669, 700-01.
Dardozzi R., 1137, 1604.
Daroli B., 1653, 1655.
Darwin C., 3300, 3339, 3582, 4304.
Dato C., 3615.
DC, 665, 667-68, 671-72, 680, 689,
690-91, 693-95, 698-700, 706,
708, 711- 713, 716, 719, 721-
25, 729, 837, 844, 854 e n, 890,
922-23, 926, 929, 967, 1063,
1077, 1082-83, 1087-90, 1095,
1104, 1110-11, 1116, 2616, 2621,
4427, 4485.
De Ambrosis A., 1452.
De Andreis S., 678, 685, 701, 836n.
De Antonellis G., 886, 888.
De Azevedo H., 678.
De Bartolomeis F., 850n, 851, 912.
De Bernardis L.M., 441, 443, 473,
1236n, 1554n, 1767, 1769,
2192n, 2194n, 2574n, 2583,
2732, 2779n, 2788, 3767-68n.
De Boer W., 4315n.
De Boni F., 2938, 3155, 3157n.
De Carli F., 1863n, 2399n.
De Carolis D., 2652n, 2857n.
De Cataldo F., 2258, 2332n.
De Cataldo N., 1135, 1600.
De Cesare G., 1890, 2435, 2552.
De Cristofaro M., 1453, 4158n.
De Cubber, 3721.
De Cubsimiber, 3721.
De Cupis A., 21, 69n, 70n, 131n,
272n, 280n, 701, 1474n, 1911n,
2334n, 2355n, 2592n, 2593 e n,
2596n, 3321 e n, 3326n, 3334.
De Diego-Lora C., 2266.
De Falco G., 3740, 4255, 4266.
De Federicis L., 2928n, 2930n.
De Felice R., 2216, 2500, 2502,
2611n, 3744-45n, 3812, 3973,
4395n.
De Filippo A., 2266.
De Finance J., 1889, 2433, 2550.
De Fuenmayor A., 2266.
De Gasperi A., 701, 708, 714-15,
727, 759, 768, 773 838, 843-45,
853-54n, 891, 954, 955, 956,
968, 962-64, 966, 968, 970-

- 72, 1072-73, 1075, 1110, 1584, 2030, 2181, 2216, 2613, 2616, 2617 e n, 2619-20, 3498, 3748 e n, 3812, 4020, 4102n, 4113-14n, 4117 e n, 4273, 4274, 4413-15, 4426, 4447, 4479, 4484.
- De Gasperi M.R., 2216, 2614n, 3748n, 3812.
- De Giorgi L., 1660, 1663.
- De Gregorio G., 3470n.
- De Kereckhove (van) D., 441n.
- De Laboulaye E.R., 2963n.
- De Leonardis P., 1200n, 1219n.
- De Lise P., 3271, 3859n.
- De Longis Cristaldi M.G., 2265.
- De Lorenzo G., 549n, 550n.
- De Luca A., 311n, 1871n, 2407n, 2697n.
- De Luca F., 669-70, 685.
- De Luca G., 702.
- De Luca L., 12, 166n, 170n, 224n, 295n, 313-14n, 322n, 330, 434n, 443-44, 493n, 504n, 584n, 733n, 885, 1125, 1144n, 1149n, 1157, 1173n, 1189n, 1191-92n, 1210, 1217n, 1225n, 1244n, 1291n, 1296n, 1300n, 1322-23n, 1325n, 1368n, 1371n, 1376-77, 1380n, 1392n, 1466n, 1482n, 1571-73n, 1575n, 1596n, 1705n, 1721 e n, 1724 e n, 1736, 1768, 1891, 1950n, 2093, 2097, 2136 e n, 2137n, 2140 e n, 2211-12, 2258n, 2263, 2264, 2272n, 2279, 2322n, 2331n, 2334-36n, 2468, 2558n, 2589n, 2592n, 2982n, 3026n, 3261, 3451n, 3460n, 3807-08.
- De Luca D. (detto Mimmo): XXI.
- De Luca M., 702.
- De Luca N., 1756, 1768.
- De Luca R., 2313, 2468, 2554.
- De Luna G., 3266.
- De Marco E., 1325-26n, 1328-29n, 1336n, 1340n, 1529n, 1531, 2313, 2468, 2492, 2501, 2587, 2730, 2732, 2792, 4228, 4257.
- De Margherita L., 4237.
- De Martin G., 3030n.
- De Martino E., 789, 917.
- De Martino F., 686, 689-90, 706, 719, 721.
- De Martino V., 678.
- De Marzo G., 3549n.
- De Mauro T., 1384n, 1396n, 1452-53, 1708n.
- De Meo A., 2313, 2468.
- De Mita C., 1498n, 1502 e n.
- De Mita E., 1888, 2433, 2550.
- De Monte M., 678, 702.
- De Nardis F.C., 702.
- De Nicola E., 749, 838, 1078, 3443.
- De Oto A., 3264, 3469n.
- De Polis V., 3999n.
- De Rita G., 1242.
- De Roberto A., 3557n.
- De Rosa G., 665, 2425, 2468, 2541, 2610n.
- De Rossi di Santarosa P., 4239.
- De Rossi P., 2938, 3157n.
- De Ruggiero Giovanni, 806.
- De Ruggiero Guido, 849.
- De Ruggiero R., 261n.
- De Ruvo, 776.
- De Salvia, 4324.
- De Sanctis A., 702.
- De Sanctis F.M., 2422, 2431, 2538, 2547.
- De Sanctis F.S., 1245n, 1878n, 1886, 4244.
- De Sanctis G., 3887, 3902.
- De Sanctis Ricciardone A., 3016n.
- De Santis E., 616n.
- De Santis F., 670, 685, 702-04.
- De Siervo U., 1849, 2068n, 2389n,

- 2526n, 2649n, 2827n, 2841n,
2853n.
- De Simone R., 2266.
- De Simone S., 1255n, 3821n.
- De Stefano A., 15, 243n, 2119n.
- De Stefano M., 1768, 1882, 2426,
2543.
- de Ströbel P., 1134-35, 1211, 1600.
- De Valles A., 443.
- De Vita F., 962.
- De Vito A., 704.
- De Vivo F., 1256n, 1348n.
- De Vos G., 2369n.
- Dean F., 3706, 3952.
- Decaux E., 3086.
- Degni F., 36n, 42n, 43n, 118n,
256n, 269n, 278n, 397n, 1890,
1965n, 2417n, 2434, 2446n,
2521n, 2552.
- Dejaifve G., 416n.
- Del Amo Pachon L., 1034n.
- Del Bono F., 162n.
- Del Giudice V., 102-03n, 106n, 116n,
139n, 144-45n, 152n, 224n, 243-
45n, 373-74n, 379-80n, 397-98n,
418n, 428n, 436n, 442-44, 462n,
464n, 469n, 485n, 487-88n,
493n, 506n, 512n, 885, 1323n,
1374, 1511-12n, 1531, 1612n,
1628, 1672, 1675, 1695n, 1697n,
1766, 1779, 1789n, 1791n,
1837n, 1970n, 1978n, 1987n,
1989n, 2099, 2172n, 2175n,
2210-11, 2215-16, 2231n, 2233n,
2273n, 2277, 2290, 2293, 2295,
2467, 2720, 2722, 2732, 2894n,
2896n, 3755n, 3807, 3811-13,
4394.
- Del Monte A., 696.
- Del Noce A., 678, 701, 836n, 1243n,
1546.
- Del Noce F., 701-02.
- Del Percio A., 1665-66, 1674.
- Del Prete F., 1707
- Del Re M.C., 1804, 1882, 1888,
1964n, 2313, 2426, 2432, 2437n,
2462n, 2467-68, 2542-43, 2549.
- Del Rio D., 884, 1610n.
- Del Vecchio G., 3399.
- Delcourt, 3721.
- Delitala G., 356n, 360n.
- Dell'Andro R., 881, 2481.
- Della Casa F., 1883, 2427, 2544.
- Della Chiesa G., 1630.
- Della Rocca F., 5, 47-48, 59n, 344,
1009, 1038n, 1151n, 1198n,
1220n, 1757n, 2216, 2583, 2585,
2789-90, 3812.
- Della Seta U., 2499, 3756.
- Delli Paoli G., 1885, 2429, 2545.
- Delors J., 2929, 3312, 3530.
- Demarco D., 2937n, 3078, 3156n,
3161n, 4257.
- Demeunier J.N., 3160n.
- Demuro G., 2588, 2792.
- Denninger E., 3128n.
- Dentamaro F., 1531, 2313, 2468.
- Dente G.M., 1255n.
- Dentice F., 670, 702.
- Dessi G., 704.
- Devoto G., 3440n, 3519, 3654n,
3684, 4031n, 4350n, 4377.
- Devoto M., 678.
- Di Bella S., 2212, 3809.
- Di Blasi F., 46n.
- Di Ciolo V., 1324n.
- Di Ciommo M., 4311n.
- Di Cosimo G., 2756, 2766, 3423n,
4001n, 4181, 4190.
- Di Cossilla A., 2943n, 3163n, 4258.
- Di Fabio M., 670.
- Di Fazio A., 1256n.
- Di Gaspare G., 2578n, 2657n, 2783n,
2860.

- Di Giacomo M., 1179n.
Di Giovanni A., 665.
Di Giovanni G., 704.
Di Giovine G., 2584, 2789.
Di Giovine A., 4387.
Di Iorio O., 1032n.
Di Lorenzo D. M., 776.
Di Majo A., 3549n, 3556n.
Di Martino A., 1215, 3566.
Di Marzio P., 2527, 2538.
Di Massimo S., 4391.
Di Mauro G., 803, 920.
Di Napoli M., 504n.
Di Nola A.M., 1242n, 1244-45n,
3261, 3451n.
Di Nolfo E., 1721n, 1736, 2137n.
Di Palermo R., 766.
Di Passio R., 945-46n.
Di Pietrantonio L., 693.
Di Rienzo E., 4395 e n.
Di Ruscio L., 19, 25, 3052n, 4085n.
Di Salvo P., 704.
Di Tarsia Di Belmonte P., 597n.
Diani M., 2313, 2468.
Diaz A., 2580, 2785.
Diaz L., 283n, 788, 916.
Diez Alegria J., 670.
Dijek (van) P., 3086.
Dilcher G., 2470.
Distaso N., 168n.
Dogliani M., 3010n, 3282n, 3727n.
Doglio C., 679, 704.
Dogliotti M., 1451n, 1453, 1963n,
2334n, 4158n.
Dolci D., 775.
Dombois H., 2289.
Domenach J.M., 704.
Domianello S., 1620n, 2182n, 3266,
3470n, 3608, 3614, 3816.
Donaggio A., 704.
Donat Cattin D., 715.
Donatelli P., 3518n.
Donati C., 1638, 1640.
Donati D., 1341n, 3399, 3401.
Donati G., 3984, 4101n, 4103, 4130.
Donati P., 1269n, 1270n, 2313,
2468.
Donini A., 784, 916, 918, 3659,
4035, 4354, 4419.
Dorigo W., 704, 1089.
Dossetti G., V, 381n, 854 e n, 883,
889, 899, 962, 1077, 1483-84,
1545, 1805n, 1828n, 2027-28,
2617, 2618 e n, 2621, 2633 e n,
2770-71, 2773, 2922-23, 2926,
2930, 2931 e n, 3323, 3324 e
n, 3495-96, 3605, 3662 e n,
3828-29, 3831, 3970, 4039 e n,
4059-61, 4063, 4076-77, 4358 e
n, 4480, 4481 e n.
Dotti G., 1656.
Dottrens R., 1273n, 1384n.
Downs J.E., 473.
Drago A., 1855n, 1882, 1888,
1956n, 2411n, 2426, 2433,
2510n, 2522n, 2542, 2550.
Drusiani C., 1259n, 1359n.
Dugato M., 3146n.
Dugoni E., 765, 2044.
Duni G., 3030n.
Durando G., 124 e n, 125n, 365n,
1439, 1473, 3954.
Durante F., 78n, 2685n.
Dusi R., 1662.
Dutto M., 1135, 1600, 2258, 2332.
- E**
Eckert Coen F., 3653n, 4029n,
4309n.
Eco U., 704, 2933n, 4062.
Eichmann A., 50, 124n, 791, 1470.
Einaudi G., 3885n, 4398 e n.
Einaudi L., 4300, 4389-90.
Ekbal K., 2314, 2468.

Elia L., 386n, 670, 675, 679, 684-86, 704, 1156n, 1201n, 2696n, 2932n, 2949n, 3057n, 3168n, 3270n, 3324n, 3776n, 4447, 4471n, 4500n.

Elia M., 2709-10n.

Emili U., 1628.

ENEL, 2651, 2855, 2861.

Engel Janosi F., 2216, 3812.

ENI, 2861.

Enrico II, 452.

Enriques Agnoletti E., 670, 4126 e n, 4137n.

Enroth R., 2468.

Ercolessi G., 704.

Ergec R., 3085, 4327n.

Erikson E.K., 1881, 2425, 2542.

Ermimi G.R., 1062, 1304, 1351, 2035n, 3503.

Ermogeniano, 3322n.

Eroiu M., 2841n.

Eroli M., 2639n.

Errera G., 3887, 3902.

Escarpit R., 1255, 3262.

Escobedo G., 396n.

Escriva Ivars J., 16, 2505n, 3904n.

Esmein A., 42.

Esposito C., 189n, 220n, 223n, 229n, 231n, 379n, 382n, 385n, 438n, 497n, 501n, 509n, 532 e n, 544n, 597n, 599n, 627n, 1329n, 1530-31, 1678 e n, 1694n, 1711, 1768, 1789n, 1838n, 1939n, 1956n, 1979n, 1987n, 2017n, 2125, 2180n, 2230n, 2234n, 2312, 2314, 2324n, 2466, 2468, 2500, 2583, 2722, 2726, 2731-32, 2788, 2893n, 2947n, 2952n, 3061n, 3175n, 3190-92, 3201, 3205, 3234n, 3238n, 3287 e n, 3399-3400, 3425n, 3447n, 3487, 3646n, 3677n, 3731-32, 3757-

58n, 3763 e n, 3840n, 3856 e n, 3858, 4002n, 4054n, 4153n, 4204, 4205n, 4372n.

Esposito E., 1886, 2430, 2546.

Eula A., 214, 705.

F

Fabbri A., 3480, 3488.

Fabbri E., 671.

Fabbrini F., 807, 1880, 2424, 2541.

Fabre G., 3885n.

Fabretti, 2945n.

Fabri M.L., 2584, 2789.

Fabro C., 705.

Facchiano F.E., 344n.

Fadiga Zanatta A.L., 1453.

Fagiolo V., 526n, 1769, 2266, 2289.

Falasca R., 1768.

Falasci C., 671, 679, 705.

Falco M., 94n, 105n, 137n, 172n, 243n, 249n, 317 e n, 330, 345n, 379n, 397-98n, 429n, 443, 479n, 485n, 1150n, 1160, 1190n, 1195n, 1225n, 1347 e n, 1374, 1411, 1579n, 1625n, 1628, 1662, 1691n, 1779, 1785n, 1819, 1903n, 1970n, 2099, 2210, 2217-18, 2268, 2347n, 2502, 3807, 3813-14, 4392 e n, 4394, 4407 e n.

Falcon G., 2953-54n, 3061-62n, 3175-76n.

Falconi C., 671, 705.

Falcucci F., 718, 2111n, 2113n, 2118.

Fallaci N., 1879, 2423, 2539.

Fallaci O., 3337.

Falzea A., 189n, 223n, 626n, 1410, 3191.

Falzone G., 2500, 2732, 3228 e n, 3923 e n.

Fanfani A., 680, 682, 686-87, 690-

- 95, 698, 700-01, 705-14, 716, 718-19, 721-23, 728, 762, 1082-83, 1313, 2185, 3171n, 3771, 4285, 4485.
- Fantappié C., 3265, 3469n, 4302, 4403n.
- Fanti G., 857, 921.
- Fantini G., 2670n, 2834n, 2873n.
- Farina G., 3615.
- Farini L.C., 3157n, 4228.
- Farneti G., 679.
- Fasanotti P.M., 705.
- Fasola U., 871.
- Fassò G., 1200n, 1219n, 3461n.
- Fattori G., 671, 679, 705.
- Favara A., 268n.
- Favati G., 705.
- Favero G., 266n, 268n.
- Favi D., 8, 642n, 2221, 2920n, 3817.
- Favilli G., 705.
- Fazzalari E., 1911n, 2356n, 2702n, 2708n.
- Febbrajo A., 1738.
- Febvre L., 1731n, 1736.
- Fedele P., 11, 23, 163n, 172n, 213n, 217n, 229n, 344n, 406n, 440-42, 444, 480n, 624n, 686, 1029n, 1151n, 1195n, 1255n, 1347 e n, 1531, 1581n, 1596n, 1621n, 1767, 1840n, 1888, 1904n, 1929n, 1946n, 1950n, 2088n, 2094-95, 2097, 2221, 2314, 2349n, 2432, 2468-69, 2549, 2586, 2791, 2976, 2981, 2986, 3739n, 3817, 3907-15, 4259, 4401n, 4445, 4476n.
- Federici R., 2663, 2829n, 2866n.
- Federico II, 453, 3891.
- Fedi M., 3615.
- Felici A., 738.
- Feliciani G., 1140n, 1215, 1255n, 1564n, 1747-48, 1769, 2199n, 2221, 2248n, 2257n, 2264, 2329n, 2586, 2791, 2847n, 3817, 4455n.
- Fenoaltea S., 786.
- Ferdinando I, 1671.
- Ferdinando II, 2947, 3055, 3166.
- Feriolli A., 787.
- Ferraboschi M., 97n, 102n, 251n, 345n, 474, 561n, 887, 1152n, 1225n, 1746, 1748, 1755-57, 1766-67, 2212, 2262, 2264, 3808.
- Ferracuti F., 2468.
- Ferrajoli L., 3125n, 3266.
- Ferrando G., 1130, 1220n, 1569n.
- Ferrara A., 3821, 4387.
- Ferrara F., 31n, 100n, 102n, 162n, 261n, 307n, 330, 346n, 4244.
- Ferrara F. (jr.), 307n, 330.
- Ferrara G., 21, 671, 674, 679, 686, 705, 1610n, 2202n, 2587, 2637n, 2792, 3171n, 3316n, 4158n, 4258.
- Ferrara L., 2649n.
- Ferrara M., 705, 974.
- Ferrara Mirenzi L., 1674.
- Ferrara R., 2827n, 2853n.
- Ferrarese M.R., 3123n.
- Ferrari A., 3266, 3470n, 3821n, 4387.
- Ferrari Da Passano P., 2334, 3081, 3265, 3267, 3469n.
- Ferrari F.L., 2216, 2613 e n, 3748 e n, 3808, 3812, 3815, 4103-04, 4105n, 4106, 4273.
- Ferrari G., 382n, 501n, 671, 1215, 2469, 3027.
- Ferrari G.F., 3821.
- Ferrari M., 1257n.
- Ferrari S., 1279, 1293n, 1301n, 1369-71n, 1379n, 1571n, 1621n, 1625n, 1633n, 1720n, 1736,

- 1769, 1809, 1819, 2135n, 2212, 2219, 2246, 2314, 2316, 2320, 2436-37n, 2442n, 2444n, 2445 e n, 2446n, 2450-51n, 2453-54n, 2457n, 2462n, 2469, 2471, 2478, 2520n, 2538, 2550, 2589n, 2889n, 3081, 3094, 3117n, 3267, 3614, 4323n, 4337n.
- Ferrari V., 1257n, 3024n, 3568.
- Ferrarotti F., 705.
- Ferrata I.B., 1036n.
- Ferrer F., 4094.
- Ferreri S., 3401.
- Ferretti G., 3951, 3961, 3967-68, 4024.
- Ferri C., 795, 2509, 3905.
- Ferri G., 1650, 1652.
- Ferri G.B., 208n, 490n, 1129, 1228n, 1718n, 1736, 2132.
- Ferri L., 28n, 116n, 671.
- Ferri M., 865, 890, 977-78, 1002, 2195, 2937n, 2941-42n, 2944n, 2947n, 2957n, 2960 e n, 2962 e n, 3055 e n, 3065n, 3068 e n, 3070 e n, 3079, 3156n, 3162-63n, 3166 e n, 3179n, 3180 e n, 3182 e n, 3353n, 3768, 4228, 4258, 4469, 4498.
- Ferri P.G., 1235n, 2573n, 2586-87, 2779n, 2791.
- Ferroglio G., 378n, 380n, 500n, 1510n, 1694n, 1788n, 1987n, 2173n, 2230n, 2293, 2314, 2469, 2721, 2732, 2893n, 3753n.
- Ferrua P., 3706, 3952.
- Ferrucci A., 19, 935n, 2991 e n, 3011, 3013-14, 3714.
- Fesquet H., 795, 800.
- Fiandaca G., 1890, 1965-66n, 2417n, 2419n, 2435, 2447n, 2449n, 2552.
- FIDAE, 925.
- Figgis J.N., IX, XVII.
- Filetti C., 705.
- Filipiak B., 2289-90.
- Filopanti Q., 2939-40, 2967 e n, 3075 e n, 3158n, 3159 e n, 3185n.
- Filoramo G., 1531, 2314, 2459n, 2461n, 2463, 2469.
- Finamore Testa, 1274.
- Fincato L., 3615.
- Finney J.C., 2369n.
- Fino S., 1656, 1673.
- Finocchiaro A., 2334n.
- Finocchiaro B., 4017n, 4086n, 4088n, 4097n, 4123.
- Finocchiaro F., 19, 37, 90, 92n, 95n, 99n, 102n, 109n, 111n, 161n, 173n, 189n, 194n, 213n, 223n, 229n, 231n, 240n, 245-46n, 250n, 253-55n, 322n, 330, 355-57n, 360n, 363n, 367-68n, 370n, 385n, 432-33n, 444, 470n, 474, 487n, 496n, 503n, 513n, 535n, 540n, 565n, 567n, 585-88n, 617n, 621n, 627-28n, 671, 679, 798, 889, 1053, 1125, 1132, 1140n, 1144n, 1147n, 1149-53n, 1156n, 1169n, 1185n, 1187n, 1190-91n, 1193-95n, 1199n, 1201n, 1210, 1215, 1217-18n, 1220n, 1222-23n, 1225n, 1230n, 1236n, 1249-50n, 1290-92n, 1296n, 1298n, 1322-23n, 1328n, 1339-40n, 1343-44n, 1368n, 1370n, 1376, 1385-86n, 1388 e n, 1392n, 1411, 1466-67n, 1512, 1513n, 1519n, 1524, 1531, 1554-55n, 1560n, 1565n, 1571-72n, 1576n, 1579-82n, 1592n, 1610n, 1620n, 1679n, 1694n, 1697 e n, 1698-99n, 1705n, 1707n, 1720n, 1724n, 1727n, 1736, 1743, 1751, 1755, 1767, 1778, 1781, 1788,

- 1791 e n, 1792n, 1794-1795n, 1836n, 1849 e n, 1850n, 1878, 1888, 1891n, 1895-96n, 1897, 1898n, 1903-04n, 1905-06 e n, 1907n, 1910-11n, 1938-39n, 1952n, 1956n, 1971n, 1977n, 1989, 1990n, 1994n, 2014n, 2016n, 2026n, 2068 e n, 2069n, 2075n, 2082n, 2085n, 2093, 2095, 2097-99, 2101, 2121n, 2135n, 2140n, 2143n, 2162n, 2165n, 2167n, 2169n, 2173n, 2192-93n, 2201n, 2213, 2217-18, 2220-21, 2224n, 2233n, 2235-36n, 2245-47, 2252n, 2258n, 2262-63, 2268, 2287, 2290-91, 2295, 2302, 2308, 2314-15, 2322n, 2334n, 2336n, 2338-39n, 2341 e n, 2347-49n, 2350-51 e n, 2354n, 2356n, 2388, 2389n, 2422, 2432, 2441n, 2461n, 2469-70, 2489, 2491, 2494-95, 2500-03, 2526-27n, 2537, 2549, 2557n, 2562n, 2568-69n, 2574n, 2583, 2589n, 2591n, 2593 e n, 2594n, 2598n, 2715, 2725, 2727-30, 2732, 2745, 2758, 2766, 2779n, 2788, 2877n, 2886n, 2889-90n, 2896n, 3023n, 3026n, 3080n, 3264-66, 3440n, 3444n, 3446-47n, 3460-61n, 3464n, 3469-70n, 3487-88, 3612, 3642n, 3645n, 3753n, 3757-58n, 3766-67n, 3809, 3813-14, 3816, 3861-62n, 4153n, 4171, 4183, 4191, 4387, 4437n, 4468n.
- Finocchiaro M., 4158n.
- Finzi De Barbora F., 277n.
- Finzi E., 30n, 4394.
- Fioravanti M., 1369n, 3862-63n.
- Fiordelli P., 491n, 705, 709, 1082, 4401, 4484-85.
- Fiore C., 1882, 2425, 2542.
- Fiore M., 581n, 589n, 679, 842n, 1677n, 1680n, 1953n, 2094, 2097.
- Fiore T., 4088n.
- Fiorentino G., 751, 764.
- Fiori S., 3518n.
- Fiorita N., 4387.
- Fioroni G., 3682, 3832.
- FIREU, 859.
- Firpo L., 705, 3266.
- Flandrin J.L., 1264n.
- Flesca G.C., 705-06.
- Flick G.M., 3706.
- Flores A., 939n.
- Flores d'Arcais P., 2090n, 2673n, 2696n, 3130n, 3266, 3340n, 4305n.
- Florian E., 52n, 57n, 131-32n, 304n, 330, 363n, 366n, 1477n, 1677n.
- Florida G., 2177n, 3263, 3463n.
- Floris P., 1327n, 1333n, 1344n, 1520n, 1531, 1804n, 1827n, 1832n, 1878, 1890, 1946n, 1966n, 1972n, 1995n, 2085n, 2095, 2099, 2204n, 2218, 2262, 2291, 2303, 2315, 2418n, 2422, 2435, 2448n, 2470, 2496, 2501, 2537, 2552, 2732, 3262, 3311n, 3459n, 3535n, 3776n, 3814.
- Florit E., 859, 922.
- FNISM, 12, 19, 22, 1450n, 1453, 1482n, 2221, 3019n, 3540n, 3818, 3822n, 3835, 4067, 4085n.
- Foa V., 762, 764, 787, 2031, 3500.
- Fofi G., 4088n, 4389 e n.
- Fogliasso E., 441.
- Fois P., 3100n.
- Fois S., 356n, 360n, 490n, 1878, 1946n, 2095, 2098, 2422, 2538, 2793, 2878n, 2906n.
- Folgheraiter E., 3821n.

- Follieri E., 3197, 3272n.
Folliero M.C., 1890, 2169n, 2434, 2551.
Fontana A., 1650, 1652-53, 1655-56.
Fontana G., 3264, 3469n.
Fontana G.L., 706.
Fonzi F., 2214, 2936-37n, 2966 e n, 3052n, 3074 e n, 3078, 3152n, 3155-56n, 3184 e n, 4228, 4235, 4258.
Forattini G., 706.
Forchielli G., 344n, 473, 1767, 3910.
Forchini M., 2860n.
Forchino A., 1476n.
Foresta L., 2584, 2789.
Forlani A., 674, 676, 722, 1313, 2185, 3771, 4285.
Formigoni R., 926, 1490.
Forti U., 137n, 344n, 346n, 2643n, 2821n, 2847n, 3228, 3923 e n.
Fortuna L., 518, 520, 523, 527 e n, 667-71, 673, 675, 677-80, 686, 700, 703-708, 710-711, 714-16, 719, 726, 730, 898, 978, 980-81, 984, 1094, 1100, 1102, 1590, 2109n, 2117, 3187.
Foscolo D., 2542.
Foscolo U., 1881-82, 2425, 2541.
Frabboni F., 22, 1536n, 3681n.
Fracanzani C., 3905n.
Fracchia F., 3271-72n.
Fracchia G., 1883, 2427, 2543-44.
Francescangeli L., 19, 25, 3052n, 4085n.
Franceschelli V., 1568n.
Franceschini D., 2583, 2788.
Franceschini M., 884, 1486.
Franchi F., 3615.
Franchi L., 277n.
Franchini C., 3857, 3953.
Franci G., 706.
Franco F., 696.
Franco M., 2664n, 2666n, 2668n, 2831n, 2867n, 2869n, 2871n.
Fransoni L., 4237-38.
Franzil M., 790.
Franzinelli M., 4138n.
Franzoni G., 693, 703, 706, 709, 712, 718, 721, 731, 1105, 2216, 3812.
Fрати L., 4420.
Frau R., 1691n, 1785n, 2502.
Freud S., 4145.
Friedberg E., 1625n, 2210, 3806.
Friedman L.M., 1720 e n, 1736, 1740, 2136 e n.
Frigo M., 2586, 2791.
Frizzati A., 1634.
Froggio G., 3171n.
Froio F., 706.
Frosini V., 2371n, 2937n, 3078, 3156n, 3402, 3862n, 3876 e n.
Frowein J.A., 3086-87, 3089-91, 3093, 4328n, 4330-33n, 4334, 4335n.
Fuà, 285n.
Fubini G., 1380n, 1692-93n, 1698n, 1702n, 1721n, 1786n, 1788n, 1792n, 1796n, 1944n, 2095, 2136n, 2235-36, 2245-46, 2500, 2502-03, 2982, 3266, 4444, 4447.
FUCI, 704.
Fugardi A., 706.
Fuller S.M., 3153, 4225.
Fumagalli Carulli O., 1152n, 1190n, 1225n, 1245n, 1255-56n, 1271n, 1576n, 1610n, 1619n, 2180n, 2221, 2558n, 2592n, 2725, 2732, 3764n.
Fumagalli G., 3724n.
Fumo C., 679.
Funaioli C.A., 679.
Funaioli G.B., 122n.

- Furgiuele G., 2470.
Furlani S., 2942-43n, 2966n, 3074n, 3079, 3163n, 3184n.
Furno C., 1895n, 2106n, 2360n, 2443n, 2470, 3260.
Furno L., 671, 679, 686, 706-07.
Fusaro A., 2639n, 2841n.
Fusaro C., 3265-66, 3469-70n.
Fusini M., 686.
- G**
- Gabaglio E., 707.
Gabriele F., 943n, 951n, 1424n, 1432n.
Gabrieli F.P., 53n, 57n, 356n, 1677n, 1679n.
Gabrielli A., 707.
Gabriellini G., 707.
Gabussi G., 2938, 2943, 3155, 3157n.
Gaeta A., 627n.
Gaeta D., 2552.
Gagliardi V., 801-02.
Gagliarducci F., 3959.
Gaja G., 2703-04n.
Galante A., 2210, 3807.
Galante Garrone A., 353-54n, 358n, 526n, 707, 1267, 1491n, 1610n, 2755, 2766, 2927n, 3266, 3470n, 3990n, 4086n, 4118-19 e n, 4126n, 4127 e n, 4137n, 4139n, 4181, 4191, 4301, 4406.
Galante Garrone C., 198n, 671, 679.
Galasso G., 2937n, 3054n, 3078, 3156n, 3165n, 4257.
Galateria L., 2649n, 2827n, 2853n.
Galeotti A.E., 3266.
Galgano F., 191-92n, 233n, 299n, 327n, 330, 556n, 629n, 1368-69n, 1382n, 1524n, 1532, 1720n, 1736, 2101, 2135n, 2308, 2315, 2470, 2639n, 2642, 2653n, 2656, 2713n, 2819 e n, 2836n, 2841n, 2844, 2859 e n, 3123n.
Galilei G., 3300, 3339, 3582, 4304.
Galizia M., 15, 22, 1369n, 1377n, 1383n, 1710 e n, 1712n, 1736-37, 2001-02n, 2124 e n, 2126n, 2524n, 2935n, 2958n, 2963n, 2970n, 3066n, 3077n, 3152n, 3402n, 3516n, 3562n, 3634n, 3661n, 3673n, 3696n, 3875n, 3886, 3887n, 3901 e n, 3953, 4038n, 4050n, 4357n, 4369n.
Galletti G., 2943.
Galli Della Loggia E., 2952n, 3175n.
Galli G., 671, 679, 707.
Galli L.M., 665.
Galli M., 707.
Galli N., 1242n.
Galli R., 2578n, 2783n.
Gallini C., 3520, 4307n
Gallino L., 2373n, 2383n, 4082.
Gallo A., 1453.
Gallo C.E., 2665n, 2868n, 4208.
Gallo D., 1884, 2428, 2544.
Gallo G., 474, 1767.
Gallo M., 132n, 1477n.
Galloni G., 671, 686, 707, 729.
Gallo-Orsi G., 1856n, 2412n.
Galluzzi C., 705.
Galoppini A.M., 665.
Galvagno F., 2965n, 2996, 3072n.
Gambacorta L., 708.
Gambardella M., 764.
Gambarin L. 289n.
Gambaro F., 3118n.
Gambini R., 665.
Gambino A., 838n, 853n, 964, 965, 967-68, 1137, 1604.
Gandhi M.K., 1881, 1883, 2425, 2427, 2541-43.
Gandiglio G., 866, 923.
Gandini A., 1884, 2428, 2544.

- Gandini M., 1261n.
Gangi C., 36n, 39n, 102n, 163n.
Garavani G., 2942n, 3079, 3162n.
Gardini G., 3841n, 3858.
Garelli F., 2470.
Gargitter G., 696.
Garibaldi G., 2938, 3157n, 3160n,
3165-66n, 3891, 4402n.
Gariglio B., 4092.
Garin E., 3984n, 4130n, 4137n.
Garino V., 1882-83, 2426-27, 2542,
2544.
Garlato P., 2586.
Garofoli R., 3276n.
Garzanti L., 3705.
Garzia I., 2215-16, 3811-12.
Gasbarro G., 758.
Gasparotto L., 1859n, 1957n, 2395n,
2508n.
Gasparri P., 208n, 296n, 345-46n,
479n, 2216, 2612, 3399, 3744-
45, 3812, 4108n, 4269-70.
Gasparri W., 3401.
Gastaldis A., 1635, 1646, 1655.
Gatta B., 2937n, 2942n, 3055n,
3079, 3157n, 3162n.
Gattamelata S., 3422n, 3472n,
4000n.
Gatto S., 708.
Gatto Trocchi C., 2460n, 2470.
Gattullo M., 1453-55, 2920n.
Gaudino L., 2466.
Gava S., 865, 979, 1002, 1096-97,
1099, 1142 e n, 1602n, 2190n.
Gavazzi G., 3862n.
Gay P., 4458n.
Gazzoni F., 2269, 2850n.
Gedda L., 696, 698, 712, 719-20,
729, 4112.
Gelmini M., 3971, 4009.
Gemelli A., 4392n.
Gemma G., 359n, 587n, 1838n,
1953-54n, 1979n, 2059n, 2097,
2538, 2639n, 2841n, 3286n,
3288n, 3422-23n, 3425n, 3430n,
3472n, 3999-4002n
Gencarelli E., 4090-91n.
Genesin P., 3237n.
Généstal R., 473.
Genovesi G., 3822n.
Genre E., 1883, 2427, 2543.
Gentile A., 2709.
Gentile E., 3973.
Gentile F., 1881, 2425, 2542.
Gentile G., 595n, 672n, 1056-58,
1238, 1245n, 1246-47, 1302,
1349 e n, 1351, 2919n, 2921n,
3208, 3243, 3251, 3256, 3263,
3463n, 3750-51, 3752 e n, 3819,
3821n, 3876 e n, 3973, 4018,
4099, 4275-77.
Gentile P., 849n, 1089.
Gentili R., 1245n, 1632n, 3745,
4270.
Gentiloni E., 2929n.
Gentiloni F., 1055, 2159, 2537n,
2761, 2766, 4186, 4191.
Gentiloni V.O., 2609, 3750 e n, 4256,
4275.
Geraci P.O., 2583, 2788.
Gerard G., 440.
Ghera E., 23, 3837n.
Gherro S., 14, 1554n, 1575n, 1577n,
1820n, 2192n, 2213, 2263,
2334n, 2558n, 2563n, 2592n,
3810.
Ghezzi G., 2584, 2789.
Ghiaroni R., 1454.
Ghilardi F., 1444n, 1454.
Ghirotti G., 708.
Ghisalberti A.M., 2215, 3811.
Ghisalberti C., 853n, 2936n, 3152n,
3265, 3469n.
Giaani, 2945n.

- Giacalone E., 1451n, 1453.
Giacchetti S., 3048, 3275-76n, 3282n, 3719n.
Giacchi O., 10, 115n, 172n, 243n, 429n, 441, 443-44, 459, 461-62n, 474, 483n, 486n, 492-93n, 505 e n, 509n, 580n, 797, 819, 887, 1044n, 1162, 1195n, 1245n, 1271n, 1532, 1737, 1756, 1767, 1799n, 1823n, 1970n, 2007n, 2094, 2099, 2212-13, 2217, 2315, 2470, 2472, 2499, 2586, 2725, 2732, 2791, 3260, 3262, 3459n, 3764n, 3808, 3813, 4387.
Giacobbe G., 925.
Giacomazzo G.R., 36n, 40n, 43n, 343n.
Giammancheri G., 1348n, 1356n.
Giampaolino L., 4207n.
Giampiccoli F., 1257n, 3266.
Giampieretti M., 3883n.
Giampietro F., 600n.
Gianbartolomei G., 1882, 2426, 2543.
Gianformaggio L., 1256n, 1348n.
Gianfranchi F., 708.
Giangrande A., 1665, 1667.
Giannantonio E., 2881n, 2909n, 3375n, 3400.
Gianni A., 2315, 2471, 3426n.
Giannini A., 1632 e n, 1675, 2215-16, 3745, 3811-12, 4270.
Giannini G., 1883-84, 1886, 2427-28, 2430, 2543-44, 2546, 3854n.
Giannini M.S., VI, XIV, 77n, 181n, 186n, 192n, 274n, 296n, 326n, 330, 334-35, 338, 385n, 400n, 556n, 630n, 1234n, 1243n, 1333n, 1334 e n, 1382n, 1431n, 1454, 1713, 1723n, 1782, 1809, 1819, 2127, 2139n, 2238n, 2572n, 2584-85, 2652n, 2659n, 2670n, 2677n, 2789-90, 2827-28n, 2856n, 2862n, 2877n, 2882 e n, 2897n, 2906n, 2910 e n, 3143, 3191, 3205, 3220n, 3229 e n, 3239n, 3367 e n, 3377 e n, 3400-02, 3450 e n, 3710 e n, 3821n, 3838n, 3858, 3862n, 3919n, 3920 e n, 3924-25e n, 4155n, 4201n.
Gianniti L., 3853n.
Gianturco E., 162n, 1888, 2432, 2549.
Gianzana S., 114n.
Giardina A., 2702n, 2705n, 2708n.
Giddens A., 3128 e n.
Gierke O.V., 307n, 330, 4222.
Gigante M., 8, 642n, 2221, 2920n, 3817, 3821-22n.
Giglio A., 3422n, 3472n, 4000n.
Giglioli F., XXI, 19, 24, 3135-36, 3948n, 3953, 4203n, 4208n.
Ginsborg P., 2768, 4192.
Ginzburg C., 1397n.
Gioli G., 545n.
Giolitti G., 2159, 2214, 2965n, 2996 e n, 3072-73n, 3407, 3545, 3626, 3690, 3810, 3986n, 4072, 4088n, 4133n, 4256.
Giolli F., 2503.
Giordani I., 1486, 2509n, 3905.
Giordano M., 2956n.
Giorgianni M., 163n, 665.
Giorgini G., 311n.
Giovannardi Cochis R., 2264.
Giovanni Paolo I, 1117.
Giovanni Paolo II, 1117, 2062n, 2636, 2680, 2695, 3188, 3517, 4314.
Giovanni XXIII, 730, 733, 736, 790, 791, 795-97, 800, 834n, 854, 885, 975, 977, 1077, 1085-87, 1089-90, 1241n, 1289-90, 1532, 1584n, 1894n, 2080n, 2212,

- 2488, 2614, 2622, 2695.
Giovannini A., 708.
Giovannini M.L., 1453-54.
Giovannoni V., 679, 727.
Giovetti G., 2539.
Girardet G., 708, 751, 2553.
Giraud G., 948-49.
Girignano G., 1348n.
Gironi E., 1172n, 2071n, 2450n,
2471, 2519n.
Gismondi P., 11, 109n, 134n, 136-
38n, 189n, 212-13n, 220n, 221
e n, 223n, 225-26n, 236n, 244n,
322-23n, 328n, 330, 348n, 354n,
356n, 397-98n, 408n, 434n, 441-
44, 479n, 483n, 487-88n, 496n,
499n, 504n, 509n, 531n, 567n,
581n, 621n, 627n, 666, 708,
732n, 797, 889, 1194n, 1210,
1215, 1289n, 1294n, 1328n,
1392n, 1441n, 1481n, 1510n,
1532, 1554n, 1575n, 1679n,
1694n, 1720n, 1724n, 1737,
1781, 1788-89n, 1830n, 1840n,
1886, 1939n, 1954n, 1981n,
1987n, 2018 e n, 2093, 2098,
2119n, 2135n, 2140n, 2169-
70n, 2192n, 2209n, 2211, 2214,
2225-26n, 2230n, 2236n, 2245-
46, 2281, 2289-90, 2293, 2315,
2333-34n, 2368n, 2430, 2471,
2499, 2547, 2558n, 2592n, 2717,
2719, 2732, 2767, 2888-89n,
2893n, 3026n, 3443n, 3447n,
3647 e n, 3807, 3810, 3910-12,
4153n, 4191, 4258, 4246, 4258.
Giudici G., 353-54.
Giugni G., 1269n, 1392n, 1715n,
1737, 2129n, 3321n, 3862n.
Giuliani A., 12, 2096, 3008n, 3706,
3952.
Giuliani P., 2266.
Giuliano M., 526n, 1148n, 1185-86n,
1220n, 2732.
Giulietti, 3615.
Giulimondi M., 708.
Giuntella V.E., 2695 e n, 2936 e n,
2937n, 2943n, 3052 e n, 3053n,
3078, 3152 e n, 3156n, 3164n,
4225, 4228, 4258.
Giunti A., 1680n, 1685n.
Giurato L., 686, 708.
Giusti G., 1804n, 1964n.
Giustiniani R., 1631n, 3908.
Giustiniani S., 1621, 1623, 1626,
1628, 1630, 1631 e n, 1635-37,
1644, 1646, 1658-59, 1671.
Glendon M.A., 2531n.
Gnazi C., 1152n, 1164.
Gobetti P., 953, 4138.
Goetz H., 3902n.
Goldoni L., 708.
Golzio F., 4099n.
Gomez De Ajala A., 1880, 2095,
2424, 2541.
Gonella G., V, 708, 718, 819,
834, 849n, 850, 865-66, 885,
911-12, 924, 930-31, 979, 988,
990, 1002, 1005, 1097-98,
1112, 1114, 1117, 1142, 1172n,
1190 e n, 1224, 1245n, 1279,
1312-13, 1362, 1460, 1479n,
1484, 1486-87, 1579, 1602n,
1681, 1839, 1902, 1980, 2017n,
2050, 2184-85, 2189 e n, 2208,
2288, 2347, 2566n, 2771, 2923,
2981n, 3252, 3457 e n, 3646n,
3757n, 3769, 3771, 3794, 3829,
4021-22, 4284-85, 4299, 4398n,
4402n, 4440, 4457.
Gonzalez-Ruiz J.M., 708.
Goode W.J., 1264n.
Goodnow F.J., 3128.
Gordini G., 709.

- Gordon I., 1152n.
Gorgoni G., 1863n, 1873, 2399n, 2409, 2698.
Goria G., 672, 680, 709, 1606.
Gorietti U., 751.
Gorino Causa M., 1779.
Gorla G., 1391n, 1394n, 1713, 2127, 2989, 3402, 4447.
Gorresio V., 672, 701, 709, 1088, 1818, 2049, 2102n, 2103 e n, 2117, 2182n, 2211, 2310, 2464, 3308n, 3532n, 3807, 3983n, 4086n.
Gorrieri E., 709.
Goti Ordenana J., 15, 2291n.
Gotti F., 1256n.
Governatori Renzoni L., 215n, 888, 1532.
Gozzer G., 1063, 1454.
Gozzi R., 709.
Gozzini M., 709, 881, 909.
Gramsci A., 835-36, 957-58, 979, 987, 2211, 3322, 3807.
Granchi D., 672.
Grandi D., 2998n.
Grandi G., 1453, 3888, 3894.
Granelli L., 682, 692, 705, 709.
Grassetti C., 115n, 166n, 257n, 264n, 266-67n, 278-79n, 280, 281-82 e n, 283-87n, 1053, 1168n, 1535, 1571n, 1741, 2094, 2141n, 2320, 2478, 4158n.
Grassi G., 889, 962, 2027, 2998, 3495.
Grassi L., 243n, 666, 672, 1403, 2553.
Grassi S., 951n, 1424n.
Grasso C.F., 888.
Grasso P.G., 2191n, 3263, 3463n.
Grasso Nicolosi A., 785.
Gravina R., 25, 4085n.
Graziadei E., 709.
Graziani A., 3820n.
Graziani E., 266n, 373n, 434n, 444, 479-80n, 495n, 504n, 618n, 887, 1163-65, 1834n, 1975n, 2206n, 2989, 3781n, 4447.
Graziani P., 672, 680.
Grazzini G., 1631.
Greco G., 2588, 2669n, 2784n, 2793, 2833n, 2872n.
Greco N., 2668n, 2831n, 2871n.
Greco S., 767.
Greggi A., 1135, 1600, 2258, 2332n.
Gregori G., 1405.
Gregorio IX, 452, 454.
Gregorio O., 1880, 2424, 2541.
Gregorio XVI, 455, 460, 2937n, 3054n, 3079, 3156n, 3165n, 4108n.
Gregorovius F., 2943 e n, 3163 e n, 4230-31, 4258.
Grementieri V., 2061-62n.
Grevi V., 3002n.
Grezzi L., 785.
Grignetti F., 1868n, 2403n.
Grilli U., 2032, 3500.
Grillini F., 3266, 3615.
Grillo V., 1352n, 2378n.
Grimaldi E.E., 2266.
Grimellini Tomasini N., 1454.
GRIS, 2438n.
Grisolia M., 2583, 2788.
Grispigni F., 61n, 131n, 1477n.
Gronchi G., 1078, 1484-85, 1509, 1986, 2081, 2291, 2489, 2727, 2771, 2923-24, 3829.
Grossi P., 15, 1370n, 1382n, 1384n, 1394n, 1711n, 1717 e n, 1720n, 1730-31n, 1733, 1737, 2001n, 2125n, 2128n, 2132n, 2135n, 2146n, 2148n, 2272n, 2765-66, 2958n, 3066n, 3392-93n, 3401-02, 3516n, 3562n, 3661n, 3863

- e n, 3864n, 3865-66 e n, 3873 e n, 3881 e n, 3892, 3954, 4038n, 4189, 4191, 4357n.
- Grossi Pierfrancesco, 1147n, 1194n, 1679n, 1941n, 3614, 4153n.
- Grosso C.F., 2455n, 2471.
- Grosso G., 36n, 69n, 114n, 167n, 1293n, 1378n, 3448n.
- Grumelli A., 1243n, 2474.
- Gruppi L., 709.
- Guadalupi M.M., 2509n, 3905.
- Guadino L., 2670, 2834n, 2873n.
- Gualazzini U., 1735, 2094, 2130n, 2240n, 2246, 2899n.
- Gualtieri R., 3660n, 4037n, 4356n, 4419.
- Guarducci F., 696.
- Guarducci M., 709-10.
- Guarente A., 710.
- Guarino A., 1887, 1889, 2432, 2434, 2453n, 2471, 2538, 2548-49, 2551, 2757, 2766, 4191.
- Guarino G., 18, 546n, 556n, 600n, 649n, 1323n, 1383n, 1394n, 2645n, 2652n, 2824n, 2839 e n, 2840n, 2841, 2849n, 2856n, 3226n, 3398n, 3921n, 4182.
- Guarneri N., 1478n.
- Guasco M., 2213, 2635n, 3809.
- Guasti L., 1255n, 1258n, 1280.
- Guastini R., 3400.
- Guazzarotti A., 25, 3206, 3240, 3254, 3265-66, 3469-70n, 3488, 4141n.
- Guberti G., 806.
- Guerci L., 3160n.
- Guerra A., 4099n.
- Guerra G.B., 3888n.
- Guerrero A., 737n.
- Guerzoni L., 18, 375n, 528n, 586n, 617n, 686, 739, 1144n, 1178-79n, 1195n, 1209, 1217n, 1242n, 1244n, 1268n, 1315, 1352n, 1380n, 1454, 1532, 1572n, 1605, 1721n, 1731n, 1737, 1810, 1819, 1855 e n, 1857, 1874n, 1881, 1889, 1891n, 2090n, 2093, 2136n, 2147n, 2211-12, 2218-20, 2315, 2336n, 2409n, 2411 e n, 2413, 2425, 2433, 2471, 2522n, 2530n, 2534-35n, 2539, 2542, 2550, 2580, 2581n, 2587, 2603, 2633n, 2696n, 2699n, 2736, 2739, 2745, 2747-49, 2757, 2761-62, 2766, 2785 e n, 2786n, 2792, 2982, 3029n, 3135n, 3137, 3261-62, 3440n, 3451n, 3459-60n, 3466-67n, 3514-15n, 3568, 3772, 3807-08, 3814-16, 3944, 3950, 3958, 4164-65, 4171, 4173-75, 4183, 4186-87, 4191, 4286, 4295-96, 4387, 4438n, 4444, 4459.
- Guerzoni M., 3660n, 4037n, 4356n, 4419n, 4421.
- Guglielmo di Occam, 3342.
- Gui L., 793, 918, 1062.
- Guiccioli I., 3160, 4229.
- Guidi G., 550n, 672, 680.
- Guidoni P., 1452.
- Guiso N., 710.
- Guitarte Izquierdo V., 16, 2505n, 3904n.
- Guizot F., 2935n, 3152n.
- Guizzardi G., 2316, 2471.
- Gullo C., 1768.
- Gunthor A., 1889, 2433, 2550.
- Gurvith G., 3877-78.
- Gustapane A., 3000n.
- Gutierrez J.L., 2266.
- Guttuso R., 4403.

H

Haberle P., 23, 25, 3100n, 3859n.

- Habermas J., 1874n, 2410n, 2534n, 2700.
Haering B., 710.
Hahn J., 441.
Hamilton A., 2613n, 3749n.
Hammerstein (de) L., 2210, 3806.
Harcourt (conte di), 4227.
Hauriou M., 3875 e n, 3877-78.
Hazard P., 1396n.
Heckel R., 666.
Hegel G.W.F., 3154 e n, 3169, 3871, 4227, 4258.
Held D., 3123n.
Heller A., 1264n.
Hervada J., 442.
Hilling N., 440-41.
Himsworth C., 3123n.
Hinschius P., 479n, 2210, 3806.
Hitler A., 1436, 2611.
Hobbes T., 3154, 3169, 4227.
Hobson E.H., 3877.
Hochhuth R., 978, 1092, 1294, 1312, 2183, 2629, 3308 e n, 3452, 3532 e n, 3769 e n, 4283, 4440-41, 4455.
Hofmann J.B., 440, 3088, 4330.
Holdsworth J., 310n, 330.
Holzner B., 2373n.
Horkheimer M., 2673, 3129.
Hubbard R., 2456, 2475.
Huntington S., 3337.
- I**
Iannelli A., 948-49.
Iannotta L., 3232n.
Iban I.C., 2246, 2316, 2437n, 2453n, 2471, 3094, 4337n.
Iervolino Russo R., 2089n.
Ignatieff M., 1929n.
Ignazi P., 953.
IIDH, 2683.
Imbert P.H., 3086, 4328n.
INA, 2861.
Indrio U., 710.
Ingrao P., 710, 967, 984, 1717n, 2131n, 3706.
Innocenti E., 710.
Innocenzo II, 452.
Invernizzi G., 710, 794.
Invrea F., 473.
IOR, 13, 1134-36, 1139, 1141, 1143, 1211-16, 1316, 1550, 1565 e n, 1566, 1599, 1600 e n, 1602, 1603 e n, 1604, 1606 e n, 1607-08, 1610n, 1612, 1615, 1616, 1618-19, 2196 e n, 2257, 2258-59 e n, 2260, 2261 e n, 2262-64, 2321, 2329, 2331-32 e n, 2333n, 2798, 3518 e n.
Iorio A.M., 783, 914.
IPAB, 1178-79, 2649n, 2827n, 2853n.
IREF, 2841n.
IRI, 2861.
Irti N., 305n, 330, 1369-70n, 1382n, 1715n, 1724n, 1737, 1746, 1768, 1877n, 1962n, 2130n, 2140n, 2416n, 2517n, 2658n, 2861n, 3326n, 3400, 4390n, 4400n.
Isaacs H.R., 2369n.
ISAP, 650n, 2211, 3807, 3861n, 3876n.
Isella Massara C., 1452.
Isman F., 710, 2784n.
ISVAP, 3852, 3854n.
Italia V. 3932n.
- J**
Jacobs F.G., 3085, 4327n.
Jacometti A., 762, 793, 795, 2509, 3905.
Jacuzio R., 344n, 374n, 397n, 429n, 485n, 1970n, 2099, 2217, 3813.
Jaeger N., 2662n, 2865n.

- Jaeger P.G., 232n, 296-98n, 330, 2661n, 2864n.
- Jahier D., 1505n, 1532, 1982n, 2077n, 2099, 2160n, 2486, 3741n.
- Janes Carratù F., 549n.
- Jannaccone C., 224n, 443.
- Janniti Piromallo A., 132n, 1477n.
- Jannuzzi A., 277-78n.
- Jannuzzi L., 680, 686, 710.
- Jansen T., 3090, 4332n.
- Jarvad I.M., 23, 25, 3859n.
- Jasonni M., 680.
- Jayme E., 3116n.
- Jellinek G., 1721, 2137.
- Jemenez J., 1881, 2425, 2542.
- Jemolo A.C., IV, 26, 36, 43n, 45n, 71n, 75n, 93-95n, 99n, 102n, 108n, 114n, 134n, 139n, 145n, 153n, 164-65n, 167n, 170n, 197n, 208n, 213-14n, 218n, 225n, 230-31n, 239 e n, 241n, 243n, 245n, 249n, 254n, 295n, 300, 301-03 e n, 308, 309 e n, 322n, 324 e n, 325n, 327 e n, 330-31, 348n, 355n, 372, 373 e n, 374 e n, 375n, 379n, 396n, 424n, 425, 426n, 438n, 442-45, 464n, 487n, 490n, 492-93n, 500n, 504n, 509-10n, 542n, 544n, 578 e n, 582-83n, 594n, 597n, 608n, 611n, 626n, 628n, 633 e n, 658n, 660n, 684, 686, 710, 738n, 765 e n, 770, 798, 834n, 835n, 845, 847, 848n, 885, 956, 1033n, 1066-67, 1103, 1117, 1129, 1139n, 1150n, 1169n, 1173n, 1185n, 1190n, 1195n, 1197 e n, 1199n, 1216, 1225n, 1227n, 1229-30n, 1241n, 1243-44n, 1258, 1259n, 1275-76, 1279, 1285, 1286n, 1291n, 1295n, 1323n, 1331n, 1362, 1374, 1378n, 1380n, 1411, 1413, 1441n, 1456, 1481n, 1508 e n, 1516 e n, 1527 e n, 1532, 1579n, 1584 e n, 1596n, 1614n, 1625 e n, 1628, 1679n, 1691n, 1704-05 e n, 1713, 1720n, 1736-37, 1739, 1751, 1755-56, 1767, 1772, 1779, 1785n, 1815, 1835, 1836n, 1838n, 1878, 1880, 1903n, 1913n, 1942 e n, 1943n, 1950n, 1976, 1977n, 1979n, 1984 e n, 1991-92 e n, 2032 e n, 2044, 2046n, 2070n, 2080 e n, 2083 e n, 2092, 2094, 2096, 2102n, 2111 e n, 2117, 2119-20 e n, 2127, 2135-36n, 2154n, 2175n, 2180n, 2210-18, 2229n, 2241n, 2268, 2279, 2298-2300, 2316, 2347n, 2358n, 2363, 2421, 2424, 2453 e n, 2471-72, 2488, 2537, 2541, 2557n, 2564 e n, 2565-66, 2598 e n, 2611n, 2722, 2732, 2741, 2892n, 2900n, 2989-90, 3025n, 3252, 3261, 3265, 3302 e n, 3342n, 3348, 3439 e n, 3444n, 3469n, 3500 e n, 3507, 3509n, 3517 e n, 3520n, 3559, 3560 e n, 3563, 3584, 3603, 3609, 3613, 3615-16, 3650, 3655n, 3666n, 3668, 3696, 3755n, 3757n, 3759n, 3807-14, 3866 e n, 3911-12, 3914, 3948, 3974, 3977, 3986 e n, 4032n, 4043n, 4045n, 4063, 4090n, 4122, 4124n, 4125 e n, 4132-33 e n, 4159n, 4167, 4239, 4242, 4247, 4258, 4279, 4299, 4300 e n, 4301-02, 4308n, 4310 e n, 4351n, 4362n, 4364, 4388-92 e n, 4393-94, 4395-4400 e n, 4401, 4402-03 e n, 4404, 4405 e n, 4406, 4407-09 e n, 4410, 4412n, 4421-22, 4435n, 4438n, 4448, 4457, 4486.

- Jennings I., 3877.
Joannes V., 710.
Jocteau G.C., 2183n, 2218, 3814.
Johnson P., 440.
Jombart E., 442.
Jori M., 1369n, 1709n, 1718n, 1737, 2123n, 2133n.
Jorio G.P., 666, 686.
Jotti N., 667, 710, 718, 722, 820, 962, 979, 981, 984, 986, 1106, 1109, 2027, 4284.
Jung C.G., 4145.
- K**
Kaempfe V., 440.
Kant E., 115n, 830n, 1381n, 1739, 2132n.
Kappazzo G., 2921n.
Kedzia Z., 3104n.
Keiser J.L., 2472.
Keiser T.W., 2472.
Kelsen H., 327n, 330, 3864 e n, 3869.
Kennedy J., 1087.
Kennedy R., 1098
Kepel G., 3118n.
Keplero, 3300, 3399, 3582, 4304.
Keynes J.M., 4145.
Khouider S., 3614.
Kindt E., 441.
King M.L., 1098.
Kinsey A., 4145.
Kirner G., 3960, 4018, 4099.
Kisker G., 1326n.
Koch S.A., 474.
Kogan n., 853n.
Kopciowski J., 1256n, 1348n.
Kulisciuff A., 4100 e n.
- L**
La Malfa L., 1499, 1500n, 3540.
La Malfa U., 691, 710, 721, 763-64, 780-81, 865, 890, 953, 978, 993, 1002, 1079, 2195, 3768, 4469, 4498.
La Pergola A., 382n, 501n, 2009, 2732.
La Piana G., 4105 e n, 4126.
La Pietra O., 711.
La Pira G., 711, 962, 979, 2027, 2930, 3323, 3495, 3610, 3662, 4039, 4060, 4358, 4480.
La Rana A., 1147n, 1194n.
La Rocca F., 666, 672, 680, 686, 711-12.
La Spina L., 2952n, 3061n, 3175n.
La Stella O., 712.
La Valle R., 666, 693, 702, 790-91, 800, 802, 805, 1103, 1105, 1118, 1210, 2101, 2580, 2785, 4438n.
Labanchi E., 673.
Labor L., 985.
Labriola S., 1135, 1600, 2258, 2332n, 2363-66, 2587n, 2792, 3171n.
Lacaita P., 1053, 2049.
Lacalamita M., 3706 e n.
Laconi R., 1859n, 1957n, 2228n, 2395n, 2508n, 2891n, 4144.
Laeng M., 1242n, 1266-67n, 1348n.
Laghi S.L., 1673.
Lagomarsino G., 4477.
Lagorio L., 857n, 858, 859n.
Lai B., 672.
Lalli C., 25, 4193n.
Lama L., 710.
Lamberti G., 1486.
Lambertini M., 672, 710.
Lambruschini L., 859.
Lampertico F., 1632, 1637.
Lancellotti P., 1665.
Lanchester F., 24, 2097, 3859n, 3943n
Lancioni A., 806.

- Lancisi M., 1879, 2423, 2539.
Landolfi A., 686.
Landolfi F., 3479, 3487.
Landolfi S., 57n, 214n, 217n, 236n, 378n, 1323n, 1532, 1679n, 1770, 1956n, 2173n, 2490, 2500, 2721, 2728, 2732, 3479, 3487, 3753n.
Lanza G., 1054, 2153, 2919n, 3208, 3242, 3255, 3306, 3406, 3544, 3625, 3689, 4071, 4245.
Lanzara P., 680, 686, 711.
Lanzi A., 2450, 2472, 2520n.
Laporta R., 851, 912, 1258n, 1454, 1490n, 2927n, 3263, 3464n.
Lariccìa E., XXII.
Lariccìa G., XXII.
Lariccìa L., XXII.
Lariccìa M., XXII.
Lariccìa P., XXII.
Lariccìa S., I, XXII, 5, 8, 18, 23-24, 125n, 331, 445, 471n, 527n, 587n, 598n, 602n, 605n, 610n, 618n, 623n, 627n, 642n, 672, 815n, 845n, 847n, 889, 951n, 971, 1053, 1068n, 1125, 1129, 1138n, 1142n, 1145n, 1147n, 1149n, 1152n, 1156n, 1160, 1162, 1165-66, 1168-69n, 1171-73n, 1176n, 1178n, 1180n, 1185n, 1187n, 1190n, 1193-94n, 1196n, 1199n, 1201n, 1209-10, 1215-16, 1217-18n, 1220n, 1223n, 1225n, 1227n, 1230n, 1234-35n, 1240, 1241n, 1243n, 1247-48n, 1250n, 1266n, 1269n, 1271n, 1276-78, 1284n, 1288n, 1291-99n, 1323n, 1325n, 1327n, 1333n, 1335-36n, 1338n, 1340n, 1342-43n, 1350-51n, 1353-55n, 1358n, 1370n, 1380n, 1386-87n, 1390n, 1392-93n, 1423-24n, 1431n, 1438n, 1440-41n, 1451n, 1454, 1464n, 1466-67n, 1469n, 1471n, 1475-76n, 1478-81n, 1486n, 1489n, 1504n, 1512n, 1520-21n, 1532-33, 1551n, 1553-56n, 1562n, 1565n, 1567n, 1574n, 1576-77n, 1580n, 1582n, 1588-89n, 1596n, 1602n, 1608n, 1610-11n, 1613-14n, 1616-18n, 1620n, 1630-33n, 1679n, 1681n, 1686-87n, 1693n, 1696n, 1700n, 1705n, 1717n, 1720-25n, 1727n, 1729n, 1737-38, 1746-47, 1751, 1755, 1766-67, 1769, 1771, 1778-81, 1788n, 1790n, 1794n, 1798-99n, 1807n, 1810, 1813-14, 1819, 1822-23n, 1829-30n, 1834n, 1838n, 1846n, 1848n, 1859n, 1871n, 1878, 1891n, 1893n, 1899n, 1903n, 1905n, 1910n, 1927, 1930-31n, 1936n, 1949-50n, 1954n, 1968n, 1975n, 1979n, 1989n, 1994n, 1996n, 2005n, 2009-10n, 2014n, 2016-18n, 2020n, 2026n, 2034n, 2037n, 2057n, 2067-68n, 2074n, 2082n, 2085-87n, 2092-94, 2097-98, 2100, 2107n, 2109n, 2111n, 2120n, 2131n, 2135-41n, 2143n, 2145n, 2151n, 2155n, 2163-68n, 2173n, 2179-82n, 2184-85n, 2189-94n, 2196n, 2199n, 2210, 2213, 2215, 2217-22, 2224-25n, 2227n, 2229-30n, 2232-33n, 2235-43n, 2244-47, 2248n, 2255n, 2258n, 2261n, 2264, 2275n, 2288, 2290-92, 2297, 2302, 2304, 2316-17, 2323n, 2325n, 2326n, 2329n, 2331-32n, 2336-38n, 2343n, 2347-49n, 2355n, 2369-72n, 2385-86n, 2388n, 2396n, 2407n, 2422, 2439n, 2451-54n, 2472-73, 2489-92, 2496-97, 2499, 2500-

- 04, 2512n, 2528-31n, 2535n, 2538, 2548, 2554, 2555-58n, 2560n, 2567-69n, 2572-73n, 2576n, 2584-85, 2588, 2589n, 2591n, 2594n, 2644n, 2678n, 2696n, 2713n, 2714n, 2725, 2727-28, 2730, 2732, 2743, 2747-49, 2751, 2753, 2758-59, 2767, 2777-78n, 2782n, 2786n, 2789-90, 2793, 2807, 2811, 2821n, 2847n, 2881-82n, 2886-87n, 2890n, 2892-93n, 2895-98n, 2900n, 2910n, 2920n, 2927n, 2952n, 2955n, 2957-58n, 2970n, 3007n, 3015-16n, 3023n, 3026n, 3045, 3060n, 3064-66n, 3077n, 3084-85, 3087, 3089, 3096, 3100-01n, 3114n, 3121n, 3129n, 3142n, 3148n, 3174n, 3177-78n, 3185n, 3206n, 3232n, 3262-68, 3279n, 3281n, 3286n, 3305, 3308n, 3311n, 3312n, 3314-15n, 3319-20n, 3332n, 3349-50n, 3352n, 3376-77n, 3398n, 3411n, 3415, 3421-24n, 3426n, 3433-34n, 3438n, 3444n, 3446-48n, 3451n, 3457n, 3459-60n, 3463-64n, 3466-67n, 3469-70n, 3472n, 3477-79, 3481, 3483-85, 3487-88, 3512n, 3512-16n, 3518n, 3520-21n, 3524-25n, 3532n, 3535-38n, 3549n, 3558-59n, 3564n, 3567, 3573n, 3599, 3601, 3608-14, 3619, 3642n, 3645n, 3647n, 3661n, 3666-67n, 3670-71n, 3698n, 3700n, 3711-12n, 3714n, 3718n, 3722n, 3725n, 3727n, 3764n, 3769-70n, 3785n, 3806n, 3809-11, 3813-18, 3821-22n, 3833n, 3836n, 3841n, 3858, 3860n, 3883n, 3887n, 3890, 3894, 3899n, 3901-02n, 3904n, 3930n, 3948n, 3986n, 3999-4002n, 4009n, 4038n, 4043-44n, 4048n, 4087n, 4107n, 4114n, 4117n, 4132n, 4142n, 4147n, 4149-50n, 4153n, 4163, 4169, 4173, 4175, 4177, 4179, 4183-84, 4191, 4201n, 4203n, 4208n, 4211n, 4224, 4228, 4230-31, 4239, 4258, 4295, 4302, 4310-11n, 4316-17n, 4323n, 4329n, 4339n, 4346n, 4357n, 4362-63n, 4367-68n, 4387n, 4394n, 4401n, 4410n, 4413n, 4418n, 4421 e n, 4422, 4423n, 4425n, 4428n, 4434n, 4436n, 4438n, 4452n, 4455-57n, 4477n, 4482n, 4496n.
- Larraona A., 440.
Laserra G., 3402.
Laski H., XVII, 3877.
Latini I., 1673.
Lattanzi F., 1166.
Lattanzi G., 3999n.
Lattanzio V., 549n, 551n.
Laurelli E., 3263, 3464n.
Laurent F., 2213, 3810.
Laurent V., 2213.
Lautsi S., 4181, 4341-42, 4344.
Lavagna C., 192n, 232n, 298n, 331, 378n, 527n, 532n, 630n, 666, 1146n, 1194n, 1340n, 2493, 2661n, 2864n, 2980, 3025n, 3399, 3402, 3456n, 3481, 3488, 4448.
Lazzarini G., 3160, 4229.
Lazzaro A., 1884, 2429, 2545.
Lazzati G., 604, 653, 696, 790, 854, 1077, 2621.
Le Bras G., 429n, 435n, 445, 473, 486n, 495 e n, 732 e n, 1780, 1970n, 2099, 2217, 3813.
Le Goff J., 3340 e n, 4305 e n, 4306n.
Lecaldano E., 3519n.
Leda A., 4124n.

- Ledda F., 712, 3278n, 3558n, 3953.
Ledda G., 3964-65.
Lefebvre M., 413n, 441-42.
Legnani M., 853n.
Lehmbruch G., 1323n.
Leibholz G., 189n.
Leicht P.S., 2214, 3810.
Leitner B., 448n.
Lener A., 1123, 1145n, 1158, 1166,
1182n, 1183n, 1217n, 1295n,
1345-46, 1892n, 2265, 2336n,
2589n, 2665-66n, 2868-69n,
3400, 3706 e n, 3950, 3952.
Lener S., 213n, 378n, 441, 443, 495n,
594n, 609n, 658n, 666, 672,
687, 1117, 1125, 1145n, 1217n,
1533, 1889-90, 1892n, 1895-96n,
1965n, 2106n, 2336n, 2339n,
2360n, 2417n, 2434-35, 2443n,
2447n, 2473, 2551-52, 2733.
Lenoci Vivo V., 712.
Lenzi M., 712.
Leogrande A., 4088 e n.
Leonard G., 3297, 3579.
Leonardi E., 1964n.
Leonardo da Vinci, 4302.
Leone G., 679-81, 683-84, 688, 701,
705, 982, 1103, 1756, 1767,
3003, 3709n.
Leone L., 3266.
Leone XIII, 455, 1652, 2158 e n,
2214, 3810, 3867n, 4017, 4097,
4122n, 4256, 4258.
Leonetti N., 2659n, 2827n, 2862n.
Leoni C., 3615, 3821n.
Leonorì F., 712.
Leonorì G., XXI.
Leonzio V., 2323n.
Lerner G., 2814.
Lessona C., 1637.
Leti G., 1647-48.
Levi A., 555, 597n, 1453, 1880,
2173n, 2424, 2540, 3228n,
3753n, 3820n, 4344n, 4394.
Levi C., 712, 378n, 597n, 712.
Levi D., 793.
Levi Arian G., 803, 920.
Levi Della Torre S., 3266.
Levi della Vida G., 3887, 3902.
Levi F., 1404, 2554.
Levi I., 115n.
Levi L., 1405.
Levi Montalcini R., 2457n.
Leziroli G., 1533, 1564n, 1943n,
1956n, 2094, 2199n, 2220,
2257n, 2262, 2266, 2317, 2473,
2539, 3488.
Li Vecchi R., 397n, 402n.
LIAC, 675.
Liberti L., 1125.
Licata G., 712.
LID, 669, 675, 681, 700, 720.
Ligi F., 672-73, 680, 687, 712.
Lignani P.G., 2264.
Lignola C., 1677n.
Liguori G., 2266.
Liguori A.M., 3432n, 4007n.
Liguoro L., 712.
Lilli V., 712-13.
Lillo P., 2222, 2503, 3818.
Limiti G., 3821.
Linati L., 713.
Lindner U., 3030n.
Linguet S.N.H., 3160n.
Liotti R., 993.
Lipari M., 3272n, 3393n.
Lipari N., 713, 1150n, 1190n, 1220n,
1225n, 1270n, 1392n, 1406,
1579n, 1714 e n, 1715-16n, 1723n,
1730n, 1735, 1738, 1903n, 2128
e n, 2129-30n, 2139n, 2148n,
2272n, 2347n, 2764-65, 2767,
3321n, 3326n, 3400, 3402, 3702,
3918, 4189, 4191.

- Lipari V., 4107n.
Liquori A., 2583, 2788.
Lisitano A.M., 1882, 2426, 2543.
Liuzzi Barzilai L., 283n.
Livi A., 713.
Livingstone R.W., 1242n.
Llamazeres Fernandez D., 1878, 2422, 2538.
Lo Castro G., 161n, 246n, 445, 504n, 580n, 618n, 1466n, 1555n, 1557n, 1592, 1593 e n, 1612n, 1769, 1816, 1819, 1850n, 1948n, 2072n, 2095, 2199n, 2201-02n, 2248-49n, 2263-64, 2266, 2317, 2329n, 2335n, 2390n, 2473, 2528n, 2539, 2548, 2725, 2733, 3016.
Lo Moro V., 3930n.
Lo Porto G., 1135, 1600, 2258, 2332n.
Locke J., 2212, 3808.
Lodi M., 1350n.
Lodini E., 1453.
Lojacono V., 92n, 285n.
Lojodice A., 3860n.
Lollobrigida G., 709.
Lombardi F., 850n, 1738, 2136n, 2473.
Lombardi F.V., 1255n, 1720.
Lombardi Gabrio, 304n, 331, 535n, 546n, 666, 668, 669, 680, 687, 696, 699, 700, 704, 708, 709, 711, 714, 719, 725, 728, 729.
Lombardi Giorgio, 543n, 1533, 1875n, 1881, 1883, 2179n, 2317, 2410n, 2424, 2427, 2473, 2533n, 2541, 2544, 2700, 2726, 2733, 3763n, 4159.
Lombardi R., 713, 970, 2049.
Lombardi Satriani L.M., 2463.
Lombardi Vallauri L., 1889, 2434, 2463, 2470, 2551, 3307, 3402, 3604, 3610, 3613-14, 3683, 3833, 3977, 4018, 4144 e n.
Lombardia P., 1322n, 1368n, 1375, 1705n, 1769, 1832-33n, 1973-74n, 2099, 2205n, 2989, 4448.
Lombardini S., 1245n.
Lombardo C., 806.
Lombardo Radice G., 3987n, 4018, 4099, 4133n, 4389 e n, 4390.
Lombardo Radice L., 713, 716, 835n, 851, 913, 1487, 1733.
Long G., 1215, 2220, 2246-47, 2257, 2323n, 2451n, 2453n, 2474, 2501-03, 2538, 2548, 2777, 3266, 3488, 3816, 4161.
Longhi S., 261n.
Longo L., 713, 960, 987, 1233n, 2571n, 2666n, 2669n, 2733n, 2777n, 2832n, 2869n, 2871n.
Longo M., 680, 713.
Lopez de Onate F., 3942n.
Lorenz K., 1443n.
Lorenzoni F., 655n, 3267n.
Losano M.S., 666.
Losavio G., 2576n, 2586, 2601-03, 2781n, 2791.
Loteta G., 687.
Lotito G., 2420n.
Loy G., 3822n.
Luciani A., 1117.
Luciani M., 2587, 2792, 2970n, 3077n, 3139, 3195-96, 3400-01, 4410.
Lucidi G., XXI.
Lucien-Brun J., 666.
Lucifero R., 801, 962, 1483, 2027, 2770, 2922, 3171n, 3495, 3828.
Lucifredi R., 597n, 1880, 2424, 2540, 3227n, 3821n, 3923n.
Lucini M., 680, 687, 713.
Luckmann T., 2369n, 2373n, 2474.
Ludovico il Pio, 451.

Lugli R., 714.
Luhmann N., 1707 e n, 1723n, 1738,
2139n, 2474.
Luiselli B., 3341, 3342n, 4307n.
Luiso P., 3706.
Lumetti L., 1255n.
Lunati G., 3264, 3469n.
Lupi L., 2942n, 3079, 3163n.
Lupo N., 3204-05, 3237n, 3380n,
3394n, 3401.
Lupoi M., 3702.
Luporini C., 849n, 3363.
Lutero M., 708, 2211, 3808.
Luxemburg R., 3679n.
Luzzati L., 1654.
Luzzatto A., 795, 3266.
Luzzatto F., 3887, 3902.
Luzzatto G., 1454, 2927n, 3030n,
3137-38n, 3146n, 3568.
Luzzatto L., 801, 3450.
Luzzatto S., 3685.
Luzzatto Fegiz P., 714.

M

Macaluso E., 982.
Macario L., 714.
Maccarone, 360n.
Macchi A., 673, 1089.
Macchia L., 170n.
Macchiarelli G., 1628, 1644, 1646,
1664, 1669, 1671-72, 1847n,
2387n.
Mache K.F., 440.
Machiavelli N., 3169.
Maddalena P., 952n, 1424n, 3711n.
Madeo A., 714.
Mafai M., 714, 2959n, 3066n
Maffeo L., 2574n, 2583, 2779n,
2788.
Maffettone S., 2753, 2767, 4179,
4191.
Maffi F., 965.
Maffo L., 1236n.
Maggi V., 1860n, 1883, 1958n,
2396n, 2427, 2510n, 2543.
Maggiolini A., 2929-30n.
Maggiolini S., 714, 1255n.
Maggiore G., 1475n.
Maggiore U., 131n.
Magi P., 714.
Magister S., 714-15.
Magli I., 1723n, 2139n.
Magliocchetti M., 8, 732n, 1152n,
1766.
Magnani L., 86n.
Magni C., 93n, 241n, 362n, 383n,
397n, 401n, 423n, 435n, 437n,
461e n, 474, 495n, 498-99n,
507n, 512n, 529n, 581n, 781,
1079, 1160, 1288, 1322, 1385n,
1504n, 1534, 1551n, 1625n,
1691n, 1771, 1778, 1785n,
1807n, 1829n, 1943n, 1968n,
2056n, 2089n, 2094, 2098, 2214,
2317, 2460n, 2474, 2499, 2502,
3026n, 3444, 3810.
Magni L., 4219-21.
Magno P., 3018n.
Magris C., 2926, 2927n, 3345n,
3519n, 4312n.
Maioglio P., 787.
Maiorca C., 30 e n.
Maiorino T., 687, 715.
Maisto F., 715.
Majetti, 1649.
Majno L., 304n.
Majore I., 715.
Malagodi G., 691, 698, 701, 715,
726, 806, 978.
Malaparte C., 878, 3899.
Malaspina T., 655n, 687, 715.
Malatesta S., 715.
Malfatti E., 3431n, 3999n.
Malintoppi A., 77-78n, 82n, 85, 86n,

- 594n, 601n, 655n.
Malinverni A., 397n, 399n.
Malinverno E., 715.
Malizia R., 3930n.
Mameli G., 3155.
Mamiani T., 2938-39, 3157-58n.
Mammì O., 692.
Mammucari M., 793, 918.
Manacorda M.A., 851n, 2219, 3263, 3266, 3464n, 3815.
Manca E., 715.
Mancina C., 2957, 2958n, 3065 e n.
Mancini D., 2027, 2335n.
Mancini G., 680, 792, 964.
Mancini I., 17, 3015n.
Mancini P., 3171n, 3495.
Mancini P.S., 1635, 1811, 3116 e n, 3740, 4244, 4251, 4255, 4266.
Mancini T., 36n, 45n.
Manco G., 2584, 2789.
Mandarino G., 806.
Manetti M., 3347n, 3350n, 3523n, 3525n, 3656n, 3841n, 3858, 4033n, 4314n, 4317n, 4352n.
Manfellotto R., 680, 715.
Mangia A., 3860n.
Mangiameli S., 1888, 1890, 1947n, 2071n, 2433, 2435, 2451n, 2474, 2550, 2552, 3860n.
Mangini L., 1659.
Mangoni L., 2613n, 3749n, 4275.
Manoukian F., 796n.
Manoussakis, 3045, 3319n.
Mansoubi M., 3266.
Mantineo A., 3263, 3464n, 4497n.
Mantini P., 3615.
Mantovani F., 1233n, 2571n, 2584, 2776n, 2789, 3791n.
Mantovani H., 715.
Mantovani M., 2445, 2474.
Mantuano G., 666, 1575n, 2558n, 2592n.
Manzanares J., 1766.
Manzini V., 53n, 55n, 57n, 130n, 318n, 331, 474, 490n, 1475n.
Manzoni A., 4302.
Maragliano R., 1536n.
Maraglino G., 766.
Maran A., 3615.
Marani G., 2761, 2767, 4186, 4191.
Maranini G., 340 e n, 376n, 1430n, 2997n, 3710 e n.
Marantonio Sguerzo E., 1326n.
Marasà G., 2837n.
Marazza A., 752.
Marazzato O., 474.
Marchesi C., 850, 851n, 912, 962, 964-65, 969, 972, 1483-86, 2769-71, 2921-23, 3495, 3820n, 3827-29, 4022.
Marchesi G., 2027, 2474.
Marchetta B., 1189n.
Marcialis M., 2549.
Marcinkus P., 1134, 1211, 1599-1600, 1610n, 2261n, 2263, 2332n.
Marcone G., 363n, 366n.
Marcora G., 819, 3905n.
Marenco A.M., 1256n, 1259n, 1359n, 1451n.
Marenghi L., 1643.
Margiotta Broglio F., 144n, 445, 483n, 494n, 502n, 655n, 693, 715, 955, 972, 975, 1053, 1179n, 1241n, 1247-48n, 1256n, 1259n, 1294n, 1349n, 1359n, 1379n, 1393n, 1565n, 1603 e n, 1610n, 1632n, 1720n, 1724n, 1738-39, 1798, 1822n, 1385n, 1504n, 1534n, 1551, 1625n, 1691n, 1771, 1778, 1785n, 1807n, 1829n, 1969-70n, 2094, 2097, 2099, 2135n, 2141n, 2154n, 2159n, 2211-18, 2240n, 2246, 2258n, 2265, 2318, 2331n,

- 2474, 2500, 2611n, 2733, 2899n, 2921n, 3080-82, 3084, 3089-90, 3095-96, 3129n, 3262, 3267, 3349n, 3523n, 3736n, 3740n, 3744-45n, 3752n, 3807-14, 4161, 4251, 4258, 4302, 4316n, 4323n, 4325-26n, 4331-32n, 4337-39n, 4390-91n, 4400n, 4407n, 4411n, 4422, 4455n.
- Margotti G., 4255.
- Maria E., 766.
- Maria Teresa (imp.), 455.
- Mariani G., 2582, 2788.
- Mariani R., 3615.
- Mariconda G., 2644n, 2822n, 2847n.
- Marin E., 766.
- Marina F.A., 257n, 263-64n, 266-67n, 273-74n, 280n, 283-84n.
- Marinelli G., 1518, 1534, 2318, 2474.
- Marinelli V., 3402.
- Marini A., 3602, 3604, 3607, 3614.
- Marini F.S., 3614.
- Marini G., 1680n, 2191n, 3154n, 4258.
- Marino E., 715.
- Marino I., 1235n, 2573n, 2778n.
- Marino R., 24, 715, 3980n.
- Mariotti L., 549-50, 555, 560, 680.
- Maritain J., 1265n, 2217, 2695 e n, 3813.
- Marone R., 3615.
- Marongiu A., 259n.
- Marongiu Buonaiuti C., 2158n, 2214, 3810, 4256, 4258.
- Marongiu G., 3229n.
- Marovelli P., 2994n.
- Marquardsen E., 2210, 3806.
- Marraro H., 3153n, 4226, 4258.
- Marsilio da Padova, 454, 3342.
- Martina G., 1241n, 2211, 2216, 2614n, 3748-49n, 3808, 3812.
- Martinazzoli M., 1865, 1867, 1868 e n, 2401, 2403 e n, 2513n.
- Martinelli C., 3423n, 4001n.
- Martinelli D., 1417.
- Martinelli E., 2550.
- Martinelli L., 2553.
- Martinelli R., 616n, 680, 687, 715.
- Martines T., 1147n, 1194n, 1223n, 1324 e n, 1340n, 1850n, 1854-55n, 1873-75n, 1885, 1887, 1938n, 2335n, 2389n, 2394n, 2409-11n, 2430, 2432, 2493-94, 2527n, 2532-33n, 2546, 2548, 2587, 2699-2700n, 2729, 2733, 2792, 2989, 3399, 4448.
- Martinetti P., 3887, 3902, 4389.
- Martinez G., 159n, 1454.
- Martinez-Torron J., 3081, 3094, 3098, 3267, 4323n, 4337n, 4341n.
- Martini C.M., 1717n, 2131n, 2216, 3812.
- Martini F., 3905n.
- Martini G., 2583, 2788.
- Martino L., 2502.
- Martino P., 2213.
- Martino R., 2265.
- Martino V, 678, 2937n, 2945n, 3078, 3156, 4257.
- Martinoli M., 3821n.
- Martinotti G., 3027, 3029 e n, 3030n, 3033-34, 3133, 3142, 3415, 3419-20, 3567, 3569, 3571, 3943, 3945-46.
- Martone M., 4198.
- Marvasi T., 1896n, 2339n.
- Marx K., 709, 725, 1277, 3743, 4269.
- Marzano F., 1886, 2318, 2430, 2453n, 2474, 2546.
- Marzo E., 18, 2971n, 3264, 3266, 3343n, 3469n, 3538n, 3673n,

- 3696n, 4050n, 4369n.
Marzuoli C., 3331n, 3822n.
Masaracchia A., 3282n.
Maselli S., 3614.
Masi M., 3822.
Masi R., 1766.
Masina E., 1442, 1470n, 2580, 2785.
Masini S., 715.
Massa R., 1454.
Massera A., 3862n.
Massey I., 4102 e n, 4104 e n, 4108n.
Mastelloni L., 1685 e n.
Mastroianni R., 2027, 2770.
Mastrojanni O., 962, 1483, 2922, 3495, 3828.
Mastropaolo A., 1242n.
Mastropasqua S., 3821n.
Maternini Zotta M.F., 1691n, 1785n, 2247, 2263, 2266, 2503.
Matta G., 1855n, 1888, 1956n, 2412n, 2433, 2522n, 2550.
Mattarella B.G., 3275n.
Mattarella G., 3660n, 4037n, 4356n, 4419.
Mattarolo, 3016n.
Mattei E., 687, 715.
Mattei Gentili P., 1632n, 3745, 4270.
Mattei M., 3821n.
Mattei T., 2228n, 2891n.
Matteotti G., 4101, 4138 e n, 4196, 4393.
Matteotti G.M., 763.
Matteucci N., 715-16, 830-31n, 1243n, 1344n, 1388n, 1404n, 1731n, 1734, 1780, 1819, 1883, 2092, 2123n, 2212-13, 2320, 2427, 2477, 2543, 2554, 3525n, 3808-09, 3882, 3883n, 4317n.
Mattheeuws A., 2335n.
Mattioli G., 3567.
Mattioni A., 597n, 1427n, 2585, 2790, 3822n.
Mattioni S., 3710n.
Maturi W., 4239-40, 4258.
Mauceri C., 3266.
Maurizio L., 1256n.
Mauro T., 348n, 1323n, 1557n, 1679n, 2249n, 2264-66, 2290, 2584-85, 2789-90.
Mayer F.J., 2318, 2442n, 2474-75.
Mayno L., 331.
Mazza S., 1257n, 1266n, 1359n, 2381n.
Mazzacane A., 3862n.
Mazzacane E., 270n, 273n, 350n, 352n, 1038n.
Mazzali G., 2509n, 3905.
Mazzamuto M., 3272n, 3275n.
Mazzamuto S., 3393n.
Mazzarolli L., 3198, 3999n.
Mazzaroppi C., 806.
Mazzatosta M.T., 1245n.
Mazzeo G., 678.
Mazzeo S., 1670.
Mazzini G., 2936n, 2937 e n, 2938, 2941 e n, 2942n, 2943 e n, 2952, 2976, 3037, 3052n, 3060, 3078-79, 3152n, 3156-57 e n, 3161 e n, 3162-63n, 3174, 3891, 3984, 4091n, 4130, 4228, 4230, 4232, 4258.
Mazzini V., 208n, 728.
Mazziotti Di Celso M., 2501, 2507n, 2733, 2793, 3025n.
Mazziotti M., 716.
Mazzolari P., 836, 854, 1077, 2216, 2621, 3812.
Mazzoni C., 1270n.
Mazzotti G., 687.
Mazzuca, 1610.
McGrath P.A., 473.
Meale G., 2265, 2587, 2792.
Meccoli S., 687.
Mei C., 1257n.

- Melandri G., 2760, 2767, 4185, 4191.
Melani E., 716.
Mele E., 1889, 2433, 2550, 4207n.
Melegari G., 2248n, 2264, 2329n.
Meli A., 716.
Melica L., 3116n.
Melichar E., 441.
Melis G., 3885n, 3893.
Mellini M., 616n, 665-66, 673, 681, 687-88, 716, 1135, 1600, 1886-87, 2258, 2332n, 2430-31, 2438n, 2546-47.
Melloni A., 2265, 2618 e n, 2931n, 3324n, 3662n, 4039n, 4060, 4358n, 4481n.
Melograni L., 716.
Meloncelli A., 3821n, 3969.
Meloni G., 3165n, 3822.
Melucci A., 2369n, 2373n.
Mencarelli M., 1242n.
Meneghetti S., 777.
Menghini F., 666, 673, 681, 688, 716.
Menghini L., 2670n, 2834n, 2873n.
Menghini P., 1216.
Mengoni L., 1474n, 2263, 3389n, 3402.
Mengozzi P., 1911n, 2274n, 2356n.
Mennini L., 1134-35, 1211, 1600.
Meoli C., 4212n.
Meranghini U., 1881, 2425, 2541-42.
Mercadante F., 24, 3943n.
Mercuri L., 838n.
Mereghetti P., 4220, 4258.
Merlin L., 4145.
Merlin U., 962, 2923.
Merlini S., 541n, 605n, 1146n, 1194n, 2027, 3455n, 3495.
Merlino F.S., 1484, 3828.
Merloni F., 2953n, 3027, 3061n, 3175n, 3940n.
Merola A., 4090n, 4101n, 4105n, 4120n.
Merolla F., 3917.
Meroni G., 1215, 3328.
Merusi F., 884, 1179n, 1232-33n, 2571n, 2584, 2776n, 2789, 3791, 3937.
Merzagora I., 4146n.
Messadra S., 3123n.
Messina G., 1475n.
Messina R., 1885-86, 1888, 2428-30, 2432, 2544-46, 2548-49.
Messina S., 60n, 131n, 366-67n.
Messineo A., 1880, 2424, 2540-41.
Messineo F., 69n, 132n, 163n, 350-51n, 1474n, 3389n, 3402.
Messinetti D., 3326n.
Metz R., 2290.
Meucci G.P., 716.
Meyendorff J., 736n.
Mezzanotte C., 1183n, 3394n, 3400, 3713, 3993n.
Mezger E., 226n.
Micci C., 1115.
Miccoli G., 2212, 2610n, 2614n, 2736, 2767, 3517, 3808, 4192.
Micheli F., 681.
Micheli G.A., 1956n.
Michelini Di San Martino L., 2502.
Michels R., 1706.
Miele G., 96n, 399-400n, 423n, 3278n, 3558n, 3861n.
Miele M., 493n, 2659n, 2827n, 2861n.
Mieli P., 716.
Migliazza A., 2704n.
Miglio G., 3143, 3862n.
Migliori D., 92n.
Migliorini L., 3706, 3952.
Migliorino G., 716.
Mignoli A., 298n, 331.
Mignone C., 3932n.

- Mila M., 3885n.
Milani L. (don), 800, 879, 887, 1845, 1879, 1886, 2423, 2431, 2509n, 2539, 2547, 3013, 3679 e n, 4374.
Milano A., 1982n, 2099, 2485, 2502.
Milano G.P., 1179n.
Milic E.M., 3030n.
Millefiorini P., 926.
Miller R., 2475.
Milton J., 792, 917.
Minella G.G., 1638.
Minervini G., 1215-16, 1565n, 1605 e n, 1606n, 2258n.
Minervino F., 777-78.
Minghetti M., 312n, 329, 2214, 3201-02, 3234 e n, 3810, 3916, 4247, 4249.
Minoli E., 2703n, 2704 e n.
Miotto G.P., 1886, 2431, 2547.
Mirabelli C., 31n, 32-33 e n, 681, 885, 887, 1179n, 1183n, 1269n, 1326n, 1344n, 1380n, 1392n, 1441n, 1481n, 1534n, 1691n, 1722n, 1724n, 1739, 1745, 1767, 1785n, 1795n, 2093, 2138n, 2140n, 2192n, 2227n, 2245, 2318, 2371n, 2375n, 2475, 2501-02, 2585-86, 2702n, 2705n, 2790, 2890n, 3081, 3265, 3267, 3469n, 3614, 4332n.
Missiroli M., 673, 2215, 3811.
Mistò L., 2218-19, 3814, 3816.
Mitolo A., 1863n, 2399n.
Mittone A., 3840n, 3858.
Modestino E., 115n.
Modica L., 3140.
Modugno F., 26, 531n, 673, 1174n, 1199n, 1223n, 1250n, 1534, 1681n, 1804n, 1827n, 1886, 1890, 1914n, 1967n, 2017n, 2180n, 2222, 2241n, 2318, 2358n, 2420n, 2430, 2435, 2449n, 2475, 2503, 2522n, 2526n, 2546, 2549, 2552, 2727, 2733, 2757, 2767, 2793, 2900n, 3399-3400, 3646n, 3764n, 3818, 3993n, 4183, 4192, 4219n.
Mohr-Scheuch A., 666.
Molaschi V., 3286n.
Molteni G., 1037-39n.
Monaco R., 67n, 86n, 263n, 280n, 4342.
Mondin B., 716.
Mondo L., 4259.
Mondolfo A., 2020n.
Mondolfo U.G., 774, 4018, 4094 e n, 4099.
Moneta P., 1151n, 1168n, 1210, 1300n, 1380n, 1393n, 1576-77n, 1724-25n, 1739, 1883, 1899-1900n, 2094, 2141n, 2213, 2220, 2318, 2335n, 2343-44n, 2427, 2475, 2506n, 2517n, 2539, 2543, 2552, 2558n, 2591n, 2737, 2767, 3805n, 3809, 3816, 4163, 4192.
Mongardini C., 1388n.
Monicelli M., 673, 716-17.
Montale E., 717.
Montanari B., 1882, 2096, 2426, 2542.
Montanaro C., 1534, 2318, 2475, 2504, 3350, 3471, 4318.
Montanelli I., 687, 691, 717.
Montecchi M., 2940, 3160, 4229.
Montedoro G., 3273n, 3860n.
Monterisi V., 1484, 2770, 2923, 3828.
Montesano L., 202n, 204 e n, 205n, 210n, 386-87n, 1702n, 1796n.
Montesano S., 4497n.
Montesanto G., 1095.
Montesquieu, 2993.
Monteverde F., 717.
Monti A., 599n, 3431, 3953, 4006n,

- 4116 e n, 4219, 4259, 4301, 4406.
Monti C., 2951, 3059, 3173.
Monti G., 597n.
Monti T., 3653n, 4030n, 4339n.
Monti V., 717.
Montini G.B., v. Paolo VI
Montuschi F., 1348n.
Moon S.M., 2468, 2473.
Moratti L., 3138-40, 3682, 3684, 3832, 3834.
Moravia A., 717, 729.
Morbidelli G., 1881, 2425, 2541, 3203, 3236n, 3393n, 3843n, 3858.
Morcavallo A., 673.
Mordini A., 311n.
Morellato G., 787.
Morelli E., 3160n.
Morelli G., 75n, 86n, 280n, 467n, 474, 1757, 1767.
Morelli M.R., 1250n, 1352n.
Morello V., 2215, 3811.
Moretti E., 1215, 1677n.
Morghen R., 4404.
Mori M., 3266.
Moriconi C., 1768.
Mormile P., 1860n, 1871n, 1886, 2396n, 2406-07n, 2431, 2547, 2697n.
Moro A., 867, 889, 919, 962, 977, 986-87, 1060, 1088, 1090, 1102, 1109-10, 1116, 1253, 1290, 1483-84, 1487, 1849n, 2027, 2068n, 2389n, 2526n, 2625, 2769-71, 2773, 2921-23, 2926, 3171n, 3495, 3677, 3827-29, 3831, 3930n, 3958, 3980-81, 4054, 4372.
Moro A.C., 1220n.
Moroni A., 10, 243n, 584n, 1202n, 1243n, 1371n, 1386n, 1534, 1737, 2139n, 2311, 2316, 2318-19, 2464, 2472, 2475-76, 2586, 2791.
Morra N., 2739, 2767, 4165, 4192, 4387.
Morra R., 3261, 3444n.
Morrone A., 3860n.
Mörsdorf K., 441-42, 479n, 2289.
Morselli G., 1450n.
Mortara L., 1658, 3327n.
Mortara V., 2649n, 2710n, 2827n, 2841n, 2853n, 2998n.
Mortati C., 15, 22, 67n, 72n, 75n, 135n, 204n, 207n, 220n, 271n, 305 e n, 306n, 323n, 324 e n, 331, 356-57n, 366n, 379-381n, 384-85n, 390n, 447n, 469, 470-72n, 490n, 492n, 497n, 499-500n, 508n, 513n, 520, 521 e n, 524n, 533n, 540n, 569n, 599n, 601n, 627n, 950n, 1095, 1150n, 1189n, 1219n, 1249n, 1264n, 1334n, 1340n, 1405, 1427n, 1432n, 1438n, 1454, 1457, 1471n, 1498 e n, 1534, 1680n, 1712 e n, 1713n, 1739, 1938-39n, 1941n, 2001-03 e n, 2004-05, 2006-07 e n, 2008-09, 2010n, 2011-12 e n, 2013, 2015 e n, 2016, 2017 e n, 2018-19, 2039n, 2045n, 2050, 2126 e n, 2174 e n, 2177n, 2229n, 2245, 2318, 2475, 2490, 2493-94, 2585, 2625, 2627, 2722, 2725, 2728-29, 2733, 2754, 2768, 2774, 2789, 2892n, 2926n, 2948n, 2958 e n, 2989, 3066 e n, 3178, 3179n, 3201-01, 3234-35 e n, 3287 e n, 3353 e n, 3399, 3402, 3425n, 3448-49, 3479, 3481, 3487, 3503n, 3515 e n, 3516n, 3605, 3617, 3634-35 e n, 3636, 3637 e n, 3638, 3640 e n, 3641 e n, 3642, 3643n, 3644, 3645 e

- n, 3646-48, 3649 e n, 3650-51, 3661 e n, 3673n, 3677, 3696n, 3698, 3709 e n, 3711n, 3725n, 3731, 3754 e n, 3761n, 3821n, 3831n, 3856 e n, 3858, 3868n, 3875n, 3953-54, 3993n, 4002n, 4038 e n, 4050n, 4054, 4149n, 4150n, 4152-53n, 4180, 4292, 4279, 4297, 4357 e n, 4369n, 4372, 4380, 4438n, 4448, 4453n.
- Morviducci C., 3080-82, 3094, 3267, 4323-24n, 4336n.
- Mosca G., 673, 3876, 4343.
- Moscarini L.V., 1877n, 1890, 1962n, 2416n, 2434, 2517n, 2551, 3272n.
- Moschella R., 3706.
- Mosco L., 256n, 266n, 274n, 278n, 283-84n.
- Mosconi G., 3031n.
- Mossa L., 434n, 444, 493n, 1173n, 1950n, 2097.
- Mostaza A., 442.
- Motilla A., 2437n, 2475.
- Motilla S., 2471, 2475.
- Motta O., 2539.
- Moulart F., 2210, 3806.
- Mucaria V., 2550.
- Muccioli V., 2884, 2912, 3379.
- Muggia R., 3015n.
- Mura A., 1242n, 1453-54, 3266, 3821n.
- Mura E., 479n.
- Murano R., 1444n, 1454.
- Murat G., 2935n, 3151n.
- Murialdi P., 805n.
- Murray J., 673.
- Murri R., 3345, 4312.
- Murst, 3137.
- Muscolo P., 673.
- Musgrave P.W., 1444n, 1454.
- Musselli L., 681, 1680n, 1683n, 2177n, 2217, 2327n, 2587, 2791, 3081, 3263, 3267, 3464n, 3614, 3813, 4323n.
- Mussolini B., 812, 834, 970, 1046, 1058-60, 1068, 1246, 1506, 1584, 1812, 1818, 1843, 1983, 2215-16, 2611n, 2612, 2614-15, 2904, 3357, 3406-07, 3543, 3545, 3624, 3626, 3689-90, 3743, 3744-45 e n, 3747, 3749, 3780, 3811-12, 3878, 3885, 3900, 3973, 4012-13, 4059, 4072, 4076, 4101, 4102 e n, 4103, 4105, 4108, 4114, 4116, 4269-74, 4395n, 4411, 4439, 4455n, 4481, 4485.
- Muzio, 271n, 292n.
- Muzzarelli C.E., 3160, 4229.
- N**
- Naldini L., 4095n, 4096 e n.
- Nania R., 1145n, 1147-48n, 1194n, 1199n, 1218n, 1221n, 1229n, 1296n, 1617n, 1680n, 1684n, 1892n, 2327n, 2336n, 2970n, 3077n, 3456n, 3460n.
- Napoleone Bonaparte, 305, 2150, 2953, 3061, 3175n, 3734, 4222, 4261.
- Napoleone III, 4230, 4246.
- Napoleoni C., 2101.
- Napoleoni H., 1036n.
- Napolitano G., 717, 3218n, 3659, 4036, 4355.
- Nappi A., 1889, 2434, 2551.
- Nappi G.B., 36n, 265-66n, 270n, 276n, 2106n.
- Narducci A., 681, 717.
- Narracci L., 806.
- Nascimbeni G., 717.
- Nasi F., 717.
- Nassi E., 717.

- Natoli A., 975-76, 1084, 2182n, 2218, 2623, 3814.
Natoli S., 2101.
Natta A., 673, 717, 820, 984, 986, 988-89, 1109, 3770, 4284.
Navaretta E., 3264, 3469n.
Negarville C., 965.
Negri A., 1381n, 1404, 1718n, 1739, 2132n.
Negri G., 19, 717, 2942n, 3079, 3123n, 3163n, 3883n.
Negro F., 44n.
Negroni C., 473.
Nenni P., 691, 707, 711, 717, 839, 919, 961, 964, 966, 970, 972, 977-78, 986-87, 1074-75, 1090, 1290, 2181, 2620, 2625, 4114 e n, 4115, 4116n, 4415-16.
Neppi Modona G., 227n, 798, 1534, 1679n, 2949n, 2965n, 2996-97n, 3002n, 3057n, 3073n, 3168n, 3266.
Neuhaus R.J., 1271n.
Niboyet J.P., 68n.
Nicchi M., 3615.
Niccolay Manna N., 283n.
Nichols P., 717.
Nicolais L., 3728.
Nicolini G., 717.
Nicolò A.M., 1151n.
Nicolò Punzi A.M.1680n.
Nicolò R., 279n, 305n, 331, 718, 1711n, 1739n, 2124n, 2220, 2265, 2279, 2641n, 2818n, 2842n, 3817.
Nicora A., 2213, 2266, 3809.
Nicoira F., 688.
Nicoira I., 3423n, 4001n.
Nigrisoli B., 3887, 3902.
Nigro A., 3557n, 3727n.
Nigro M., 599n, 952n, 1424n, 2648n, 2660, 2661n, 2662 e n, 2663n, 2668n, 2826n, 2829 e n, 2832n, 2852n, 2863 e n, 2865 e n, 2866n, 2871n, 2993n, 2994 e n, 3007 e n, 3011n, 3049, 3191, 3226n, 3278 e n, 3282-83n, 3329, 3557 e n, 3564n, 3727 e n, 3840n, 3858, 3921, 4202-03.
Niosi F.P., 3450.
Niro M., 2454n, 2475.
Niro R., 2968n, 3076n.
Nitti F.S., 2029, 2167, 3497.
Nobécourt J., 805.
Nobili F., 3907.
Nobili M., 3706, 3952.
Nobili R., 2710n.
Noce T., 965-66.
Nocera T., 718.
Nocilla D., 2942n, 2948n, 3079, 3163n, 3171n, 3400, 3959n, 4232, 4258.
Normando U., 718.
Notaro L., 2248n, 2265, 2329n.
Noval J., 1035.
Novelli D., 718.
Novello F., 718.
Nuvolone P., 356n, 360n, 1890, 1965n, 2417n, 2435, 2447n, 2475, 2552.
- O**
O'Grady D., 672n.
Obici G., 718.
Occhetto A., 3363.
Occhiocupo N., 3326n.
Ocone C., 18, 2971n, 3264, 3343n, 3469n, 3538n, 3673n, 3696n, 4050n, 4369n.
OCSE, 3030n, 3099, 3108, 3109n.
Oddi A., 3422n, 3472n, 3488, 4000n.
Oesterle G., 441-42.
Ogliastri F., 718.

- Öhlinger T., 1326n.
Ojetti U., 440.
Oli G.C., 3440n, 3519, 3654n,
4031n, 4377.
Olivero G., 102n, 106n, 108n, 139n,
150n, 152n, 160n, 230n, 246n,
308n, 311n, 316n, 331, 344n,
348n, 352n, 379n, 381-82n,
384-85n, 438n, 444-45, 473,
487n, 500n, 503 e n, 507-08n,
511n, 542n, 544n, 587n, 673,
732n, 1185n, 1247n, 1572n,
1767, 1895n, 2175n, 2281, 2290,
2339n, 2722, 2733, 3755n, 3757-
58n, 4279.
Olivetti A., 3217.
Olivetti M., 3264, 3469n.
Olivetti Rason N., 3104n, 3109n,
3112n.
Olivi L., 1646.
Olmo C., 1624-25, 1632, 1637,
1639, 1649, 1658.
OMC, 3126.
Omero, 2930n.
Omodeo A., 848-49, 851n, 4239,
4257-59.
Onclin W., 2247n, 2278.
Ondei E.N., 688, 718.
Oneda I., 1174-75n, 1307, 1310,
1966n, 2417, 2419n, 2447,
2449n, 2521n, 3046, 3320.
Onida F., 236n, 445, 498n, 509n,
512n, 530n, 1168n, 1171-73n,
1195n, 1292n, 1300n, 1327n,
1345n, 1380n, 1393n, 1477n,
1551n, 1591n, 1680n, 1725n,
1727n, 1739, 1803n, 1805n,
1819, 1826-28n, 1855n, 1860n,
1877n, 1883, 1886, 1888, 1936n,
1956n, 1958n, 1970n, 2067n,
2099, 2105 e n, 2141n, 2144n,
2169n, 2213, 2217-19, 2318,
2396n, 2411n, 2416n, 2427,
2431, 2433, 2475, 2517n, 2522n,
2543, 2550, 2552-53, 2717,
2729, 2733, 2744, 2751, 2763,
2768, 3081, 3267, 3447n, 3810,
3813-15, 4170, 4176, 4187,
4192, 4332n.
Onida V., 888, 1256n, 1332 e n,
1333n, 1335n, 1510n, 1520-
21n, 1534, 1700n, 1744, 1794n,
1986n, 1994n, 1996n, 2082,
2085-86n, 2292, 2302, 2304,
2318, 2475, 2494, 2496-97,
2501, 2733, 3291 e n, 3401,
3428 e n, 3429n, 3474n, 3481,
3483-84, 3467, 4003 e n, 4004n,
4303n.
Onorio III, 453.
ONU, 1399-1400, 1405, 2061, 2483,
2535n, 2676n, 2695, 3103, 3104
e n, 3124n, 3125.
Oppo G., 1132, 1220n, 2591n,
3321n.
Orecchia R., 1880, 2424, 2541.
Orestano R., 1368n, 1385n, 1389n,
1391n, 1394n, 1732n, 1739,
1895n, 2106n, 2127, 2360n,
2443n, 2475, 2764, 2768, 3334
e n, 4189, 4192.
Orfei R., 681, 718.
Oriani R., 2590n.
Origone A., 243n, 1895n, 2106n,
2360n, 2443n, 2475, 3913.
Orlandi F., 680, 718, 728, 993.
Orlandi G., 1632, 1643-44.
Orlando F., 4388n.
Orlando V.E., 108n, 301n, 305n,
331-32, 826, 889, 1069, 1369n,
1779, 1781, 2028-29, 2031,
2167, 2214-15, 2615, 2845n,
2948n, 3170, 3171n, 3358,
3380n, 3496-97, 3500, 3716 e

- n, 3810-11, 3820n, 3859, 3862 e n, 3865n, 3872, 3874 e n, 3886, 3888n, 3900, 4301, 4412n, 4482.
- Ormani E., 2265.
- Orsello G.P., 718.
- Orsi Battaglini A., 3326n, 3727n.
- Orsini F., 2938, 3157n.
- Osmani S., 666, 718-19.
- Ossicini A., 719, 836n, 1095, 2627.
- Ostenc M., 1245n.
- Ottaviani A., 409n.
- Ottaviano V., 556n, 2648n, 2827n, 2853n, 2877n, 2906n, 3230n, 3919 e n, 3926 e n, 4200n.
- Ottino C., 17, 1819, 2213, 2219, 2928n, 2930n, 3265-66, 3343n, 3469-70n, 3809, 3815, 4309n.
- Ottolenghi U., 673.
- Oudinot N.C.V., 3163, 4230.
- P**
- Pacciardi R., 754.
- Pace A., 22, 25, 208n, 378n, 490n, 1334n, 1839n, 1884, 1980-81n, 2092, 2096, 2208n, 2318, 2428, 2476, 2524n, 2544, 2878n, 2906n, 2968 e n, 2969-70n, 3025n, 3075, 3076-77n, 3401, 3435n, 3512n, 3619, 3700n, 4087n, 4150n, 4348n, 4369n.
- Pacelli C., 1139n, 1613-14n, 2215.
- Pacelli F., 473n, 483n, 484n, 483n, 2216.
- Pacelli, v. Pio XII.
- Pacifici R., 3618, 3699.
- Padden, 776.
- Padellaro A., 688, 719.
- Padelletti G., 2154n, 2213, 3810, 4247, 4258.
- Padoa Schioppa A., 1707n, 1739, 3031 e n, 3141, 3146.
- Padoa Schioppa P.G., 2657n, 2860n.
- Paganetto G., 1882, 2426, 2542.
- Paganetto L., 3417, 3419.
- Pagani C., 858, 922.
- Pagliaro A., 1966n, 2419n, 2449n.
- Pagliuca O., 1259n, 1359n.
- Paine T., 3348.
- Paissan M., 719.
- Pajardi P., 131n, 1477n.
- Pajer F., 1255n.
- Pajetta G., 718-19, 965, 2029, 2167n, 2228n, 2891n, 3497, 3756, 3757n.
- Pajno A., 3272n, 3275n, 3557n.
- Paladin L., 20, 189n, 190 e n, 193-94n, 213n, 223-25n, 229 e n, 240 e n, 469n, 471n, 474, 627n, 632n, 1326n, 1940 e n, 1941n, 2017n, 2209n, 2218, 2234n, 2318, 2476, 2713n, 2736, 2768, 2825n, 2952n, 3060n, 3174n, 3190 e n, 3193, 3238n, 3240 e n, 3267, 3288n, 3367n, 3400-01, 3430n, 3470n, 3537n, 3617, 3645n, 3673n, 3697n, 3698, 3814, 3964, 4005n, 4050n, 4066, 4153-54n, 4158n, 4162, 4192, 4369n.
- Palazzini P., 673.
- Palazzo A., 2557n, 2592n.
- Palazzo D., 601n.
- Palazzo F.C., 1848n, 1852n, 1860n, 1876-77n, 1882, 1958n, 1962n, 2388n, 2392n, 2396n, 2415-16n, 2426, 2516n, 2543.
- Paleari E., 1030n.
- Palermo L., XXI.
- Palese S., 2265.
- Palici di Suni Prat E., 3100-01n, 3116n, 3122n.
- Palladino A., 673.
- Palladino V., 673.
- Pallante P., 853n.

- Pallotta G., 841n, 4411n, 4422, 4424n, 4478n.
Pallottino M., 2578n, 2783n.
Palma G., 2583, 2788.
Palma L., 3170 e n.
Palmeri G., 4159n.
Palmieri A., 3330-31n.
Palmieri C., 271n, 274n, 279n.
Pandice G., 1680n.
Pandolfelli G., 256n, 280n.
Pandolfi A., 1717n, 1739, 2131n.
Pane R., 1876n, 1962n, 2415n, 2516n.
Panebianco A., 953, 3030n.
Paniccio U., 681.
Panizza O., 3095, 4338.
Pannain R., 53n.
Pannella M., 688, 706, 719.
Pannunzio M., 854, 953, 1077, 1083, 2181n, 2621, 4123, 4300, 4403.
Pansini G., 3015n.
Pantaleoni D., 4247-48, 4257.
Panuccio Dattola F., 1885, 2429, 2545.
Panuccio V., 2670n, 2834n, 2847n, 2873n.
Panunzio S., 21, 23, 1890, 2434, 2552, 2946n, 2970n, 3055, 3076n, 3305 e n, 3337n, 3433n, 3470n, 3564n, 3565 e n, 3566, 3673n, 3697n, 3705 e n, 3706, 3707n, 3708-09, 3713-15, 3723-24, 3728, 3872 e n, 3878 e n, 3929n, 3952, 3955, 4008n, 4050n, 4123n, 4306n, 4322n, 4369n, 4387.
Panzeri L., 3204-05, 3237n.
Paolicchi L., 801, 2509n, 3905.
Paolo IV, 3348, 4315.
Paolo VI, 410 e n, 415, 679, 705, 709, 736-37, 796, 923, 978, 1094, 1099, 1110, 1117, 1491, 1747-48, 1764, 2052, 2214, 2695, 3187, 3810, 4198, 4388n.
Papafava F., 4018n, 4099n.
Papi C., 719-20.
Papisca A., 2675n.
Papuzzi A., 3886n, 4402n.
Paradisi B., 1710 e n, 1713n, 1739, 2123, 2124n, 2127n, 3881n.
Parca G., 720.
Pardolesi V., 2639n, 2841n, 3331n.
Parello Terrana, 289n.
Paresce E., 1394n, 3402.
Pareto V., 3876.
Parigini G., 1863n, 2399n.
Parise G., 720.
Parisi A., 720.
Parisi M., 3423n, 3488, 4324-25n, 4341n.
Parisi S., 3081-82, 3098, 3268.
Parisio V., 3564n, 3707n.
Parlato V., 1534, 1679n, 2290, 2318, 2436n, 2476, 2791.
Parodi Giusino M., 1534, 1890, 2435, 2476, 2504, 2552.
Parodi S., 720.
Parone S., 681, 685, 688, 836n.
Parri F., 688, 691, 720, 853n, 1486, 3743n, 4300.
Parsons T., 1752.
Pascal B., 3988-89, 4134-36.
Pascali R., 1147n, 1223n, 2335n.
Pasero E., 720.
Pasini G., 600n.
Pasolini C., 3527n, 4319n.
Pasolini P.P., 720, 3915, 3963.
Pasqualucci P., 3706.
Pasquino G., 720, 1344n, 1389n, 1404, 1731, 1734, 1780, 1819, 1883, 2123n, 2213, 2320, 2427, 2477, 2536n, 2543, 2554.
Passaglia C., 4257.
Passaglia P., 3288n.

- Passerin d'Entrèves A., 720, 1881, 2425, 2541-42, 4092.
Passoni A., 806.
Pasti D., 673, 681, 688, 720.
Pastore B., 673.
Pastori G., 1234n, 2585, 2738, 2768, 2790, 2953n, 3061n, 3144, 3175n, 3273n, 4164, 4192.
Patanè S., 268n.
Patrizi Accursi L., 1632, 1635, 1637, 1646, 1649-50.
Patroni Griffi G., 720.
Patruno G., 1671.
Patti S., 1963n.
Pau G., 75n, 78n, 1229n.
Pavan A., 1887, 2431, 2548.
Pavese C., 3885n, 3953, 4219, 4259.
Pavolini P., 673-74, 720.
Pazzaglia L., 925, 1240, 1242n, 1256n, 1260n, 1348n, 1356n, 2383n, 3262, 3460n, 4248.
Pazzini G., 682.
PCI, 669, 671-72, 676, 684, 688-691, 694-95, 700-01, 705-06, 709, 711, 714, 717, 719, 723-24, 728, 836, 839, 858, 922, 953, 958-59, 961, 965, 967-73, 975-76, 979-84, 986-88, 990-91, 1063, 1074-75, 1083, 1090, 1095, 1104, 1106, 1109, 1116, 1118, 1494n, 2132n, 2118, 2619, 3363-64.
PCUS, 1078, 1288, 3444.
PDS, 2637n.
Pecchioli L., 1454.
Pecchioli U., 2426, 2542.
Pecora G., 3985n, 4131n.
Pecori B., 1454.
Pecorini G., 720.
Pedani V., 2476.
Pedini M., 802, 2509n, 3905n.
Pedio T., 214n, 1880, 2424, 2540.
Pedrazza Gorlero P., 3401.
Pedrazza M., 4158n.
Pedrazzi L., 682, 693, 720, 3265, 3469n.
Pedrazzoli M., 3016n.
Pegna V., 21, 3294n, 3295, 3303n, 3351n, 3577, 3585, 3955, 4320n.
Pegoraro L., 3104n, 3109n, 3112n, 3401.
Pellegatta G., 1863n, 2399n.
Pellegrini L., XXI.
Pellegrini W., XXI.
Pellegrino M., 707, 720, 736n.
Pellegrino P., 24, 1035n, 1038n, 1766, 3982 e n, 4225-27.
Pellicani L., 1706n, 1740, 2509n, 3905.
Pellicani M., 801.
Pelosi A.C., 278n.
Pena-Ruiz H., 3297, 3579.
Pandinelli M., 674.
Pennacchi G., 2945n.
Pennacchini E., 886.
Pennacchio G., 548.
Pennisi P., 720.
Pepe G., 3260.
Pepe V., 1883, 2427, 2543.
Pera G., 674, 682.
Pera M., 3016n, 3517.
Perassi T., 1733, 2148n, 2977.
Perego E., 1132.
Perego F., 674, 689, 720-21.
Peretti Griva D.R., 2103.
Perez R., 2659n, 2827n, 2862n.
Perfetti M., 721.
Pergameno S., 655n, 666, 1880, 2424, 2541.
Pergola V., 130n, 1475n.
Pergolari A., 4220, 4259.
Pergolesi F., 3399.
Perico G., 1882, 1889-90, 2425, 2434-35, 2542, 2551-52.

- Pericu G., 3840n, 3850n, 3858.
Perini A., 3841n, 3858.
Perlingieri P., 3326n.
Perlini F., 2587, 2792.
Perlini G., 1649.
Perna E., 693.
Perna M., 2928n, 2930n.
Perna R., 3394n.
Perrino M., 2836n.
Perrone A., 807.
Perrone L., 3706 e n.
Persico G., 132-33n.
Pertini S., 1101, 1117, 2601.
Pescosolido G., 25, 3983n, 4085n, 4241, 4259.
Pessina E., 1418.
Petraça O.M., 674.
Petrillo A., 1657, 3123n.
Petrini D., 1886, 2430, 2546.
Petrini L., 779.
Petroncelli Hübler F., 1235n, 1768, 2263, 2290, 2573n, 2585, 2587, 2779n, 2790-91.
Petroncelli M., 14, 132n, 145n, 159n, 348n, 373n, 378n, 441-43, 470n, 499n, 531n, 567n, 621n, 624n, 682, 689, 721, 1476n, 1750, 1767, 1769, 1779, 1785n, 1887, 1890, 2170n, 2173n, 2217-18, 2247, 2266, 2290, 2320, 2432, 2434, 2478, 2501, 2503, 2548, 2551, 2582, 2719, 2721, 2733-34, 2779n, 2787, 3753n, 3813-14, 3910.
Petta P., 1369n.
Pettazzoni R., 768-69, 1261n, 4121-22n, 4125n.
Pettinari E., 682.
Pettinato S., 2265.
Pettiti D., 1369n, 1767, 2096.
Pettiti L.E., 4328n, 4337.
Peyrot G., 383n, 507n, 543n, 781, 1079, 1166, 1179n, 1241n, 1255-57n, 1288, 1294n, 1322 e n, 1331-32n, 1335-36n, 1380n, 1504-05n, 1507 e n, 1508 e n, 1513n, 1520-21n, 1523 e n, 1526n, 1534-35, 1703n, 1721n, 1745, 1797n, 1808n, 1829n, 1880, 1952 e n, 1967n, 1982n, 1984 e n, 1985n, 1990n, 1995n, 1998 e n, 2000n, 2044, 2078-79 e n, 2082n, 2085n, 2088n, 2095, 2099, 2100, 2136n, 2152n, 2192n, 2216, 2227n, 2245-47, 2296, 2303, 2306, 2309, 2319, 2375-76n, 2424, 2476, 2485, 2487, 2490, 2496-97, 2499-2502, 2540, 2609n, 2722, 2728, 2733, 2890n, 2955n, 2982, 3063n, 3177n, 3336, 3359, 3444, 3479, 3483, 3485, 3487-88, 3507, 3607-08, 3619, 3701, 3735n, 3753n, 3812, 3915, 4198, 4259, 4392n, 4428-29n, 4438n, 4444, 4448, 4456 e n, 4457n, 4458 e n.
Pezzini B., 4158.
Pezzino F., 803, 920.
Piacci C., 4091n, 4092 e n.
Piacentini M., 54n, 64n, 137n, 214-15n, 318n, 331, 1535, 1679n, 1847 e n, 2387 e n, 2499.
Pianca E., 1256n, 1348n.
Pianciola C., 2928-30n.
Piazzesi G., 721.
Picano E., 721.
Picardi N., 12, 1190n, 2441n, 2476, 2710n, 3008n.
Piccardi L., 198n, 209 e n, 334, 337, 600n, 649n, 765, 770, 845, 976, 1084, 2111, 2182, 2218, 2219, 3814-15, 4124, 4125n, 4401, 4402n.

- Piccialuti Caprioli M., 1179n.
Piccioni G., 674, 963-64.
Picciotti G., 674.
Picciotto A., 2980.
Piccozza E., 3402.
Picozza P., 1380n, 1721n, 2136n,
2289, 2312, 2467, 2554, 2982,
4444.
Piepoli G., 1270n.
Pierandrei F., 543n.
Pierantozzi L., 984.
Piergigli V., 3104n, 3111n.
Piersack, 3717n, 3721.
Pietrella A., 2921n.
Pietrini G., 1883, 2427, 2544.
Pietrobon V., 1132, 1911n, 2335n,
2356n.
Piga E., 139n, 145n, 152n, 344n,
397n.
Piga F., 2657n, 2860n.
Pigliaru A., 1095, 2541.
Pillet A., 68n, 73n.
Pillitu P.A., 3952.
Pin A., 3421n, 3512n, 4000n.
Pinelli C., 2878n, 2906n, 2970n,
3077n, 3123n, 3205, 3401,
3565n.
Pinkus T., 4145.
Pinna M., 3100n.
Pinna P., 1880, 2423, 2508n, 2540,
3904-05.
Pino, 760.
Pinochet A., 3121, 3125.
Pinto F., 1882, 2426, 2543.
Pinto M., 1151n.
Pintor L., 712, 2580, 2785.
Pinzauti L., 797.
Pio IX, 448, 712, 1811, 2047, 2155,
2158 e n, 2214, 2694, 2935 e n,
2936, 2937 e n, 2945n, 2947,
3036, 3052, 3055 e n, 3078,
3151, 3152n, 3154-55, 3156 e n,
3157n, 3510, 3738, 3810, 4092,
4225-28, 4237, 4243, 4248,
4252, 4256-59, 4264.
Pio VI, 2649.
Pio VII, 1671.
Pio X, 455, 1654, 2158, 2159, 3078,
3156n, 4100, 4105n, 4122n,
4257.
Pio XI, 1630, 1672, 1764, 2611,
3745, 3749, 4102, 4105n, 4107n,
4108 e n, 4122n, 4274.
Pio XII, 410 e n, 793, 838, 918,
1072, 1076, 1085, 1092, 1764,
1843, 2183, 2617, 2695, 3442,
3517, 3811-12, 4108 e n, 4116,
4120n, 4122 e n, 4270, 4413,
4417, 4484.
Pioggia A., 3652n, 4029n.
Piola A., 212n, 256n, 272n, 378n,
442, 444, 496n, 666, 1830,
1954n, 2096, 2174n, 2215-16,
2721, 2733, 3754n, 3811-12.
Pioli G., 2096.
Piombo D., 2143n.
Pionni A.G., 1652.
Piovani P., 3896 e n, 3899, 3997n.
Piovene G., 197n, 721.
Piperno Beer S., 721.
Piraino Leto A., 268-69n, 291n.
Piras A., 181n, 186n.
Pirri P., 4259.
Pisanelli G., 260n, 4244.
Pisani M., 1292n, 1888, 2432, 2549,
3018n, 3447n.
Pisapia G.D., 116n, 359n, 1475n.
Pischedda C., 4239, 4259.
Piscitelli E., 853n.
Pisoni E., 790.
Pistelli A., 2400 e n, 2424, 2509n,
2512n, 2541.
Pistelli E., 796, 804.
Pistelli L., 1864 e n, 1880.

- Pistelli N., 3905.
Pistoiese G., 1658, 1663, 1674.
Pitocco F., 1356 e n, 2927.
Pitruzzella G., 3822n.
Pitzorno B., 243n, 258-59 e n.
Piva G., 11, 1707n, 1723n, 1734, 1740, 1784, 2122n, 2138-39n, 2583, 2788.
Pivano F., 721.
Pizzarelli A., 682.
Pizzetti F., 2657n, 2860n, 3730, 3854n, 3953.
Pizzorno A., 2369n, 2373n.
Pizzorusso A., 11, 594n, 597-99n, 601n, 606n, 627n, 650n, 656n, 689, 946n, 1199n, 1271n, 1281n, 1295n, 1326n, 1334n, 1337n, 1341n, 1359n, 1455, 1535, 1591n, 1780, 1803n, 1827n, 1942n, 1951n, 2105, 2245, 2319, 2369n, 2476, 2499, 2549, 2587, 2737, 2768, 2792, 2920n, 2966n, 2995n, 2998-99n, 3011-12n, 3023n, 3073n, 3184n, 3346n, 3367n, 3399-3401, 3450, 3522n, 3886n, 3900n, 3973, 4163, 4192, 4313n.
Placco G., 721.
Platone, 3169.
PLI, 676, 698, 975, 1078, 1111, 1118, 2044.
Plinio il Giovane, 2962, 3070, 3182.
Plutarco, 3724n.
Pocar V., 3266.
Podrecca G., 3986 e n, 4133 e n.
Poggi A., 3822n.
Poggi R., 373 e n, 374n, 387 e n, 388, 552n, 558-59n, 682, 1646.
Polacco E., 159n, 256n, 261n, 264-65n, 268n.
Poletti U., 857n, 858.
Police A., 3270n, 3272n, 3280n, 4202n, 4204n.
Politi M., 674, 682, 721, 1216.
Politi V., 409n, 440-41.
Polito P., 1883, 1886, 2427, 2431, 2544, 2547, 2554.
Poma, 1109.
Pombeni P., 1879n, 2423, 2539, 3265, 3469n.
Pons I., 4429n, 4458n.
Pontara G., 1404, 1882, 2426, 2542, 2554.
Pontecorvo C., 1455, 2927n, 3960, 3963, 3965.
Ponti G., 4146n.
Pontini G., 1455.
Ponz de Leon S., 721.
Ponzanelli G., 2835-37n.
Ponzi F., 3810.
Porcaro Massafra D., 2265.
Porfirio G., 784.
Porrotto G., 1255n, 2221, 2920n, 3817.
Porzio M., 1380n, 1718n, 1740n, 1804n, 1964n, 2132n.
Possenti V., 3265, 3469n, 3614.
Potenza G., 599n.
Pototschnig U., 20, 181n, 208n, 399n, 490n, 546n, 554n, 596-98n, 607-08n, 656n, 946n, 1242n, 1248n, 1257n, 1455, 3023n, 3134 e n, 3142n, 3151n, 3305, 3416, 3457n, 3570, 3821n, 3826n, 3945-46, 3949, 3980.
Pound R., 296n, 331.
Pozzi R., 1641.
Prader J., 2751, 2768, 4176, 4192.
Pratesi P., 682, 721-22, 805, 886.
Pratis, 264n.
Predieri A., 545n, 1243n, 1325n, 1329n, 1386n, 1880, 2093, 2424, 2540, 2658n, 2666n, 2861n, 2869n, 3858.

- Prefetti A., 765, 1535, 2034, 3502.
Premoli A., 722.
Presutti E., 3202, 3235n.
Preti L., 760-62, 765, 767, 886, 1485, 1515n, 2004-05, 2044, 2298, 2771, 2924, 3635-36, 3829.
PRI, 676, 705, 712, 890, 1063, 1083, 1095, 1118.
Prinz F., 3342n, 4307n.
Priora A., 1649.
Prioreschi M., 1348n.
Prisco S., 1858n, 1860n, 1871n, 1878, 1885, 1887-88, 1947n, 2070n, 2098, 2319, 2395-96n, 2408n, 2422, 2429, 2432-33, 2476, 2508n, 2537, 2545, 2548, 2550, 2697n, 3262, 3423n, 3460n, 4001n.
Procola (azienda casearia), 3717, 3718n, 3721n.
Prosperi A., 3348.
Prosperi G., 722.
Prosperi R., 3562n.
Protetti E., 678.
Proto Pisani A., 2660n, 2863n, 3018n, 3272n, 3275n, 3426n, 3709 e n, 3727n, 4004n.
Prunas-Tola A., 722.
PSDI, 712, 716, 765, 801, 2044.
PSI, 686, 707, 716, 722, 724, 728-29, 765, 801, 923, 953, 961, 969, 971, 974-75, 977, 988, 1063, 1073-74, 1078, 1083, 1088, 1090, 1104, 1111, 1116, 1179, 1290, 2619.
PSIUP, 978, 985, 801, 1093, 2183, 2629, 3679n.
PSL, 2044.
Pucci F., 722.
Pugliotto A., 21, 25, 1865n, 1871n, 1884-85, 1887, 2401n, 2407n, 2428-29, 2431, 2544-45, 2547, 2697n, 3251n, 3260n, 3269n, 3286-87n, 3315n, 3350n, 3423n, 3425n, 3470n, 3537n, 3673n, 3697n, 4001-02n, 4050n, 4141n, 4143 e n, 4342n, 4369n, 4387.
Pugliatti S., 68n, 81n, 133n, 163n, 165n, 168n, 244n, 1228n, 1442n, 1481n, 1530, 1534, 1713, 2127, 2245, 2312, 2318, 2466, 2475, 2501, 2731, 3392n, 4150n.
Pugliese G., 527n, 532n, 674, 1147n, 1149n, 1186n, 1194n, 1196n, 2902 e n, 2980, 2989, 3862n, 4438n, 4442n, 4448.
Pulitanò D., 1679n.
Pullara G., 674.
Punzi C., 682, 1575n, 2558n, 2592, 2702n, 2704n, 2708n.
Punzi Nicolò A.M., 682, 1391n, 1612n, 1680n, 2265.
- Q**
Quadri C., 1340n.
Quadri E., 1683n, 1893n, 1909-11n, 1913-14n, 2327n, 2335n, 2338n, 2354-58n.
Quadri G., 2493, 2500, 2729, 2733, 3481, 3487.
Quadri R., 72n, 87n, 2194n, 3399, 3767n.
Quagliani A., 1245n, 2212, 3808.
Quagliarello G., 3987n, 4134n.
Quaranta A., 2578n, 2783n.
Quaranta B., 4302, 4388n.
Quaranta G., 674, 682, 722.
Quazza G., 2920n.
Quercini G., 722.
Quinzio S., 1535, 3263, 4438n.
- R**
Racioppi F., 2524n.

- Ragno G., 61n.
RAI, 690, 695, 716, 718, 729-730,
1170n, 1173, 1174n, 1268 e n,
2227n, 2890n.
Raicich M., 1245n.
Raimondi G., 19, 3080n, 3106,
3268, 3338n, 3700n, 4323n.
Raimondi R., 1668.
Raimondi S., 3140n, 3198.
Ramajoli S., 234n.
Ramat M., 1879, 2423, 2539.
Rampaldi G., 3119-20n.
Randazzo B., 2952n, 3060n, 3174n,
3265, 3268, 3469n, 3488.
Randazzo E., 3999n.
Ranelletti O., 137n, 3048, 3560 e n,
3850 e n, 3857-59, 3862n, 3874,
3886, 3900.
Raselli A., 2703n.
Rattazzi U., 1416, 1505, 1982, 2077,
2485, 4241, 4245.
Ratti A., 1630.
Ravà A., VI, 8, 20, 189n, 219n,
223n, 234n, 320 e n, 331, 397-
98n, 444-45, 543n, 626n, 631n,
689, 819, 1169n, 1324-25n,
1334n, 1343n, 1348n, 1371n,
1380n, 1392-93n, 1512n, 1535,
1553n, 1593n, 1696n, 1724-25n,
1727n, 1740, 1746, 1766, 1790n,
1810, 1819, 1848n, 1941n,
1943n, 1969n, 1989n, 2093-94,
2102n, 2104, 2140-41n, 2144n,
2151n, 2154n, 2163n, 2165n,
2184n, 2202n, 2214, 2218-19,
2232n, 2241n, 2295, 2311, 2315,
2319, 2388n, 2464, 2469, 2476-
77, 2499-2500, 2608n, 2716,
2733, 2895n, 2900n, 2982-83n,
3099 e n, 3266, 3470n, 3617,
3697-98n, 3734n, 3736-37n,
3810, 3815, 4153n, 4223, 4251,
4259, 4387, 4444n.
Ravaioli D., 722.
Raveraira M., 3027.
Raymondi G., 2319, 2462n, 2476.
Reagan R.W., 1439n, 1472.
Reale E., 4116.
Reale O., 205, 669-70, 675-76, 678,
682, 700, 787, 986, 1083, 1110.
Reale R., 722.
Rebori A., 344.
Rebuttati M., 122n, 162n, 395-96n.
Red, 722.
Redenti E., 1195n, 2710n.
Reggiani A., 1135, 1600, 2258,
2332n.
Renard, 3877-78.
Rende D., 1475n.
Renna M., 3932n.
Reposo A., 1941n, 2949n, 3169n,
3401, 4153n.
Rescigno G.U., 77, 1329n, 1529n,
1535, 2970n, 3027, 3077n, 3191-
92, 3296, 3400, 3578, 4144.
Rescigno P., I, XXII, 13, 16, 132n,
135n, 143n, 147n, 159n, 174n,
189n, 191n, 223n, 238n, 271-
72n, 299n, 323n, 327n, 332,
446-47n, 474, 588n, 627n, 639n,
666, 682, 693, 819, 1149n,
1156n, 1186n, 1195n, 1201n,
1220n, 1223n, 1230n, 1243n,
1297n, 1325n, 1343n, 1380n,
1550n, 1572n, 1723n, 1746,
1885, 1941n, 2105, 2139n,
2220, 2248n, 2321n, 2363, 2366,
2369, 2371n, 2430, 2478, 2546,
2555n, 2560n, 2591n, 2644-45n,
2650n, 2670n, 2713n, 2822n,
2824n, 2834n, 2837n, 2840n,
2848-49n, 2854n, 2873n, 3321,
3698n, 3816, 3918, 3953, 4153n,
4161, 4438n.

- Resta R., 3923 e n.
Revel, 4237.
Revelli M., 1381n, 3885 e n, 4421.
Revelli S., 722.
Ribet A., 2219, 2322n, 3815.
Ribolzi C., 3402.
Ricasoli B., 310, 311n, 312 e n, 2154 e n, 2214, 3810, 4246, 4250, 4257-59.
Ricca P., 3618, 3699.
Riccardi A., 1717n, 1740, 2131n, 2265, 2618 e n, 2741, 2768, 3780-81n, 4166, 4192, 4439n.
Ricci M.R., 3426n.
Ricci P., 3217.
Ricci S., 3226n, 3921n.
Riccio G., 3401.
Riccobono R., 3402.
Richardson J., 2465.
Richiello G., 1860n, 1882, 1885, 2396n, 2426, 2429, 2542, 2545.
Ricuiperati G., 1245n, 3266.
Ridola P., 23, 25, 2639n, 2841n, 3859-60n.
Ridolfi G., 1638-40.
Riesman D., 1441n, 1481n.
Rigano F., 2650n, 2854n, 3001n.
Rignano L., 458n, 1643.
Rimoli F., 3215, 3249n, 3265, 3289n, 3310n, 3351n, 3354n, 3422n, 3426n, 3429n, 3469n, 3472n, 3527n, 3529n, 3534n, 3657 e n, 3671n, 4000n, 4004n, 4027, 4033, 4034n, 4048n, 4320n, 4322n, 4353n, 4367n, 4387.
Rinaldi A., 1641.
Risicato L., 4142n.
Ristuccia S., 20, 1215, 1433n, 1565n, 1601n, 1727n, 1740, 1842n, 2143n, 2258n, 2835n, 3216 e n, 3217, 3934.
Riva C., 797, 1881, 2424, 2541.
Riz R., 2455n, 2477.
Rizzi F., 2258n, 2265, 2331n.
Rizzi L., 176n, 180n, 682, 689, 722-24.
Rizzuto G., 682.
Roccia R., 4259.
Rocco A., 53, 60n, 219, 227, 243, 296n, 317, 319, 327, 332, 483n, 1478, 1507, 1689, 1847, 1984, 2078, 2387, 3381-82, 3468, 3741 e n, 3745, 3974, 3977, 4012, 4146, 4267, 4271.
Rochat G., 1882-83, 2425, 2427, 2542-43.
Rodelli L., 792n, 851, 887, 912, 1240, 1255-57n, 1492n, 2221, 2381, 2920n, 2942n, 3021n, 3079n, 3154 e n, 3155n, 3157n, 3163n, 3817, 3821n, 4081, 4227-28, 4259.
Rodinò M., 724, 3171n.
Rodio R.G., 2663n, 2866n.
Rodotà S., 666, 724, 842, 1053, 1118, 1369n, 1378-79n, 1382 e n, 1392n, 1406, 1605, 1715-16n, 1717 e n, 1718n, 1731n, 1740-41, 1843, 1888, 2129-31n, 2132 e n, 2133n, 2146n, 2432, 2548, 2580, 2754, 2754, 2768, 2785, 2927n, 3010n, 3124n, 3266, 3282n, 3321n, 3727n, 3776n, 3919, 3953, 4179-80, 4192, 4411n, 4422, 4425n, 4438n, 4471n, 4479n, 4500n.
Roehrsen G., 352, 3719n.
Rogari S., 2216, 3812, 4098n.
Rolla G., 1209, 1243n.
Rollier M.A., 2051.
Romagnoli U., 1053, 1937n, 2066n, 2097, 2319, 2477.
Roman O., 1259n, 1359n.

- Romanelli V.M., 245n.
Romani Di Falco E., 320n, 332, 363n.
Romano A., 26, 2648-49n, 2663n, 2667n, 2826-27n, 2829n, 2831n, 2852-53n, 2866n, 2870n, 3272n, 3860n, 3862n, 3866n, 3870n, 3874-75n, 3884-85n, 4199.
Romano L., 724, 1638.
Romano R., 824n, 1529.
Romano Salvatore, 2876, 2905.
Romano Santi, 23, 181, 443, 496n, 550n, 1341n, 1369n, 1371n, 1530, 1713, 1720n, 1736, 2127, 2135n, 2311n, 2465, 2499n, 2875-76, 2877 e n, 2904, 2905 e n, 2906, 3228n, 3278 e n, 3327, 3371-72 e n, 3402, 3557-58n, 3719 e n, 3859-63 e n, 3864, 3865-80 e n, 3881, 3882n, 3883, 3884-85 e n, 3886, 3887-89 e n, 3890-91, 3893, 3900-01, 3923n, 3973.
Romano Tassone A., 3225n.
Romboli R., 1882, 2096, 2426, 2526n, 2542, 2548-49, 3016n, 3286n, 3288n, 3292n, 3431n, 3999n.
Romeo F., 3402.
Romeo R., 2154n, 4239, 4241-45, 4247, 4257-59.
Romualdi G., 1256n.
Ronca M., 1885, 2429, 2545.
Roncalli A.G., v. Giovanni XXIII.
Ronchetti S., 1654.
Ronchey A., 675, 2605.
Rondinone N., 3401.
Ronzani A., 2264.
Ronzani P.L., 1220n.
Ronzitti N., 3110n.
Roosvelt E., 3103.
Roppo E., 1727n, 1740, 2143n.
Rosadoni L., 1881, 2424, 2541.
Rosa G., 675.
Rosa L., 666, 675.
Roselli O., 3027 e n, 3028n, 3033n, 3134n, 3401, 3940n.
Rosmini A., 3153, 4124n, 4226.
Rossano C., 627n, 1939n, 2319, 2477, 4153n.
Rosselli C., 953, 3982, 4086n, 4107n.
Rosselli N., 953, 3982, 4086n, 4138n.
Rossi Doria M., 4088n.
Rossi E., 787, 788 e n, 857, 953, 1861, 1876, 1878, 1884, 1887-88, 1890, 1959n, 2216, 2397n, 2415n, 2421n, 2422, 2428, 2431-32, 2435, 2510n, 2516n, 2538, 2544, 2547-49, 2552, 2565 e n, 2613n, 2639n, 2648-49n, 2659n, 2670n, 2834n, 2841n, 2873n, 3431n, 3613, 3748 e n, 3812, 3982, 3999n, 4086n, 4089n, 4114n, 4115, 4117, 4123n, 4126n, 4138n, 4273, 4301, 4344, 4401, 4402 e n, 4403, 4406, 4486.
Rossi G., 724, 2827n, 2841n, 2844n, 2853n, 2862n.
Rossi G.P., 3140n, 3276n.
Rossi J., 1257n.
Rossi L., 696.
Rossi P., 764, 1455, 2935-363 e n, 3036, 3052, 3151-52 e n, 3153-54, 3155 e n, 4225-27.
Rossi V., 3917.
Rossini G., 682, 2216, 3812.
Rossolillo F., 2952n, 3061n, 3175n.
Rostolan L., 3163, 4230.
Rota Ghibaudi S., 2635n.
Rotelli E., 1242n.
Rotondi V., 50, 124n, 693, 718, 724, 791, 1470.
Rovea G., 1242n, 1255-56n.

Rovera V., 1768.
Rovere, 549-50.
Roversi Monaco F.A., 18, 1344-45n,
2817n.
Roversi R., 724.
Rubbia C., 2457n.
Rubino D., 2642 e n, 2820 e n, 2845
e n.
Ruffilli R., 3862n, 3887 e n.
Ruffini E., 1083, 1779, 3887, 3902,
4395.
Ruffini F., 105n, 231n, 1170n,
1347n, 1596n, 1625 e n, 1628,
1672, 1779, 1946n, 2093, 2095,
2210, 2212, 2214, 2218, 2319,
2477, 3262, 3606, 3609, 3806-
08, 3814, 3887, 3902, 4239,
4259, 4300, 4389-90, 4392,
4394, 4395 e n.
Ruffolo G., 3660, 4036, 4355, 4419.
Ruffolo U., 2663n, 2829n, 2866n.
Ruggeri A., 1233n, 2506n, 2571n,
2584, 2776n, 2789, 3326n,
3369n, 3399-3401, 3431n, 3999n.
Ruggeri G., 1566n.
Ruggieri V., 806.
Ruggia A., 3615.
Ruggiero C., 2031, 3500.
Ruini B. (detto Meuccio), 263n,
280n, 2734, 2992, 3226, 3227n,
3921, 3922n.
Rumor, 694-95, 701, 705, 986,
1099, 1102, 1110.
Runzani P., 1768.
Ruperto C., 263n, 265n, 268-69n,
272-73n, 275n, 277-78n, 1768.
Rusciano M., 939n, 1423n.
Rusconi C., 2937n, 3078, 3156n,
3160, 4228-29, 4259.
Rusconi G.E., 3266, 3313n, 3470n,
3536n.
Russel B., 1851, 1852n, 1956 e n,

2391 e n, 3985, 4131.
Russo E., 3706.
Russo G., 3888, 3894.
Russo L., 2035, 2050, 2181, 3503,
3603, 3616, 4257.

S

Sabattani A., 2262.
Sabbatini P., 1649.
Sacco P., 1455.
Sacco R., 1380n, 1707n, 3401-02.
Sacomanno, 2177n.
Sacerdoti G., 1343n, 1441n, 1481n,
1694n, 1698n, 1700-01n, 1788n,
1792n, 1795n, 1944n, 2095, 2235-
36n, 2246, 2501, 2503, 2734.
Sada L., 1768, 1882, 2426, 2543.
Saffi A., 2938, 2941, 2943n, 3152,
3157n, 3160, 3161 e n, 4225,
4229-30.
Sailis E., 597n.
Saitta F., 3276n.
Saitta N., 3272n, 3555n.
Sala G., 3205, 3841n, 3858.
Salandra A., 3227 e n, 3859, 3886,
3900, 3922 e n, 3973.
Salazar M., 2921n, 3821n.
Salerno F., 1151n, 1192n, 3816.
Salerno G., 2220.
Saletnich E., 3952.
Saliceti A., 2938, 2940, 2942n,
2945n, 2948, 2962, 2963n, 2964,
3039, 3056, 3070-71, 3079,
3157n, 3160, 3163n, 3165, 3167,
3182 e n, 3183, 4229.
Salina C., 725.
Salis E., 3820n.
Salis L., 3951.
Sallustio Salvemini C.G., 1875n,
1889, 2414n, 2434, 2549, 2551.
Salomone F., 682.
Salomone P., 806.

- Saltelli C., 320n, 332, 363n.
Salvadori M., 4085n, 4138.
Salvati M., 3660n, 3985n, 4037n, 4056n, 4356n, 4419.
Salvatorelli L., 666, 675, 770, 2214, 4123-24n, 4125 e n, 4486.
Salvatorelli M., 3557n.
Salvemini G., 23-25, 198n, 595n, 765, 769-70, 773, 837, 845, 913, 928-29, 953, 973-74, 1071, 1093, 1487, 1585n, 1813, 1819, 2041, 2044, 2050, 2211, 2218, 2612, 3261, 3431, 3443n, 3507, 3603, 3609, 3613, 3616, 3668, 3696, 3747, 3808, 3814, 3949, 3954, 3960, 3982-90 e n, 4006n, 4013, 4017, 4018 e n, 4019-20, 4045, 4067, 4085-86 e n, 4087, 4088-91 e n, 4092-93, 4094-96 e n, 4097, 4098-99 e n, 4100, 4101-02 e n, 4103-4104, 4105-07 e n, 4109, 4112, 4113-19 e n, 4120-21, 4122-28 e n, 4129, 4130-39 e n, 4140, 4193, 4248, 4272, 4301, 4364, 4395, 4402, 4406, 4486.
Salvi C., 257n, 259n, 262, 263n, 268-69n, 272n, 274n, 278n, 280n, 283-84n, 2273n, 2277.
Salvini G., 2265.
Salvioli G., 440, 473, 1625, 1632, 1639.
Samb D., 3263.
Samek Lodovici G., 549n, 551n.
Sandulli Aldo Mazzini, 97n, 177n, 180n, 186n, 345-47n, 683, 1053, 1455, 1882, 2096, 2426, 2543, 2650n, 2659n, 2662-63, 2665n, 2827n, 2829n, 2854n, 2861n, 2865-66n, 2868n, 3018n, 3025n, 3203, 3229, 3236n, 3271n, 3276n, 3280n, 3306, 3393n, 3399, 3549n, 3707 e n, 3710-11 e n, 3722, 3723n, 3724, 3862n, 3925 e n, 4206n.
Sandulli Aldo, 3822-23n.
Sandulli M. Alessandra, 25, 3932n, 4199n.
Sandulli Napoleoni L., 3205, 3841n, 3858.
Sandulli P., 3706, 3952.
Sanguineti S., 440.
Sanna E., 888.
Sanna F., 3615.
Sansa A., 1451n, 1453.
Sansone, 778.
Santachiara T., 1659-61.
Santaniello G., 14, 1613n, 1929n, 2098, 2217, 2233n, 2317, 2473, 2501, 2896n, 3338n, 3813.
Santarelli E., 794, 918.
Santerini G., 725.
Santi F., 448n, 1649.
Santi G., 2585, 2790.
Santini A., 725, 984.
Santini F., 725.
Santini L., 757.
Santoni Rugiu A., 1256n, 2927n, 3263, 3266, 3463n, 3470n.
Santoni F., 3016-17n.
Santoro Antonio, 132n.
Santoro Arturo, 766.
Santoro Passarelli F., XXII, 32n, 36n, 39-40n, 69n, 97n, 114n, 122n, 134n, 151n, 167n, 280n, 320n, 332, 578n, 1738, 2129n, 2272n, 2583, 2788, 3897-98, 3948.
Santoro S., 806.
Santosuosso F., 1132, 1410, 1895n, 2106n, 2360n, 2443n, 2477.
Santucci A., 683.
Santucci V., 3744, 3745 e n, 4248, 4270.
Sanviti G., 1326n.

- Sanzo S., 2836n.
Sapegno N., 1283n, 1586n, 2162n, 3438n, 3665n, 4042n, 4361n.
Saraceni G., 80n, 213n, 441, 443, 480n, 495n, 570-72n, 585n, 589-90n, 621n, 1243n, 1300n, 1554n, 1720n, 1722 e n, 1740-41, 1766, 1779-80, 2135, 2137 e n, 2145n, 2192n, 2199n, 2213, 2248n, 2265, 2329n, 2335n, 2586, 2790, 3809.
Saraceno C., 3286n, 3423n, 3424, 4001n.
Saragat G., 691, 725-26, 728, 763, 801.
Sardelli R., 693.
Saredo G., 93n, 100n, 1625 e n, 1632, 1639.
Sarnataro C., 1256n, 1259n, 1359n.
Sarno G., 3821n.
Sarno S., 1883, 2428, 2544.
Sarto G., 2158.
Sartori E., 725.
Sartori G., 3470n.
Sassani B., 3273n, 3275-76n, 3281n, 3333n.
Sassi P., 2514n, 2528n, 2549, 2750, 2752, 2757, 2768, 3952, 4175, 4177, 4182, 4192.
Sasso A., 3615, 3835.
Satta F., 23, 1495n, 3205, 3557n, 3706, 3841n, 3858-59, 3860n, 3884n, 3890, 3892, 3952.
Satta S., 46n, 666, 674-75, 683, 725, 2106n.
Savagnone, 1673.
Sayeva B., 1455.
Scaduto F., 137n, 231n, 428n, 440, 443, 1371n, 1374, 1625 e n, 1628, 1632, 1640, 1644-46, 1648-50, 1656-57, 1672, 3737n, 4394.
Scaduto G., 667.
Scaglione D., 3266.
Scalera L., 2266, 2575n, 2577n, 2587, 2781-82n, 2792.
Scalfari E., 675, 980, 1088.
Scalfaro O.L., 723, 785, 1111.
Scalia A., 3850n, 3858.
Scalisi V., 12, 1410n, 2110n, 2118, 2220n, 3816.
Scaparone M., 202n.
Scarabelli I., 473.
Scardocchia G., 725.
Scarpa, 549n, 788-89, 916.
Scarpelli U., 1720n, 1732n, 1740, 2136n, 2147n, 2482, 3862n, 3873 e n.
Scarpello G., 256n, 280n.
Scavo Lombardo L., 102n, 109n, 114n, 322n, 332, 441, 485n, 496n, 584n, 889, 1035n, 1210, 1282n, 1392n, 1572n, 1596n, 1724n, 1740, 1781, 2093, 2140n, 2477, 3026, 3664n, 3911, 4041n, 4302, 4360n.
Scelba M., 759, 761, 764.
Scheffold D., 23, 25, 3859n.
Scherillo G., 274n, 278-79n.
Schermer H., 3131n.
Schiappoli D., 104n, 145n, 396n, 1625 e n, 1628, 1632, 1646, 1657, 1672.
Schiavello L., 725.
Schiavi A., 4100n.
Schiavone A., 948, 2927n, 2929n, 3195n.
Schiera P., 725, 1242n.
Schizzerotto A., 2710n, 2712n.
Schlesinger P., 667, 2657-58n, 2860-61n.
Schmitt C., 3860n, 3875 e n, 3876, 3877 e n, 3882n.
Schroeter W., 3095, 4337.
Schulz W., 1326n.

- Schupfer F., 258-59 e n, 261-62n, 3367n, 3401.
Schuster A., 3749, 4274.
Schuster I., 1072, 1515, 2297, 3749, 4247.
Scialoja A., 28n, 168n, 390n, 586n, 617n, 667, 671, 1149n, 1185n, 1220n, 1222n, 1382n, 1465n, 1532, 1572n, 2101, 2245, 2315, 2339n, 2470, 2653n, 2713n, 2820n, 2844n, 2860n, 3368n, 3399, 4244, 4544, 4437n.
Scialoja V., 2043, 2642n, 3367 e n, 3401.
Sciascia L., 675, 725.
Scimia L., 3853n.
Sciolla L., 1722n, 1740, 2138n, 2370-71n, 3327n.
Sciorilli, 758.
Sciullo G., 4158n.
Scoca F.G., 2659n, 2663n, 2665n, 2828-29n, 2862n, 2866-67n, 3203, 3236n, 3327n, 3549n, 3706, 3934, 3952.
Scognamiglio R., 69n, 114n.
Scoppola P., 592n, 683, 689, 693, 725, 855n, 955-56, 1108, 1216, 1241n, 1274 e n, 1278-79, 2211, 2213, 2215-16, 2318, 2381-82n, 2500, 2610n, 2637 e n, 3030n, 3660n, 3750n, 3776n, 3807, 3809, 3811-12, 3977n, 4037, 4081, 4198, 4275, 4356n, 4419, 4438n, 4471n, 4500n.
Scotti L., 725, 1884, 2428, 2544.
Scotto I., 675, 725.
Scovazzi T., 3081, 3267, 4323n.
Scudiero M., 23, 4085n.
Segni A., 1087, 1289, 3445.
Segre B., 726, 1880, 2424, 2540.
Segre C., 3112n.
Seitz Ursin M., 888.
Sella Q., 310, 4250.
Selvaggi C., 2942n, 3079, 3163n.
Semeraro A., 2927n, 3266, 3822n.
Sempreviva M.A., 4210n.
Senaldi P., 726.
Senesi A., 2943.
Seniga G., 675.
Senin Artina G., 1697n, 1791n, 2233n, 2319, 2477, 2896n.
Sensini A., 675, 683, 689, 726.
Serafini F., 6-8, 15, 211n, 545n, 570n, 576n, 848n, 1244n, 1369n, 1579n, 1704n, 1736-37, 1740, 1819, 1903n, 2093, 2097-98, 2119, 2137n, 2271-74n, 2277-78, 2315-16, 2326n, 2347n, 2369n, 2425, 2471-72, 2703n, 2766, 2935n, 3023n, 3152n, 3440n, 3449n, 3451n, 3875n, 3955, 4191, 4387, 4395 e n, 4435n, 4438n, 4453n.
Serafini G., 4391n.
Serafini U., 1405.
Serini M., 726.
Serini P., 1396n.
Seroni A., 689.
Seroni F.E., 788, 916.
Serra T., 24, 3943n.
Serrani D., 2648n, 2827n, 2853n.
Serreri P., 2554.
Servadei S., 3905n.
Sestan E., 4258.
Sestero M.G., 3266.
Sette P., 3706n.
Settembrini D., 849n.
Severi F.S., 885.
Severino E., 3344n, 3352 e n, 3528 e n, 3531n, 4311n, 4321 e n.
Severino L., 689.
Sgreccia E., 2101.
Sgroi V., 270n, 274n, 280n.
Sharpe R.J., 3322n.
Sibley M.Q., 1404.

- Sicardi S., 2177n, 3263, 3265, 3463n, 3469n.
Siccardi A., 718.
Siccardi G., 93, 460, 461 e n, 464, 474, 513n, 581n, 1138n, 2098, 2153, 2214, 2474, 2640-41, 2818, 2841, 2843, 2965n, 2995, 3026n, 3072n, 3810, 4219, 4236-38, 4240-41.
Siclari M., 3370n.
Silone I., 726.
Silvestri D., 1255n.
Silvestri E., 96n, 3218n.
Silvestri G., 3367n, 3400.
Silvestrini, 1117.
Simeon, 441.
Simoncelli V., 1625, 1632, 1648, 1650, 1658.
Simonini, 764.
Sineo R., 759, 1505, 1810, 1981, 2077, 2152, 2285, 2485, 2955, 3063, 3177, 3251, 3735, 3969, 4233, 4262.
Sinisi V., 1535, 2319, 2477, 2504.
Sinopoli M., 2499.
Siracusa, 266n.
Siracusano P., 1677n, 1680n, 1830n, 1954n, 2710n.
Siri G., 699, 716-17, 725-26, 1072, 1082-83, 4485.
Sisto V, 454.
Smidili G., 675.
Sognamiglio, 32n.
Sola L., 2320, 2477.
Solàro C., 4236.
Solina M., 1882-83, 2426-27, 2543.
Solmi A., 1411.
Sommani F., 767, 772.
Sommaruga L., 726.
Soprano M., 2648n, 2827n, 2853n.
Sorace D., 3027, 3229n, 3331n, 3934n.
Sorel G., 3878.
Sorge B., 726.
Sorge G., 1886, 2430, 2546.
Sorgente G., 1665.
Sorrentino F., 1719n, 1741, 2134n, 2507n, 2878n, 2970n, 3077n, 3190, 3238n, 3369n, 3394n, 3400-01.
Sossi M., 719.
Spada, 2945n.
Spadaccia G., 675.
Spadaro A., 2506n, 3326n, 3431n, 3999n.
Spadini L., 726-27, 821.
Spadolini G., 689-90, 717, 727, 865, 885, 979, 1002, 1053, 1067, 1098, 1245n, 1313, 1717n, 2131n, 2184n, 2185, 2214-16, 2566n, 3457n, 3771, 3776n, 3810-12, 4285, 4300 e n, 4302, 4398n, 4402-03n, 4409 e n, 4471n, 4500n.
Spagna Musso E., 379-80n, 382-83n, 499n, 501n, 543n, 597n, 826n, 853n, 2174-75n, 2722, 2734, 3754-55n, 3821n, 4278.
Spagnoli U., 675-76, 682, 690, 727.
Spagnolo G., 1680n.
Spallarossa C., 1444n, 1454.
Spano V., 965.
Spantigati F., 18, 24, 1782, 1784, 2902 e n, 3027, 3398, 3860-61, 3890, 3895, 4057 e n, 4065.
Spasari M., 1476n.
Spataro G., 955.
Spaventa B., 4243.
Spaventa S., 3201-02, 3226 e n, 3234 e n, 3840, 3858, 3921 e n.
Sperduti G., 71n, 75n, 78 e n, 85, 86n, 1229n, 1405.
Spinelli L., 14-15, 18, 52n, 55n, 58n, 174n, 208n, 214n, 216n,

- 238n, 243-44n, 318n, 332, 356n, 366n, 375n, 395-97n, 401 e n, 402n, 418-19n, 434n, 442, 444-45, 479 e n, 482-84n, 487n, 489n, 504n, 510n, 537n, 540n, 547n, 554n, 564n, 586n, 590n, 617n, 621n, 675n, 1147n, 1149n, 1152n, 1170n, 1173n, 1185-86n, 1193-95n, 1210, 1225n, 1243n, 1271n, 1289n, 1392-93n, 1539n, 1575n, 1595n, 1679n, 1724-25n, 1741, 1751, 1759, 1768, 1798n, 1834-35n, 1854n, 1887, 1889, 1950n, 1975-76n, 2093, 2097, 2141n, 2200n, 2206-07n, 2211, 2213, 2217, 2219-20, 2222, 2271 e n, 2272, 2274 e n, 2276, 2277, 2320, 2335n, 2394n, 2432, 2434, 2477, 2501, 2532n, 2539, 2548, 2551, 2558n, 2592n, 2733, 2767, 2981n, 3808, 3810, 3813, 3815-16, 3818, 3948, 4191-92.
- Spini G., 765, 767 e n, 845 e n, 1535, 2044 e n, 2320, 2477, 2502, 3603, 3609, 3612, 3616-19, 3668 e n, 3696 e n, 4045 e n, 4125 e n, 4128 e n, 4364 e n, 4486.
- Spini S., 1256n.
- Spini V., 3266, 3603, 3605, 3607, 3612, 3615, 3631, 3695, 3699-3700.
- Spinosa A., 683.
- Spinsanti S., 1889, 2433, 2550.
- Spirito P., 690, 1245n, 1349n, 1679n, 2320, 2477, 2504, 2520n, 2553, 3263.
- Sposetti U., 3615.
- Staderini F., 3821n.
- Staffa D., 441.
- Stammati S., 3477, 3488, 3565n.
- Stanghellini G., 1659-60, 1663.
- Stanzione P., 4159n.
- Starace V., 2562n, 3081, 3097, 3267, 4323n, 4340n.
- Stasi B., 3213-14, 3247, 3249.
- Stefani E., 3031n.
- Stella A., 1879, 2423, 2540.
- Stella F., 51n, 124n, 219n, 1471n, 1889, 2434, 2551.
- Stella G., 3877n.
- Stella Richter G., 2220.
- Stella Richter M., 256n, 270n, 274n, 280n, 2220, 3817.
- Stendardi G.G., 229n, 1476n.
- Sterbini P., 2938, 3155 e n, 3157n, 3160, 4227, 4229.
- Sterpellone A., 667, 727.
- Sticchi Damiani E., 3198.
- Stilo L., 3265, 3469n.
- Stinchelli F., 727.
- Stipo M., 2649n, 2827n, 2853n.
- Stocchiero G., 395n.
- Stoetzel J., 2382n.
- Stolfi G., 28n, 34-35n, 166n.
- Stolfi N., 2106n.
- Stolleis M., 3562n, 3862n.
- Stoppato A., 130n, 1475n.
- Stoppino M., 1388n, 2320, 2477.
- Sturbinetti F., 2943, 2944n.
- Sturzo L. (don), XXII, 837, 1057, 1244n, 1246 e n, 1585n, 1780, 2159n, 2211, 2214, 2314, 2468, 2609, 2613, 2618n, 3260, 3744, 3748, 3752 e n, 3780, 3807, 3810, 3860, 3879n, 3884n, 3890, 3899-3900, 3914, 4101, 4102 e n, 4103, 4108n, 4122, 4161, 4269, 4274, 4277, 4439n.
- Sudre F., 3721n.
- Summa A., 3821n.
- Suppiej G., 192n, 232n, 298n, 332, 2661n, 2864n.
- Sylos Labini P., 1497, 1498n, 2925 e n, 3266, 3985n, 4131n

T

- Taddeucci M., 678.
- Talamanca A., 683, 1248n, 1255n, 1257n, 1291n, 1349n, 2156n, 2184n, 2220-21, 2263, 2322n, 2458n, 2477, 2586, 2791, 2921n, 3023n, 3263, 3306, 3446n, 3464n, 3739n, 3751n, 3769n, 3816-17, 4254, 4259.
- Talamo G., 4239, 4259.
- Talamo S., 4092 e n.
- Tambroni F., 1087.
- Tamburrano G., 727.
- Tamburrino A., 1895n, 1911n, 2339n, 2356.
- Tamburrino G., 1895n, 2335n.
- Tangolo G., 18.
- Tanturri R., 667.
- Taormina C., 993, 1106.
- Taradel A., 1432n.
- Tarantini G., 3706, 3952.
- Tarantino A., 3862n.
- Taraschi N., 1636.
- Tardiola A., 18, 3045, 3084, 3087, 3319n, 3349n, 3376n, 3469n, 3524n, 3904n, 4316n, 4329n.
- Tarello G., 1369n, 1706, 1707n, 1716n, 1719-20n, 1736, 1741, 2121 e n, 2131n, 2134n, 2136n, 3389, 3399, 3402, 3402, 3862n, 3866n, 3873 e n, 3874n.
- Targetti F., 1859n, 1957n, 2395n, 2508-09n, 3905.
- Tarozzi A., 1270n.
- Tartaglia F., 745, 840, 4402.
- Tassinari G., 1265n, 3409, 3547.
- Tattoli G., 1886, 2430, 2546.
- Tavazza L., 1270n, 2670n, 2761, 2768, 2834n, 2873n, 4186, 4192.
- Taviani P.E., 1717n, 2131n.
- Teccè G., 594n, 604n, 653n.
- Tedeschi D., 2246, 2323n.
- Tedeschi M., XXI, 17, 269n, 683, 1026, 1268n, 1322n, 1368-69n, 1370 e n, 1372, 1379n, 1390n, 1535, 1575n, 1705 e n, 1720n, 1741, 1819, 1926, 2094, 2135n, 2154n, 2212-14, 2219, 2245, 2320, 2441n, 2477-78, 2500, 2558n, 2590n, 2592n, 2644n, 2734, 2735n, 2745, 2762, 2765, 2768, 2806, 2822n, 2847n, 2976 e n, 3264, 3440-41n, 3469n, 3538n, 3598, 3673n, 3696n, 3809-11, 3815, 3944, 4050n, 4170-71, 4187, 4192, 4246-47, 4259, 4339n, 4369, 4387.
- Tedeschini F., 3275n.
- Tedeschini Lalli B., 3568, 3944.
- Tedesco G., 727, 984.
- Telmon V., 1255n.
- Tempestini A., 1245n, 3262, 3459n.
- Tenore V., 3822n.
- Teodori M., 675, 953, 1267, 1305.
- Teresi F., 1233n, 2571n, 2584, 2776n, 2789, 4202n.
- Terracini U., 748, 840, 1053.
- Terrin A.N., 2320, 2478.
- Tertulliano, 3956.
- Terzi I., 727.
- Tesauro A., 948-49, 1340n, 2500, 2733, 2839-40n.
- Tesini A., 727.
- Tessari A., 2438n.
- Tessitore F., 3615.
- Testori A., 1888, 2432, 2550, 2584, 2789.
- Testori Cicala A., 2458n, 2478.
- Tettamanzi D., 1889, 2433, 2551.
- Theeuws, 474.
- Thoreau H.D., 1881, 2425.
- Tiscini R., 3272n, 3275n.
- Tissi E., 1649.
- Tito M., 690, 727.

- Tobin C., 683.
- Togliatti P., 712, 720, 835 e n, 836-37, 839, 889, 958-60, 962, 965-68, 970, 972-74, 976-77, 979, 986-87, 995, 1075, 1081, 1090, 1815, 1819, 2022, 2027-30, 2033, 2034n, 2166, 2167n, 2216, 2218, 2622, 2716, 2931, 2999, 3323, 3490-91, 3495-98, 3501, 3502n, 3605, 3660, 3662n, 3812, 3814, 4037, 4039n, 4060, 4115, 4116 e n, 4356, 4358n, 4415, 4420, 4447, 4480.
- Tognotti S., 727.
- Tola A., 722.
- Tomasello F., 766.
- Tomasetto D., 3266.
- Tomasi T., 504n, 851n, 1244-45n, 1255n, 2921n, 3261, 3451n, 4387, 4438n.
- Tomassi F., 61n, 1475n.
- Tomassini M., 1384n, 1452.
- Tomassone L., 3266.
- Tommaseo N., 521, 766.
- Tondi della Mura V., 3859n.
- Tondi delle Mura A., 3266, 3470n.
- Tondi Delle Mura F., 690.
- Tondo M., 678.
- Tonetti A., 3194.
- Toniatti R., 3030n, 3100n.
- Tonini G., 3660n, 4037n, 4356n, 4419.
- Toniolo, 643.
- Toraldo Di Francia G., 2457n.
- Torchia L., 2953n, 3061n, 3133, 3175n, 3272n, 3275n, 3846, 3858.
- Torelli M., 690.
- Tornabuoni L., 727-28, 2929n.
- Tortarolo E., 3345-46n, 3521n, 4311-12n, 4387.
- Tortorella A., 728.
- Tortolini L., 163n.
- Tosato E., 1890, 2125, 2434, 2551, 2949n, 3169n, 3171n, 3227, 3922.
- Toscano M., 2100, 2500, 3116 e n.
- Tosi C., 3408.
- Tosi R., 3266, 3470n.
- Tosi S., 675-76, 1216n, 1610n.
- Tosti L., 3252, 3991-97, 4006.
- Touraine A., 2373n.
- Tozzi V., 1179n, 1380n, 1556n, 1725n, 1744, 1781, 1819, 2053n, 2141n, 2202n, 2218, 2266, 2320, 2323n, 2478, 2548-49, 3814.
- Trabucchi A., 69n, 272n, 527n, 538n, 676, 1131-32, 1148n, 1150n, 1185-86n, 1191n, 1220n, 1225n, 1229n, 1460, 1580n, 1903n, 2347n, 2591n, 3676 e n, 4053 e n.
- Tramarollo G., 728.
- Tranfaglia N., 2183n, 2218, 2927n, 3140n, 3814.
- Traniello F., 2215-16, 3811-12.
- Travers R.M.W., 1242n.
- Traverso C.E., 1452.
- Travi A., 3008 e n, 3009-10n, 3050, 3272-73n, 3275n, 3282n, 3433n, 3549n, 3559n, 3709n, 3713, 3714n, 3718n, 3722n, 3725 e n, 3726n, 4008n.
- Treggiari F., 16, 2481n.
- Tremelloni, 801.
- Trentin S., 3859, 3886 e n, 3887, 3900 e n, 3901, 3973-74, 4394.
- Treves G., 3862n, 3884 e n.
- Treves R., 1392n, 1718n, 1739, 1741, 2133n, 3321n, 3402, 3862n.
- Trevisani G., 776, 1641.
- Tridente A., 1883, 2427, 2543.
- Trimarchi F., 3932n, 4207n.
- Trimarchi P., 299n, 332.

- Trionfera R., 728.
Tripodi, 806, 978.
Tritto F., 3980-81.
Troccoli A., 3081, 3267.
Troccoli L., 4324n.
Troili R., 807.
Trombelli G., 774.
Trombetta, 440.
Trombia E., 779.
Trovati G., 676, 683, 690, 728-29.
Tubertini C., 3401.
Tucci B., 729.
Tucker R.W., 1404.
Tufano A., 1680n.
Tupini U., 962, 2027-28, 2931,
3324, 3495-96, 3662n, 4039n,
4060, 4358n, 4481.
Turati F., 4091, 4100 e n.
Turchi S., 2539.
Turchi V., 2549.
Turco M., 3601n, 3612-13.
Turner R., 2369n.
Turoldo D.M., 690, 729-30.
Turoldo P., 702.
Tutino G., 729.
- U**
UAAR, 23, 3994, 3996, 4464, 4469.
Uccella F., 1125, 1145n, 1218n,
1720n, 1741, 1839n, 1892n,
1980n, 2135n, 2208n, 2263,
2335-36n, 2589n.
UCEBI, 2756.
UDI, 696, 714.
UGCI, 135n, 323n, 2212, 3808.
Ugdulena G., 311n.
UGI, 257n.
UIC, 3852.
UIL, 722.
Ulianich B., 683.
Ulisse, 573n, 1209-10, 1230n,
1254n, 1257n, 1268n, 1335n,
1384n, 1557n, 1769, 2212, 2216-
17, 2249n, 2502, 3261, 3443n,
3808, 3812-13, 4387.
UNCTAD, 1399.
UNDP, 1399, 2682.
UNESCO, 768, 2672, 2929, 3102,
3129, 4121n.
Ungari P., 667, 683, 690, 729,
1369n, 1566n, 1740, 2132n,
3741n, 3919.
UNHCR, 2682.
Uprimny L., 414n, 442.
Uragano G., 757.
Urbani G., 1095, 2627.
Urbano V, 454.
Urbano VI, 455.
Urbano VII, 454.
Ursino L., XXI.
- V**
Vacca G., 310, 311n, 4250.
Vacca G.M., 130n, 1475n.
Vacca L., 3999n.
Vaccarella R., 2557-58n, 2561 e n,
2592n, 2594n, 3706.
Vaccari L., 676, 729.
Vaccarini G., 803, 920.
Vaccarini I., 1270n.
Vacchelli G., 305 e n, 332, 428n,
2582, 2787, 3737n, 3859, 3886,
3900.
Valbusa P., 4301-02, 4395n, 4400n,
4406 e n.
Valente L., 683, 721, 729.
Valenti A., 3400.
Valenti D.L., 474.
Valentini A., 597n.
Valentini S., 3820n.
Valeri N., 2157n, 3740n, 4101n,
4255, 4259.
Valiani L., 953, 2031, 3500.
Valitutti S., 1455, 3264.

- Vallebona A., 3018n.
Vallone, 1274.
Valsecchi A., 696, 729.
Valsecchi F., 4246, 4259.
Vandelli L., 3652n, 4029n.
Vanderbilt A.T., 1415 e n.
Vannicelli L., 676, 690, 1884, 1887-89, 2214, 2428, 2431, 2433-34, 2544, 2547, 2550-51.
Varano V., 11, 1281n, 1591n, 1803n, 1827n.
Varnier G.B., 1370n, 1632n, 2159n, 2214, 2216, 2335n, 2436n, 2988n, 3741n, 3743n, 3750n, 3811-12, 4429n, 4458n.
Varrone C., 3272n.
Vasale C., 1245n, 3262, 3460n.
Vasari B., 729.
Vassalli F., 36n, 115n, 119-20n, 122n, 243n, 263n, 346n, 350n, 373n, 396n, 490n, 1150n, 1185n, 1225n, 1579n, 1713, 1849n, 1878, 1903n, 2089n, 2127, 2347n, 2388n, 2421, 2525n, 2537.
Vassalli G., 729, 1848n, 1878n, 2388n, 2421, 2525n, 2537, 3971.
Vassallo S., 3660n, 4073n, 4356n, 4419.
Vattimo G., 3266, 3286n, 3422n, 3424, 4000n.
Vecchi P.M., 4159n.
Vecchietti, 675.
Vecchio Cairone I., 1758, 1768, 2217, 2247, 2290, 2320, 2478, 2501, 2734, 3814.
Vecchione R., 2710-11n.
Vegas G., 1564n, 1610n, 2219, 2257n, 2262-63, 3815.
Venditti R., 729, 1854n, 1860-62n, 1882-87, 1958-60n, 2096, 2320, 2394n, 2396-98n, 2426-30, 2432, 2478, 2510-11n, 2532n, 2542-46, 2548.
Veneruso D., 2215, 3811.
Ventura M., 3265, 3310n, 3313 e n, 3469n, 3528n, 3530 e n, 3610, 3614, 3950, 3954, 4387.
Venturi L., 3887, 3902.
Venturini F., 3401.
Venturini G., 78n, 2554.
Venturini M., 729.
Venuti M.C., 4159n.
Verde G., 2992.
Verdiglione A., 2457n.
Verga L., 729.
Vergani L., 729-30.
Vergara F., 2266.
Vergnano L., 1405.
Veronese V., 963-64.
Veronesi E., 676.
Veronesi P., 21, 25, 3251n, 3260n, 3269n, 3286n, 3315n, 3350n, 3423n, 3470n, 3537n, 3673n, 3697n, 4001n, 4050n, 4141n, 4342n, 4369n, 4387.
Veronesi U., 3654n, 4031n, 4350n.
Verri P., 1881, 2425, 2542.
Vertecchi B., 1454, 1536n.
Verucci G., 1842 e n, 2215, 2217, 3811, 3813.
Vespertini G., 3401.
Veutro V., 1885, 2429, 2545.
Viano C.A., 3266, 3349n.
Viarengo A., 4239, 4241, 4246-48, 4259.
Vico G., 1712, 2002, 2126, 3902.
Vidal E., 3896.
Vidal P., 405n, 478n.
Vigli M., 3573 e n, 3575, 3960, 3965.
Viglino C., 1674.
Vignocchi G., 92n, 274n, 344n, 399n, 554n.
Vigorelli P., 721.

- Villani A., 2247, 2503, 2584, 2789.
Villani S., 730.
Villari P., 4089, 4090n.
Villari S., 2587, 2792.
Villata R., 3276-77n, 3281n.
Villeggiante S., 1579n, 2346n.
Villella G., 3996.
Villot, 986, 1110.
Vimercati O., 4247, 4257.
Vincelli Pommier F., 3030n.
Vincenzi Amato D., 116n, 1307, 1309, 1535, 1890, 1944n, 2320, 2434, 2478, 2504, 2552, 2639n, 2841n.
Vinciguerra M., 4114n, 4117n.
Vinciguerra S., 2938, 3157n, 3171n.
Violante L., 2964n, 2995n, 2997n, 2999, 3000n, 3072n, 3401, 3442n, 3608, 3614-15, 3695.
Vipiana P.M., 3203, 3236n, 4207-10n.
Virdia F., 730.
Virga G., 3273n, 3276n.
Virga P., 344n, 730, 4201n, 4208n.
Visalberghi A., 1242n, 1443n, 1455, 2457n, 2554, 2927n, 2929n, 3681.
Visalli n., 683.
Visco A., 266n, 270n, 276n, 279n, 1151n, 1160.
Visco V., 2580, 2785.
Visconti G., 455.
Visintini, 256n, 264-66n, 268-69n, 273n, 276-77n, 279n, 283n.
Vitale A., 418n, 442, 527n, 539n, 733n, 1151n, 1168n, 1198n, 1210, 1300n, 1380n, 1393n, 1717n, 1724-25n, 1741, 1778, 1780, 1885, 2094, 2131n, 2141n, 2163n, 2173n, 2247, 2248n, 2257n, 2264-66, 2276n, 2320, 2329n, 2424, 2429, 2439n, 2450n, 2478, 2520n, 2522n, 2539-40, 2546, 2587, 2590n, 2762, 2792, 4186.
Vitali E.G., 128n, 212-13n, 215n, 217n, 219n, 221n, 226n, 228n, 237n, 304n, 318-19n, 332, 347-48n, 354-56n, 360n, 363n, 367n, 369n, 1053, 1168n, 1300n, 1322n, 1368n, 1371n, 1373-74, 1387n, 1393n, 1466n, 1535, 1570-73n, 1576n, 1677n, 1679n, 1705n, 1724-25n, 1741, 1830n, 1897n, 1953-54n, 2059n, 2094, 2097, 2110n, 2118, 2141n, 2159n, 2214, 2241n, 2558n, 2267, 2269, 2320, 2331n, 2334-35n, 2340n, 2478, 2501, 2558n, 2591-92n, 2734, 2900n, 3444n, 3810.
Vitta C., 555n, 2648n, 2826n, 2853n, 3902.
Vitta E., 2061-62n.
Vittorelli P., 692, 730.
Vittoria D., 2645n, 2824n, 2849n.
Vivanti C., 824n, 1529, 1736.
Vivarelli R., 3988 e n, 3989n, 4134n, 4135 e n, 4136n.
Viviani L., 283n, 788, 916.
Vizzini, 804.
Volpe G., 884, 1179n, 2583, 2788, 2949n, 3169n, 4256, 4259.
Volpi M., 23, 3565n, 3705n.
Volpicelli L., 1245n.
Volterra E., 1248n, 1349n, 1680n, 2921n, 3752n.
Volterra V., 3887, 3902.
Von Jhering R., 3013, 3955, 3997 e n, 4345 e n.
W
Wagner H., 1244n, 1396n.
Weber M., 1723 e n, 1738, 1741, 2139 e n.

Wernz F.X., 405n, 418n, 478n.
Wesemann P., 2290.
Wiethölter R., 3919n.
Wilches, 441.
Will M.R., 1963n.
Windscheid B., 1391n.
Wojtyła C., V. Giovanni Paolo II.
Woolf S.J., 853n.

Z

Zaccagnini B., 806, 865, 890, 978,
1002, 1110-11, 2195, 3768,
4469, 4498.
Zaccaria R., 2114n, 2117, 3601 e
n, 3605, 3608-09, 3612, 3615,
3695, 4437n.
Zacchi M., 102-03n, 1633 e n, 1675.
Zaghi C., 1884, 2428, 2544.
Zagrebel'sky G., 1610n, 1702n,
1796n, 1870n, 2406n, 2507n,
2877, 2878n, 2920n, 3190, 3368
e n, 3400, 4161, 4302.
Zagrebel'sky V., 2998n, 3002n,
3565n.
Zampaglione L., 2266.
Zampetti E., 885.
Zanardelli G., 53 e n, 54, 128n,
215, 216 e n, 219, 227, 304 e
n, 317, 362, 399, 1478, 1652-
53, 1676, 1677n, 1686, 1689,
2157, 2287-88, 3468, 3739-40,
4255, 4266.
Zanchetta P.L., 1886, 2430, 2520n,
2546.
Zanchini di Castiglionchio F., 1125,
1145n, 1218n, 1892n, 2336n,
3614, 3908, 4433n.
Zanda C., 730.
Zanetti L., 676, 730.
Zangara V., 597n, 3821n.
Zanghi C., 3083, 4326n.
Zannotti L., 1173n, 3263, 3266,

3463n, 3470n.
Zanobini G., 180n, 382n, 399n, 445,
479n, 501n, 599n, 1834n, 1975n,
2097, 2175n, 2206n, 2273n,
2277, 2314, 2469, 2878n, 2909,
3191, 3223n, 3228, 3281, 3399,
3402, 3755n, 3924 e n, 3941n.
Zanon N., 2957n, 3614, 3999n.
Zanone V., 1112, 1245n, 2739, 2768,
3263, 3460n, 3470n, 4164, 4192,
4387.
Zanuttigh L., 2667n, 2830n, 2870n.
Zanzotto A., 3963.
Zanzucchi M.T., 137n.
Zapatero J.L.R., 3300, 3338, 3582,
4304.
Zappi, 945n.
Zarman P.M., 3822n.
Zarri A., 667.
Zatti P., 676, 2444n, 2478, 3400.
Zeno Zencovich V., 1442n, 1474n,
1477n, 1481n.
Zevi T., 1802n, 1825n, 1851n,
2391n.
Ziccardi P., 1185n, 3862n.
Ziino D., 683.
Zinconone G., 730.
Zingali G., 1956n.
Zizola G., 730-31, 807, 1242n,
1271n, 2183n, 2218, 3470n,
3814.
Zola D., 3123n.
Zoli A., 1083.
Zolo D., 1738, 2095.
Zoppini A., 2837n.
Zorzetto N., 806.
Zuanazzi I., 4302.
Zucchelli C., 721.
Zucchetti A., 2647n, 2826n, 2850n.
Zuffa G., 2101.
Zunino M., 3615.
Zurlini U., 795.

INDICE

INTERVENTO IN MERITO ALLE PROPOSTE DI LEGGE IN MATERIA RELIGIOSA	pag. 3601
UN PARERE CONTRO QUESTE PROPOSTE DI LEGGE IN MATERIA RELIGIOSA	» 3614
LAICITÀ E CONFENSIONALITÀ NELLA VITA DELLA SCUOLA ITALIANA	» 3621
LAICITÀ DELLO STATO IN CRESCENTE PERICOLO. USI ED ABUSI DEL SISTEMA CONCORDATARIO DA PARTE DELLA CHIESA CATTOLICA	» 3631
LAICITÀ E CONFENSIONALITÀ DELLO STATO NEL PEN- SIERO DI COSTANTINO MORTATI	» 3634
SOMMARIO: 1. Il dibattito in assemblea costituente. - 2. Le associazio- ni religiose. - 3. La disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle <i>Istituzioni di diritto pubblico.</i>	
SESSANT'ANNI DI PRIVILEGI E LIBERTÀ DELLE CON- FESSIONI RELIGIOSE	» 3652
SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. I fondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costitu- zionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie dei diritti e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 7. Conclusioni.	

IMPARARE A ESSERE LAICI NELLA SCUOLA ITALIANA ..	» 3681
GARANZIE DI LIBERTÀ E DI UGUAGLIANZA PER I SINGOLI E LE CONFESIONI RELIGIOSE OGGI IN ITALIA.....	» 3695
INTERVENTO AL DIBATTITO SU “FONTI E ORDINAMENTO DEL DIRITTO. PROBLEMI DELLA COSTITUZIONE”	» 3702
INDIPENDENZA DEI GIUDICI AMMINISTRATIVI E UNITÀ DELLA GIURISDIZIONE	» 3705
LA NUOVA DISCIPLINA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI	» 3729
IL CONCORDATO DEL 1929 E IL NEO-CONCORDATO DEL 1984: UN CONFRONTO	» 3733
SOMMARIO: 1. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principi generali - 2. La politica fascista in materia religiosa: principi generali - 3. La stipulazione dei patti lateranensi - 4. I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica - 5. La questione dell’asserita «copertura costituzionale» del concordato 1984 - 6. I negoziati per la riforma concordataria - 7. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell’Italia democratica - 8. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984. - Fonti. - Letteratura.	
PROBLEMI IN TEMA DI INSEGNAMENTO, ISTRUZIONE, SCUOLA	» 3819
SOMMARIO: 1. Un omaggio a “un uomo di scuola”. - 2 . Un quadro normativo. - 3. Alcune questioni di attualità riguardanti la scuola italiana. - 4. Le prospettive per il futuro.	
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	» 3837
SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il campo di operatività delle autorità amministrative indipendenti. Le ragioni della loro istituzione. I caratteri dell’indipendenza. La loro natura amministrativa. I dubbi di costituzionalità. - 3. I meccanismi di nomina. La durata della carica. L’autonomia finanziaria. - 4. Le funzioni di garanzia. La funzione di amministrazione del contenzioso. Le peculiarità introdotte dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali. La funzione re-	

golativa. - 5. Le prospettive di riforma: il disegno di legge n. 1366 comunicato alla presidenza del senato il 5.3.2007. - 6. Considerazioni conclusive. Autorità amministrative indipendenti e riforma dell'amministrazione.

SANTI ROMANO: L'ORDINAMENTO GIURIDICO » 3859

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'apporto principale alla metodologia, alle categorie giuridiche e ai dogmi, alla operatività nella società della scienza giuridica. - 3. Il collegamento di Santi Romano con altri giuristi italiani e stranieri. - 4. Gli effetti perduranti del pensiero di Santi Romano rispetto a temi e prospettive attuali della scienza giuridica. - 5. Santi Romano e la dominazione fascista. - APPENDICE: Una lettera di Filippo Satta e la lettera della mia risposta.

GIUSEPPE CAPOGRASSI: CONOSCENZA COLLOQUIO
COSCIENZA » 3895

IL MIO RICORDO DI PIO FEDELE..... » 3907

BUON ANDAMENTO ED ECONOMICITÀ: NUOVI CRITERI
PER DEFINIRE LA FUNZIONE DEL DIRITTO E IL MESTIERE
DEL GIURISTA? » 3916

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Principio di buon andamento e criterio di economicità dell'azione amministrativa. - 3. Il responsabile del procedimento amministrativo. Le responsabilità dirigenziali e le responsabilità di risultato (o di gestione). - 4. Criteri oggettivi e soggettivi per l'individuazione dell'illecito amministrativo. Il sindacato sulla discrezionalità amministrativa. - 5. Le quattro componenti dell'esperienza giuridica: il sistema normativo, i fatti da regolare, i fini da raggiungere, la valutazione dei risultati. - 6. Cultura delle regole e dimensione sociale del fenomeno giuridico. Vecchi e nuovi problemi in tema di applicazione del diritto e di definizione del mestiere del giurista.

VECCHI E NUOVI PROBLEMI DELL'INSEGNAMENTO
UNIVERSITARIO » 3943

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La partecipazione alla commissione presieduta da Guido Martinotti per la riforma degli ordinamenti didattici nell'università. - 3. Priorità dell'apprendimento sull'insegnamento. - 4. Il principio di generalità dell'intervento per le varie facoltà. - 5. Il principio di centralità del sistema della valutazione.

CONCLUSIONI IN UNA GIORNATA DI STUDI IN MIO ONORE	» 3948
LA SCUOLA LAICA NELLA COSTITUZIONE	» 3960
RIFLESSIONI SULLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA	» 3967
UNIVERSITÀ, FEDE E RAGIONE	» 3976
IL MIO RICORDO DI FRANCO TRITTO	» 3980
FEDE, RELIGIONE, ANTICLERICALISMO E LAICITÀ NEL PENSIERO DI GAETANO SALVEMINI.....	» 3982
POCO CORAGGIO E MOLTE CAUTELE IN UNA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE SUL TEMA DELLA PRESENZA DEI SIMBOLI RELIGIOSI NELLE AULE DI GIUSTIZIA	
(Nota a corte di cassazione 10 luglio 2009, n. 28482)	» 3991
SOMMARIO: 1. La sentenza n. 28482 del 2009 della Corte di cassazione. - 2. I commenti alla sentenza nei primi giorni dopo la notizia della sua emanazione. - 3. Toni esasperati dei ricorrenti, lotta per i diritti di libertà di religione e verso la religione, dignità della tesi che si propone di ottenere la scomparsa dei simboli religiosi nei luoghi pubblici. - 4. Simboli religiosi, laicità delle istituzioni e diritti di libertà: silenzio del legislatore democratico, divisioni della dottrina, incertezze della giurisprudenza.	
IL CONCORDATO NON SERVE ALLA CITTADINANZA	» 4010
FINANZIAMENTO E ORA DI RELIGIONE	» 4017
INDIVIDUO, GRUPPI, CONFESIONI RELIGIOSE NELLA REPUBBLICA ITALIANA LAICA E DEMOCRATICA	» 4027
SOMMARIO: 1. Premessa. Le ragioni del titolo della relazione. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. I fondamenti del pensiero laico. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra stato italiano e chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n.	

203 del 1989. - 5. Le garanzie dei diritti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 7. Conclusioni.

INDIVIDUO E FORMAZIONI SOCIALI NELLA STORIA COSTITUZIONALE DELL'ITALIA DEMOCRATICA » 4057

INDIVIDUO, FORMAZIONI SOCIALI, LAICITÀ NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA » 4075

OLTRE L'ORA DI RELIGIONE » 4080

STATO E CHIESE NEL PENSIERO E NELL'AZIONE DI GAETANO SALVEMINI » 4085

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La questione dei rapporti tra stato e chiese nella complessiva bibliografia degli scritti di Salvemini. - 3. Gli anni dell'Italia liberale. - 4. Gli anni dell'Italia fascista. - 5. Gli anni dell'Italia democratica. Le libertà di religione e verso la religione. - 6. La partecipazione appassionata ai fatti del giorno. La figura di un cittadino di una società democratica libera e ugualitaria. - 7. Fede, religione, anticlericalismo e laicità nel pensiero di Gaetano Salvemini. - 8. Conclusioni.

IL DIRITTO DELL'INDIVIDUO OMOSESSUALE DI CONTRARRE MATRIMONIO CON PERSONA DEL PROPRIO SESSO: UN DIRITTO COSTITUZIONALE DEL SECOLO XXI? » 4141

SOMMARIO: 1. La nozione del matrimonio come *coniunctio maris et foeminae* e i diritti di ogni individuo di essere se stesso e di vivere e di morire, senza ingiustificate pressioni ed oppressioni da parte dei poteri politico e religioso. - 2. Sentimenti, culture e tradizioni in tema di diritto di famiglia. - 3. Diritti che piacciono e diritti che non piacciono. - 4. I diritti degli individui e delle coppie omosessuali come diritti da prendere sul serio. - 5. Auspici e previsioni per la pronuncia della corte costituzionale. - 6. A ciascuno il suo compito in tema di riconoscimento giurisdizionale dei diritti costituzionali.

DEMOCRAZIA, PLURALISMO E LAICITÀ IN ITALIA » 4160

SOMMARIO: 1. Il punto di vista di un giurista. Fede nel diritto. - 2.

Democrazia, pluralismo e laicità: tre espressioni dai mille significati. - 3. L'idea di stato laico in relazione allo stato-potere, allo stato-istituzione e allo stato-comunità. - 4. Le vicende dello stato italiano con riferimento ai temi della democrazia, del pluralismo e della laicità. - 5. La disciplina del fenomeno religioso nella società italiana democratica e pluralista. - 6. La nozione giuridica di laicità dello stato italiano. - 7. La sentenza costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. Considerazioni critiche sulla enunciazione della «laicità positiva». - 8. La laicità dello stato italiano alla prova dei fatti. Le molte e complesse questioni in discussione con riferimento al principio di laicità: *a)* concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale; *b)* insegnamento religioso nella scuola pubblica; *c)* finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole confessionali); *d)* finanziamenti alle confessioni religiose; *e)* patti lateranensi, patto di Villa Madama e, in genere, legislazione concordataria; *f)* stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza; *g)* nuovi movimenti religiosi; *h)* beni culturali di interesse religioso; *i)* tutela penale del sentimento religioso dei cittadini; *l)* legislazione sui diversi problemi etici che riguardano le persone dalla nascita alla morte; *m)* politica demografica; *n)* laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato. - 9. Una conclusiva valutazione delle esigenze di laicità alla luce del diritto positivo e della varia e multiforme esperienza giuridica.

CARTA CANTA » 4193

LA DISPOSIZIONE DELL'ART. 12 DELLA LEGGE N. 241
DEL 1990 SUI PROVVEDIMENTI ATTRIBUTIVI DI VAN-
TAGGI ECONOMICI » 4199

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Garanzia di certezza per gli amministratori, trasparenza dei processi decisionali pubblici e loro prevedibilità. - 3. L'ambito soggettivo e oggettivo della disposizione. - 4. L'obbligo di predeterminazione dei criteri di decisione: valore e significato di una disposizione che assurge a principio generale dell'ordinamento. - 5. L'obbligo di pubblicità dei criteri e delle modalità di predeterminazione. - 6. Attuazione della disposizione e relativa casistica.

LA POLITICA ECCLESIASTICA IN ITALIA NELLA SECONDA
METÀ DELL'OTTOCENTO » 4219

SOMMARIO: 1. Anche i buoni film, come i buoni libri, costituiscono dei

grandi strumenti di conoscenza. - 2. La politica ecclesiastica nel periodo liberale: principi generali. La rilevanza giuridica dell'interesse religioso. - 3. La tendenza separatista negli anni 1848-'76. La costituzione della repubblica romana del 1849. - 4. Le leggi Siccardi. - 5. La legge sui conventi. - 6. La questione di Roma capitale d'Italia. - 7. la legislazione eversiva del patrimonio ecclesiastico. La legge delle guarentigie (legge 13 maggio 1871, n. 214). - 8. La politica liberale in materia religiosa dopo il 1876.

LA CHIESA CATTOLICA NELLA STORIA COSTITUZIONALE D'ITALIA. STATUTO ALBERTINO. LEGGE DELLE GUARENTIGIE. PATTI LATERANENSI. REVISIONE CONCORDATARIA DEL 1984

» 4260

SOMMARIO: 1. La politica ecclesiastica nel periodo liberale. In particolare, la legge delle guarentigie (l. 13 maggio 1871, n. 213). - 2. La politica fascista in materia religiosa. - 3. La stipulazione dei patti lateranensi. - 4. I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione repubblicana e democratica. - 5. I negoziati per la riforma concordataria. - 6. I nuovi principi sui rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose dopo il 1984. La questione concordataria nell'Italia democratica. - 7. Una sintesi dei principi della revisione concordataria del 1984. - 8. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 9. I nuovi problemi del secolo XXI.

LAICITÀ DI ARTURO CARLO JEMOLO

» 4299

IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI CIVILI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA

» 4303

SOMMARIO: 1. Più radici culturali dell'identità europea. - 2. Cultura cristiana e cultura europea. - 3. Ragionevolezza, antidogmatismo, tolleranza, dialogo. - 4. Controllo delle coscienze e riconoscimento della libertà di coscienza. - 5. La democrazia pluralista. - 6. Identità collettive e diritti degli individui. - 7. Il contributo del diritto. - 8. L'art. 9 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. - 9. La giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo.

LAICITÀ DELLE ISTITUZIONI E GARANZIE DEI CITTADINI NELLA REPUBBLICA ITALIANA DEMOCRATICA

» 4348

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità

delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie di laicità nei confronti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra istituzioni repubblicane e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. - 7. Problemi pratici della laicità oggi in Italia.

LAICITÀ DELLO STATO, PRINCIPIO DI » 4376

SOMMARIO: 1. Varietà di espressioni usate in tema di laicità dello Stato. - 2. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 3. Gli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948. - 4. I rapporti tra Stato e confessioni religiose. - 5. Problemi pratici della laicità, oggi in Italia. - 6. Fonti normative. - 7. Bibliografia essenziale.

ARTURO CARLO JEMOLO: UNA VOCE DI "COSCIENZA LAICA" NELLA SOCIETÀ ITALIANA DEL NOVECENTO » 4388

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La vita e l'opera di Jemolo negli anni 1905-1943. - 3. Oltre il 1944. Il contributo di Jemolo allo sviluppo della vita democratica in Italia. - 4. La voce della coscienza: la "coscienza laica". Rassegna sulla laicità in Italia. - 5. Il principio di separazione tra stato e chiese. - 6. La partecipazione di Jemolo al «tentativo di revisione del concordato»: rinvio. Conclusioni.

L'ARTICOLO 7, COMMA 2, DELLA COSTITUZIONE: LUNGA VITA DI UNA DISPOSIZIONE NORMATIVA E RAGIONI CHE RENDONO NECESSARIA E URGENTE LA SUA ABROGAZIONE » 4410

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'art. 7, comma 2, cost.: peculiarità di una disposizione scritta "guardando" al passato. I primi anni del secondo dopoguerra. - 3. Attualità della questione dei rapporti tra stato e chiesa cattolica e necessità di abrogazione della norma costituzionale che la disciplina.

PER UNA RIFORMA DEL SISTEMA DI RAPPORTI TRA STATO E CONFESIONI RELIGIOSE » 4423

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'assemblea costituente. Il voto del 18 aprile 1948 e le sue conseguenze sulla politica ecclesiastica. - 3. Le riforme del 1984 e l'esigenza di abrogazione della legislazione sui

culti "ammessi" del 1929-30. - 4. Una proposta di revisione costituzionale.

POSTFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE DEL VOLUME DI PIERO BELLINI, PRINCIPI DI DIRITTO ECCLESIASTICO	» 4433
SOMMARIO: 1. Un piccolo volume destinato ad uso degli studenti universitari e dei candidati ai concorsi pubblici (carriera direttiva). - 2. Il diritto ecclesiastico nel periodo immediatamente precedente alla pubblicazione dei <i>Principi di diritto ecclesiastico</i> di Piero Bellini. - 3. Sette capitoli, inseriti in due parti e un' <i>Appendice</i> , sulla <i>Natura dei Patti lateranensi</i> .	
PER IL SUPERAMENTO DEL CONCORDATO IN ITALIA	» 4449
IL NUOVO CONCORDATO DEL 1984 E LA SITUAZIONE ATTUALE.....	» 4452
COSTITUZIONE E FENOMENO RELIGIOSO	» 4476
SOMMARIO: Premessa - 1. I primi anni dell'Italia democratica. - 2. La costituzione italiana del 1948. Attuazione/inattuazione della carta costituzionale. - 3. Poteri e libertà della chiesa cattolica in Italia: dal riconoscimento dei poteri alla garanzia delle libertà. Principio di relatività delle valutazioni giuridiche. Indipendenza e sovranità dello stato nell'ordine civile. - 4. La revisione concordataria del 1984. - 5. Potere civile e potere religioso nel secolo XXI. Il perseguimento dell'obiettivo di una più compiuta democrazia negli ordinamenti statali. Per il superamento del concordato in Italia. - 6. Una proposta di revisione della costituzione.	
INDICE DEI NOMI E DELLE SIGLE	» 4503

Stampato da
Pellegrini editore - Cosenza