

LIBERTÀ RELIGIOSA E FONTI BILATERALI

GIUSEPPE CASUSCELLI
Universidad de Mesina

«Non è che mi illuda su quello che scrivo; mi sono disilluso su quello che ho scritto.»

(C. SBARBARO, *Fuochi fatui*)

Inizio ricordando un passo di Wilhelm Humboldt, scritto poco tempo prima che fosse chiamato a ricoprire la carica di Ministro degli Affari del Culto e dell'Istruzione, nel ministero liberale di Altenstein. Affermava von Humboldt, nel suo *Saggio sui limiti della attività dello Stato*, che ove esso intenda favorire anche soltanto la religiosità in generale «non è possibile, se non in astratto, che esso non protegga e non propugni una religione determinata, tenuto conto della diversa convenienza delle diverse opinioni religiose rispetto alla moralità vera o presunta per il dominio di idee al momento accettate. Ma, anche se esso evita del tutto un atteggiamento del genere e si presenta come protettore e difensore di tutte le confessioni religiose, è tuttavia costretto, potendo esso giudicare solo in base agli atti esterni, a favorire le opinioni delle sette, opprimendo quelle dissidenti dei singoli».

Sono parole per molti aspetti lontane dalla nostra cultura e datate rispetto alla problematica attuale. Meritano, tuttavia, di non essere dimenticate perchè ponevano con chiarezza, già duecento anni or sono, uno dei problemi sempre attuali in ordine all'atteggiamento dello stato verso l'esperienza religiosa: la parità di trattamento delle diverse confessioni, ed ancora il nesso tra libertà delle formazioni sociali e libertà dei singoli individui.

Parole lontane e datate, certo, poichè la laicità dello stato contemporaneo, nella nostra cultura giuridica, si è trasformata, secondo una linea di tendenza non confutabile, «da fattore di conflitto —storicamente aspro e violento— a prospettiva sia di convergenza ideologica, sia di unificazione civile e politica», malgrado la molteplicità e la non agevole conciliabilità delle correnti definizioni di stato laico.

Parole ancora lontane e datate perchè, da quel tempo, il cammino della libertà religiosa, individuale e collettiva, è stato lungo e significativo,

sia che si guardi al diritto interno degli stati, in ispecie europei, sia all'ordinamento internazionale, sia, ancora, alla elaborazione del magistero della stessa Chiesa cattolica.

Permane, invece, in tutta la sua complessità, anzi in una complessità che ben può dirsi accresciuta, il problema dell'atteggiamento che lo stato deve assumere al cospetto dell'esperienza religiosa istituzionalmente organizzata, specie dinanzi al fenomeno recente della rinnovata attenzione al sistema di regolamentazione bilaterale dei rapporti con le confessioni religiose. Al riguardo, basta por mente alle conseguenze che per il nostro tema discendono dalle sfumature o dalle diversità che si intendono sottolineare, nella dottrina e nelle fonti, quando al termine di «laicità» si accostano o si contrappongono quelli di «sana laicità», «aconfessionalità», «laicismo», «indifferentismo», «agnosticismo», «pluralismo confessionale», «separatismo» e via dicendo.

O ancora —quando si passi a precisare l'ambito ed i contenuti del diritto di libertà religiosa— alle diverse conseguenze che discendono se si intenda, solo o in primo luogo, la *libertas ecclesiae*, od invece il primario diritto fondamentale di ogni uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (come recita la costituzione italiana); o, infine, se essa vada intesa come libertà negativa, ossia salvaguardia da ogni ostacolo od ingerenza dei pubblici poteri ed apparati, o come libertà positiva, ossia pretesa delle comunità e degli individui a che lo stato appresti le misure e realizzi le condizioni per il suo effettivo e pieno appagamento.

Non posso attardarmi in un lungo elenco ed in una pur sommaria analisi di tante questioni preliminari. Tuttavia, ampiezza e complessità del tema richiedono di ricordare quanti significativi aspetti debba di necessità lasciare sullo sfondo. Non solo; richiedono anche di esercitare una sorta di autotutela. Il titolo della relazione, infatti, può far intendere che sia stata elaborata —o, ancor peggio, che io possa prospettare— una teoria generale del sistema pattizio di regolamentazione dei rapporti stato-chiese. Un sistema costruito attorno ad una serie di principi (dottrinali o normativi, gerarchicamente sovraordinati o equiordinati che siano) principi che, in forza della connaturata elasticità, si pongano quale parametro costante ed omogeneo nelle molteplici realtà politico-istituzionali. Parametro duttile nel momento applicativo, dunque, ma fondamentalmente unitario, al quale si rapporta un omologo sistema di protezione e promozione della libertà religiosa per mezzo di accordi.

Non sono uno storico, ma ritengo che solo la necessità di grandi semplificazioni imposta dalla didattica abbia consentito, ad esempio, la descrittiva scansione per «ere» della plurisecolare esperienza concordataria, la cui specifica utilità ricostruttiva e la cui correttezza metodologica meriterebbero una verifica.

Oggi, certo, la varietà di forme di governo e di modelli organizzativi degli stati, la pluralità dei sistemi giuridici, la diversità di culture nelle grandi aree geografiche e le correlate complesse articolazioni della società civile, hanno assunto dimensioni qualitative e quantitative ignote anche all'inizio di questo secolo. Questi fattori, appunto, non consentono considerazioni generalizzate di una qualche attendibilità, né l'uso incontrollato di vecchi modelli e principi. Anche a voler considerare il soggetto politico-istituzionale più stabile nel tempo, la Chiesa cattolica, balza evidente il differente atteggiarsi, teorico e pratico, che essa ha fatto proprio nei rapporti con l'uno o l'altro interlocutore, in ragione della collocazione geopolitica, della cultura giuridica, dei costumi e delle tradizioni dei popoli, come comprovano gli accordi vigenti e quelli tra di essi stipulati anche nell'ultimo decennio. Del resto, non vi è bisogno di spingere lo sguardo molto lontano: il continente europeo ci offre pressochè ogni possibile esempio di situazioni diversificate, contrastanti, irriducibili l'una all'altra; su scala ancora più ridotta, l'Europa dei dieci non può ancora dirsi giunta alle soglie di un diritto ecclesiastico comune.

Ancora qualche giustificazione d'ordine metodologico vi è dovuta, perchè non appaia del tutto arbitraria la scelta che il prosieguo del discorso evidenzierà.

Ci si poteva accostare al tema movendo da direttrici diverse: o interna agli ordinamenti confessionali, o a quelli statali, o ancora a quello internazionale.

Ho scartato la prima per due principali motivi. In primo luogo perchè, in definitiva, si esaminerebbe in modo assorbente l'ordinamento canonico, alla luce dello *ius publicum externum*, trascurando ordinamenti confessionali che non hanno raggiunto in materia una compiuta elaborazione teorica da potersi raffrontare, o che non l'hanno del tutto, pur avendo rimosso, alcuni di essi, una consolidata diffidenza verso gli strumenti pattizi ed una indiscussa fiducia verso la disciplina c.d. di diritto comune (come hanno posto in luce di recente le numerose richieste di accesso alle intese nel sistema italiano). In secondo luogo, perchè il tema della libertà religiosa ne sarebbe risultato come amputato in aspetti basilari. Invero, alcuni ordinamenti confessionali hanno avanzato, in tema di libertà religiosa, elaborazioni teoriche meritevoli di attenzione, positivizzate in norme e principi giuridici. La elasticità di questi, specie quando segnano il superamento di pregresse concezioni illiberali, è però talmente accentuata da sconfinare nella elusività. Questa caratteristica non è casuale: manca, infatti, agli ordinamenti confessionali quel processo diffuso e continuo di concretizzazione ed affinamento, di evoluzione e di consolidamento che solo si realizza nel vissuto di una comunità organizzata, nella esperienza giuridica che essa quotidianamente realizza nelle forme dell'at-

tuazione spontanea o con l'intervento del giudice. Mi sembra certo, infatti, che le vicende della libertà religiosa (delle chiese, delle formazioni sociali come degli individui) si svolgono ed acquistano rilievo, forse non esclusivo ma di sicuro preponderante, nelle società civili e nei correlati sistemi giuridici statuali.

Ho ancora scartato la direttrice dell'ordinamento internazionale, che avrebbe costretto il tema in una prospettazione d'ordine formale, di grande rilievo certo, perchè campo di verifica delle acquisizioni più recenti della dogmatica giuridica, ma pur sempre angusta. Il problema della soggettività delle confessioni o della natura dell'ordinamento cui pertengono gli accordi che esse stipulano con gli stati, per quanto ricchi di interesse e di implicazioni, avrebbero messo in ombra e soffocato aspetti sostanziali che ritengo al momento più significativi.

Mi è parso opportuno, invece, verificare la legittimazione del sistema pattizio, individuare le condizioni necessarie affinché possa raggiungere l'obiettivo di garantire e promuovere la libertà religiosa, in una prospettiva (meno tecnica, ma non per questo meno essenziale) volta ad esaminarne la coerenza con le linee basilari di consolidamento e di sviluppo della cultura giuridica.

L'interprete che non sollevi lo sguardo dal dato positivo sarebbe indotto a ritenere, forse a ragione, che l'esperienza pattizia non si presti ad una comprensione unitaria ed orientata; che le contraddizioni e le ambiguità che la segnano possano, al più, apparire risolubili nello specifico contesto in cui si manifestano, secondo criteri occasionali e precari.

Un atteggiamento siffatto può comportare un grave rischio: di enfatizzare dati contingenti, di isolare singole evenienze, di trascurare le connessioni che operano nello spazio e nel tempo. Può sconfinare, se radicalizzato, in un sociologismo fotografico che tutto registra, ma non analizza e non valuta.

I singoli accordi, le specifiche norme non sono suscettibili di una equilibrata valutazione d'insieme, sistematica, se non in rapporto ai principi che ad essi presiedono, anche quando questi siano ancora da sviluppare, da precisare, da coordinare. L'interprete che si proponga questo compito, nei limiti e con i mezzi che gli sono propri, si fa *conditor legis* senza usurpare il ruolo del legislatore, partecipa alla elaborazione di un progetto senza invadere il campo della politica, guarda al futuro rinunciando alla tentazione della profezia: assolve, in sostanza, il compito di chi è consapevole che il diritto è *scientia iuris*.

Alla luce di queste premesse, se si limita il campo d'indagine alle democrazie dell'Europa occidentale, ed in particolare alle recenti vicende di paesi, quali l'Italia e la Spagna, che più di altri presentano aspetti omogenei, appare corretta l'affermazione che il sistema dei rapporti tra stato

e confessioni religiose sia già da tempo interessato da una «situazione di trapasso dai vecchi schemi e di progresso democratico»; stia, cioè, attraversando una «fase di transizione», di passaggio da un modello ad un altro, caratterizzato da nuovi principi, da nuovi moduli organizzatori, da nuovi interessi.

Le relazioni degli stati con le confessioni religiose (nel contesto che abbiamo delimitato) attraversano una fase in cui, in ogni campo e ad ogni livello dell'esperienza giuridica che ne è interessata, non è più possibile riprodurre l'insieme di principi e di valori che ad esse presiedeva nel più recente passato; una fase caratterizzata da incongruenze e conflittualità nella elaborazione organica di nuovi valori e principi, che emergono con fatica ma con sicurezza, ed appaiono destinati a divenire nel tempo la forma generale di una nuova esperienza giuridica.

In un periodo così caratterizzato convivono interessi e valori del passato —consolidati, anche se formalmente dismessi— ed interessi e valori nuovi ed antitetici, che stentano ad acquisire effettività, ma che gradualmente riescono a trovare anch'essi riconoscimento e tutela, anche se in conflitto con i primi, e successivamente una vera e propria stabilità ed una accettazione generalizzata.

Mutano, al contempo, i soggetti collettivi portatori di questi valori ed interessi, non solo nel senso che l'esperienza giuridica segnala l'apparire di nuovi soggetti sociali, ma anche nel senso che muta la identità (struttura, modello, fini) di quelli (gli stati e le chiese) che solo su di un piano astratto e formale si considerano come immutati.

Analogamente muta la strumentazione giuridica che era stata apprestata in conformità alle caratteristiche del sistema previo, sia con la predisposizione, formalizzata o di fatto, di nuovi mezzi, sia apportando modificazioni strutturali o funzionali ai vecchi.

Non posso dilungarmi su questi aspetti; ma è a tutti noto che i fenomeni cui alludo, presenti da epoche diverse nei nostri paesi, hanno subito negli ultimi anni un imponente processo di accelerazione e di simultanea concentrazione:

- dalla secolarizzazione del diritto degli stati, alla attenuazione del ruolo monopolistico della Chiesa cattolica anche in paesi in cui essa vantava una plurisecolare tradizione;
- dal sorgere di nuove forme di religiosità, al proliferare di sette e confessioni estranee alla tradizione;
- dall'affermazione del diritto di libertà religiosa per credenti e non credenti, alla sempre più diffusa richiesta di effettiva uguaglianza e di pari dignità sociale degli individui;
- dal grande sviluppo pratico e teorico delle libertà civili e dei diritti fondamentali della persona umana nei diritti interni e nell'ordina-

mento internazionale, al ruolo delle chiese in ordine ai grandi temi delle società civili, primo fra tutti il tema della pace;

- dall'evolversi dei modelli di democrazia in Europa (mediante una articolazione dei pubblici poteri che lascia spazi sempre più ampi all'operare del decentramento amministrativo e ad un più pregnante ruolo delle autonomie), al rivolgimento prodotto dalle poliedriche forme attuative della partecipazione democratica ed alle nuove richieste che essa ha attivato, spaziando dalla sfera dell'indirizzo politico a quella del controllo dei governanti, fino alla negoziazione legislativa;
- dal diffondersi del modello dello «stato sociale» (e della sua più recente crisi), alla consapevolezza che lo stato «interventista» non può limitarsi a soddisfare in via esclusiva i bisogni materiali dell'uomo.

In questo quadro, fu forse la forza evocativa di una suggestione a far ritenere che fosse sopraggiunta la fine dell'era concordataria, e quindi *tout court* la fine di ogni sistema di rapporti tra stato e chiese basato su di una disciplina bilateralmente convenuta. Sono note a voi tutti, perchè debba anche per sommi capi ricordarle, le tappe e le graduazioni della polemica anticoncordataria, che fu accompagnata dall'auspicio di una marcia separatista di cui restano oscuri, a mio avviso, percorso e traguardi.

Mi parve, nel libro su *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, edito nel 1974, che l'ecclesiasticista e il canonista non potessero affrontare questo problema dall'interno dei ristretti confini del sapere esclusivi della scienza giuridica che coltivavano; che bisognasse cogliere la più generale evoluzione dei sistemi giuridici, registrare il crollo di miti, percepire le trasformazioni in atto, accettare senza riserve quel valore del pluralismo intorno alle cui articolazioni si veniva costruendo una diversa rete di rapporti e di sistemi giuridici.

Ai presagi di morte degli strumenti pattizi, che riecheggiavano le sempre ricorrenti previsioni della morte del diritto, si opponevano le crescenti energie del pluralismo e delle autonomie delle formazioni sociali, di quei principi delle moderne democrazie che avevano travolto nei fatti le arcaiche concezioni della sovranità dello stato. Alla luce di questi principi (e degli altri che ne costituiscono più puntuali corollari) mi parve legittimo, realistico, delineare la possibilità di una concezione degli strumenti pattizi conforme ad un assetto democratico degli ordinamenti statali. Una concezione «dinamica», che avesse come suo centro quel valore della libertà religiosa, non esclusivo dell'una o dell'altra confessione, né riconducibile ad una ristretta visione dello stato-apparato, ma proprio della intera comunità, quel valore imprescindibile per il conseguimento di un effettivo pluralismo religioso.

Non mancò allora l'accusa di enfasi nella prospettazione di un'era di «nuovi accordi». Un'era che, sulla scorta dei nuovi principi informativi, vedesse le fonti bilaterali strutturate quali accordi di cooperazione, funzionalizzate alla preventiva eliminazione dei conflitti di lealtà che gravano sul cittadino-fedele ogni qual volta si riproducano condizioni generali ed occasioni specifiche di conflitto o di semplice tensione tra lo stato e la confessione di appartenenza.

Era questa l'indicazione di un possibile processo evolutivo, non l'ottimistica constatazione di una realtà esistente. Avvertivo, anzi, espressamente, con parole dal chiaro significato, che «l'esperienza umana, se respinge l'arido pessimismo di chi crede nel diritto come nell'unico valore societario realizzabile, frantuma pure l'utopia di chi crede ad una realizzazione terrena di valori ai quali lo stesso diritto non appresti la sua tutela. Il prezzo pagato dai concordati e dalle intese alle esigenze della dommatica e della tecnica giuridica può ancora essere la garanzia della libertà religiosa».

Da allora le schiere di quanti ritenevano anacronistico ed incompatibile con lo stato democratico qualsivoglia sistema di accordi si sono davvero assottigliate oltre ogni misura. Se i dati socio-politico-istituzionali, e culturali in genere, che giocavano a favore dell'evoluzione prospettata, hanno trovato soddisfacente conferma (basti pensare alla attuale rilevanza della negoziazione legislativa), si è anche avuta una diffusa adesione di comodo, spesso acritica, talvolta ambigua, che ha reso incerta la via del necessario sviluppo del nuovo modello.

Infatti, sebbene in questi ultimi anni sia andato ancora crescendo il numero degli accordi stipulati, non può dirsi che in uguale misura si sia accresciuto l'approfondimento scientifico, specie per quel che riguarda gli aspetti di teoria generale.

Mi limiterò, di necessità, ad indicare alcuni aspetti che ritengo ancora poco esplorati.

Gli accordi più recenti che interessano la nostra area culturale e politica ribadiscono, con lievi differenze terminologiche, il principio della reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo, ed il principio della reciproca indipendenza e sovranità, di ciascuno nel proprio ordine.

Assume, a mio avviso, una portata decisiva per il corretto sviluppo del modello l'esatta individuazione dei concetti di *ordine proprio* dello stato e delle confessioni. Infatti, il ricorso frequente di termini quali collaborazione, cooperazione —sempre finalizzate alla promozione dell'uomo— non vale certo a nascondere la circostanza che essi sono suscettibili di accogliere molteplici significati, di esprimere valenze giuridiche tra loro ben diverse.

Il principio di cooperazione non ha, in sé, alcun contenuto precettivo di chiara identificabilità; come in anni lontani della storia potrebbe sospettarsi che *ratione cooperationis Ecclesia se immiscit de omnibus*. L'elusivi-

tà del principio, tuttavia, può essere superata solo che in via preliminare si proceda su di un piano teorico a distinguere i valori prescelti, gli interessi tutelati, i fini precipui degli ordinamenti confessionali e di quelli statuali. Compito non agevole, certo, lo sappiamo bene, ma che può essere assolto più facilmente oggi, in una società secolarizzata, di quanto non fosse nel passato.

Questo primo *screening* è decisivo per consentire una seconda fondamentale operazione, volta a definire quali campi d'interesse, quali comportamenti umani, quali moduli organizzatori afferiscano ed insieme delimitino il sistema dei rapporti, e possano, di conseguenza, costituire materia esclusiva di una disciplina bilateralmente convenuta.

Non si tratta certo di predisporre elencazioni chiuse, definite, ma di individuare tipologie di accadimenti umani la cui qualificazione in termini giuridici, ossia la trasformazione in fattispecie, risulti deformata e fuorviante qualora tra le componenti di fatto sia pretermessa appunto quella caratterizzata dalla religiosità. Un siffatto, deprecabile esito può solo verificarsi allorquando quest'ultima componente si ponga rispetto alle altre in un rapporto di interazione che appare nello specifico contesto socio-culturale di riferimento, determinante o altamente significativo. Al riguardo è sufficiente ricordare che un certo fatto storico può ricevere dai diversi ordinamenti giuridici che se ne occupano differenti qualificazioni che determinano la configurazione di differenti fattispecie giuridiche, che pure hanno il medesimo substrato materiale; o, al contrario, che fatti storici parzialmente diversificati ricevono la medesima qualificazione giuridica sulla base di un giudizio di rilevanza/irrilevanza di alcune componenti del fatto.

Qui è dunque il primo nodo teorico da sciogliere; ed è un nodo decisivo per quanto dirò appresso, dato che la regolamentazione pattizia non è, non può essere, il sistema ordinario di disciplina dell'interesse religioso: non è, non può esserlo, per lo stato democratico che affida di regola agli organi legislativi a carattere elettivo la tutela diretta di tutti gli interessi dei cittadini giuridicamente rilevanti; non è, non può esserlo parimenti, per alcuna confessione, che affida alle proprie norme, comunque poste, la tutela degli interessi dei fedeli.

Non mi sembra, peraltro, condivisibile la tesi che dà al problema proposto una soluzione di stampo pragmatico, ossia la tesi che identifica le materie che possono formare oggetto di accordo tra le parti con le materie che le parti stesse decidono debbano formare oggetto di accordo.

Che siffatta inversione metodologica abbia trovato riscontro nella realtà non vale certo a determinare negli studiosi un atteggiamento di rassegnazione. Lo stato laico è tale perchè su alcune materie ha conquistato, ed affermato nelle sue costituzioni, una piena sovranità, rivendicandola all'esercizio di poteri confessionali; le chiese sono tutte nel loro ordine spirituale

indipendenti dallo stato perchè hanno sottratto a questo l'esercizio di poteri giurisdizionalistici.

La individuazione delle materie suscettibili di divenire oggetto di accordi non è rimessa, dunque, a mere valutazioni politiche, in tutto discrezionali (come in parte è, invece, la scelta se giungere o no all'accordo), ma è frutto in primo luogo di criteri tecnico-giuridici, con i quali verificare la riferibilità congiunta di essenziali componenti di fatto di una determinata fattispecie ai rispettivi ordini delle due parti, ossia al campo di interessi per i quali i due ordinamenti hanno, e reciprocamente si riconoscono, indipendenza e sovranità.

Non ogni materia, dunque, è suscettibile di costituire oggetto di accordo; così come, ma lo vedremo più oltre, non ogni materia in astratto idonea alla regolamentazione bilaterale deve essere regolamentata convenzionalmente.

Occorre, a questo punto, procedere ad un secondo chiarimento.

E' noto che nelle democrazie occidentali si va diffondendo un procedimento di produzione legislativa di tipo contrattualistico, formalizzato o spontaneo, in cui formazioni sociali tipiche, enti territoriali, nuovi soggetti sociali condizionano l'*an* ed il *quomodo* della specifica attività degli organi costituzionali ad essa deputati, avvalendosi di quelle procedure di confronto che vanno generalmente sotto il nome di «negoziazione legislativa».

Questa fase ulteriore dello sviluppo democratico della normazione, che supera gli istituti classici della democrazia rappresentativa fino ad incidere sulla c.d. centralità del parlamento, è stata a suo tempo segnalata quale indice della legittimità democratica di una regolamentazione dei rapporti stato-chiese a mezzo di accordi. Non mi sono ricreduto su questa linea interpretativa; ma il consenso che d'un tratto essa ha incontrato mi sembra forse eccessivo, e può dar luogo a deprecabili malintesi sul ruolo delle confessioni religiose in un ordinamento democratico.

Il sistema di accordi stato-chiese è basato su due indefettibili presupposti, che ne individuano la specificità: la distinzione degli ordini, che esige il confronto tra enti esponenziali di ordinamenti indipendenti, e la limitazione delle materie che individuano il campo dei loro rapporti.

Per converso, il sistema della negoziazione legislativa è strumento di partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica, ed in quanto tale presuppone in tutte le parti coinvolte l'unico titolo della appartenenza alla comunità statale, quali soggetti dello stato-istituzione o più semplicemente dello stato-comunità. E' quet'ultimo un sistema in cui la massima espressione consentita di alterità rispetto allo stato è quella espressa dalla autonomia degli enti locali, che sono pur sempre ordinamenti derivati da quello statale alla cui sovranità sono sottoposti secondo le regole costituzionali.

Unico é, dunque, il quadro di riferimento in cui opera la partecipazione democratica quanto ai valori, ai principi, alle norme di organizzazione e di relazione, al sistema generale degli interessi, tutti incentrati sulla figura unitaria del cittadino. Di conseguenza, l'operatività della negoziazione non incontra, sul piano teorico, alcun limite d'ordine generale. Essa è aperta in ogni campo a tutti i soggetti della comunità nazionale, e quindi anche (è del tutto ovvio) ai cittadini-fedeli ed alle forme associative che li raggruppano; ma è preclusa agli enti esponenziali delle chiese-istituzioni, portatrici di un ordinamento indipendente nell'ordine ad esse proprio, per le quali vige il divieto di interferenza nell'ordine dello stato.

Lo stato democratico che sia attento alla tutela ed alla promozione dei diritti fondamentali dell'uomo salvaguarda con le sue leggi la libertà religiosa dei cittadini, ed offre ad essi strumenti di partecipazione alla disciplina normativa che ad essa afferisce.

Quale è, allora, lo spazio operativo del sistema di accordi con le chiese?

Non si ripropone, forse, sul piano pratico la questione della sufficienza del diritto comune?

Cercherò di rispondere sinteticamente a questi interrogativi.

E' noto che il cammino delle libertà si è mosso lungo un tracciato che ha condotto da una concezione negativa (libertà *da*, *freedom from*) ad una positiva (libertà *di*, *freedom to*), in connessione alla consapevolezza della scissione e della necessaria ricomposizione tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale.

Lo stato democratico si rende garante dell'effettivo godimento dei diritti di libertà dei cittadini, quali che siano le condizioni, mediante attività promozionali di vario tipo, rivolte ai singoli od alle formazioni sociali, di carattere finanziario, fiscale, di sostegno e di incentivazione, e via dicendo.

L'intervento diretto dello stato, doveroso, apprezzabile in molti settori, lascia zone d'ombra quando è rivolto verso esperienze riconducibili al campo culturale: dietro l'angolo, infatti, si intravede il rischio di agevolazioni non imparziali, oggettivamente ineliminabile se non altro per la scarsità delle risorse, e si profila l'ombra inquietante della cultura di regime. Ma quel che è pericoloso per la cultura, è a maggior ragione inconcepibile per la religione.

Lo stato laico, per sua essenza, non può privilegiare alcuna credenza di fede, dovendosi arrestare al giudizio che esse, positive o negative che siano, contribuiscono tutte con pari dignità allo sviluppo della persona umana.

Non solo. Anche in presenza di scelte incontrovertibili di una comunità nazionale, lo stato laico deve limitarsi a riconoscere che solo l'interesse religioso indifferenziato, ossia astrattamente considerato, è meritevole di tutela, in quanto il suo appagamento favorisce la promozione della perso-

nalità dei cittadini ed il progresso spirituale del paese; ma non potrà in alcun caso predisporre mezzi e strutture rivolti in via diretta a soddisfare interessi religiosi concreti e tipici, individuali o collettivi che siano, restando questo compito esclusivo delle chiese.

Mi sembra agevole dedurre, da quanto detto, che la funzione degli accordi tra lo stato e le chiese debba appunto essere quella di supplire la naturale incapacità del primo a strutturare ed articolare in modo operativo l'appagamento degli interessi religiosi, ed in via congiunta di ridurre la difficoltà od impossibilità delle seconde (se non altro per la atipicità delle strutture ordinamentali costitutive) di organizzare in modo adeguato le proprie attività, di esplicitare tutte le originarie competenze, di predisporre tutti i servizi mirati a tal fine.

In definitiva, un sistema di diritto comune offre sempre e comunque ai cittadini-fedeli ed alle confessioni le garanzie costituzionali della libertà religiosa intesa quale libertà negativa, ed ancora quelle garanzie che gli altri diritti di libertà garantiti, anche nei profili di libertà positive, riverberano come loro effetti sulla prima senza che ne sia intaccata la laicità dello stato.

Un sistema di accordi offre in sovrappiù tutela e garanzia delle espressioni in positivo delle libertà di religione, ossia di quei profili che lo stato dovrebbe esimersi dal disciplinare unilateralmente.

Discendono da questa prima affermazione due corollari.

Un adeguato sistema di diritto comune offre una sufficiente, anche se non ottimale, protezione della libertà religiosa, laddove un sistema di accordi fornisce una protezione ottimale soltanto quando essa sia di grado ulteriore, integrativa di quella offerta dal diritto comune di esclusiva provenienza statale.

Ancora, gli accordi non possono disciplinare contenuti, facoltà, limiti delle libertà di religione che non abbiano un previo riscontro nel diritto comune posto dallo stato quale comune garanzia dell'esperienza di fede. Essi possono incidere soltanto sulle modalità di esercizio delle facoltà in cui si articolano le libertà di religione, modificando o parzialmente innovando il diritto comune sulla base di specifiche esigenze di una confessione, verificabili nel vissuto delle esperienze ecclesiali che le sono proprie, ossia di fatto percepite e reclamate dalla comunità dei cittadini-fedeli.

Lo stato democratico non può accordare «nuove» libertà ai seguaci di una confessione stipulando accordi con essa: le libertà di tutti hanno radice e fondamento nella costituzione di tutti. L'affermazione conciliare che la chiesa non ripone le sue speranze nei privilegi offertile dall'autorità civile enuncia, in fondo, il medesimo principio: la libertà di una sola chiesa, o di alcune tra quelle che vivono nel territorio di uno stato, è la radicale negazione della libertà religiosa.

Comprendo che l'enunciazione del principio può apparire utopica; che

è difficile ragguagliare la prassi alla teoria; che gli accordi più recenti possono smentire in parte quanto asserito, che il potere politico può trarre vantaggi da un duttile atteggiamento di favore verso le confessioni maggioritarie; che in alcune confessioni aleggia una malcelata diffidenza verso l'egualitarismo democratico, per il rischio che comporta ogni situazione di confronto paritario; che le minoranze possono essere indotte a trascurare gli inconvenienti teorici di soluzioni in fatto vantaggiose, specie quando con esse vengano ripagate di antiche discriminazioni.

Comprendo anche che sarebbe arduo ottenere (nell'ordinamento italiano) la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di un accordo sol perchè essa regola materia non attinente in via diretta ed immediata ai rapporti stato-chiese, nel senso che ho precisato, o perchè configura non nuove modalità di esercizio ma nuove facoltà del diritto di libertà religiosa.

Invero, al massimo livello di astrazione i principi soffrono sovente di una insufficienza delle tecniche di applicazione coercitiva; non è un caso che per aspetti critici o di peculiare rilievo nella vita delle istituzioni il comportamento dei massimi organi costituzionali è governato dalle regole della «correttezza», dal rispetto della «prassi», ossia da regole metagiuridiche.

Nel campo dei rapporti stato-chiese occorre allora tener presente che un ruolo decisivo per l'ordinato sviluppo di un sistema pattizio garante della libertà religiosa è affidato in primo luogo alla autodisciplina delle parti nell'uso della capacità di pressione, della forza politica loro propria nel sedere al tavolo delle trattative.

La tecniche dell'approvazione parlamentare degli accordi —che di regola non consentono la proposizione di emendamenti ai testi pattuiti, ma offrono soltanto l'alternativa della approvazione o non approvazione— rafforzano nel momento decisivo la sensazione di un potere senza controlli esterni sufficienti.

L'unica regola che può utilmente operare, basata sul convincimento di chi deve rispettarla, è quella che detta alle parti l'autolimitazione dei poteri, il *self-restraint* nella scelta delle materie oggetto di trattativa, delle proposte normative, sia in ordine agli specifici contenuti e strumenti tecnico-giuridici, sia alle più generali valenze politico-istituzionali.

Soltanto in questa prospettiva, ritengo, acquisiscono un reale significato i riconoscimenti che connotano i preamboli degli accordi, altrimenti degradati a mere formule di rito. Soltanto in questa prospettiva, ad esempio, le parti contraenti mostrerebbero —come si legge nel preambolo dell'accordo del 1984 tra la Santa Sede e l'Italia— di tenere realmente conto del processo di trasformazione politica e sociale verificatosi nel nostro paese negli ultimi decenni e degli sviluppi promossi nella chiesa dal concilio vaticano II.

In altre parole, le regola metagiuridica dell'autolimitazione impone allo stato ed alle chiese una attenta verifica ed una ponderata comparazione di tutti gli interessi delle comunità che esse rappresentano, una composizione equilibrata delle tensioni che esse vivono ancor prima che nei loro rapporti al loro interno, nelle articolazioni strutturali come nella pluralità e complessità delle realtà politiche ed ecclesiali che le animano. Potranno, infatti, apparire non attivabili i meccanismi di sanzione in caso di mancato rispetto della regola; ma non per questo non spiegheranno i loro effetti le forme di controllo sociale proprie di ogni comunità, governabili anch'esse, talvolta, ma a prezzo di lacerazioni non sempre produttive.

L'espandersi del modello pattizio, il moltiplicarsi delle fonti bilaterali possono costituire, nei limiti e con le avvertenze di cui si è detto, occasione di sviluppo della libertà religiosa. Al contempo, però, pongono problemi nuovi specie in ordine alla fruibilità del sistema da parte delle confessioni, di tutte le confessioni che operano in una comunità nazionale.

Il rischio di violazioni del pluralismo confessionale, del principio di uguaglianza o di uguale libertà delle confessioni non va sottovalutato.

Sotto un primo aspetto esso va riferito alla diversità di trattamento tra confessioni che abbiano tutte accesso alla stipula di accordi con uno stato. Basta di certo accennare che uguaglianza di trattamento non significa di per sé uniformità o identità di disciplina; che anzi l'intento pregiudiziale di uniformità o identità di discipline vanifica in radice la *ratio* del sistema, mirato invece a salvaguardare le estrinsecazioni comunitarie del sentire religioso di una data chiesa, per le quali si riveli insufficiente o inidonea la disciplina di diritto comune posta unilateralmente dallo stato. Come di consueto, la compatibilità di discipline differenziate con il principio di uguaglianza dovrà essere verificata all'interno di ogni sistema, alla luce del criterio di ragionevolezza o di altri analoghi criteri.

Il problema si pone ancora per le confessioni che non hanno accesso al sistema pattizio, o per loro libera scelta, o per il diniego delle autorità statali preposte all'apertura di trattative.

Nel primo caso, ritengo, contrariamente a quanto altri hanno pur autorevolmente affermato, che si tratti di uno pseudoproblema. Quali che siano le motivazioni che inducono una confessione al rifiuto degli accordi, ciò comporta sempre l'ammissione che essa non vanta nei confronti dello stato l'esigenza di specifiche discipline del suo operare. Essa ritiene (per motivi ideologici o pragmatici non importa) che per la regolamentazione di ogni sua forma di attività e di ogni interesse dei suoi fedeli sia sufficiente il diritto comune, posto a presidio della libertà religiosa e della uguaglianza formale di tutte le confessioni e di tutti gli individui.

Nel secondo caso il problema presenta aspetti più complessi. Appare irragionevole in generale, ed illegittima rispetto ai principi dei singoli or-

dinamenti statuali, l'affermazione di un obbligo del governo di intavolare trattative con ogni confessione che ne faccia richiesta. Il diniego potrà fondarsi sulla discrezionalità politica che connota l'agire del potere esecutivo in generale, o sulla scarsa rispondenza di un credo alle radici storico-sociali del paese, o sul possibile contrasto di strutture e principi organizzatori di quella confessione con l'ordinamento giuridico statale. La tripartizione indicata implica una graduazione nel riscontro e nella verifica della compatibilità del rifiuto in un sistema democratico di pluralismo confessionale, e della eventuale violazione delle regole costituzionali in materia.

In ultima istanza, il pessimismo sulla imparzialità dei governi nella gestione della politica ecclesiastica altro non sarebbe che pessimismo sulla democraticità delle istituzioni del paese e delle sue forze politiche. Negli ordinamenti democratici, infatti, il governo è responsabile del suo operato dinanzi al parlamento sulla cui fiducia si regge e dal quale trae indirizzi, obiettivi, modalità e tempi del processo di attuazione della carta costituzionale.

Vorrei ricordare in proposito, ma anche al fine di introdurre un ultimo argomento, che il 22 maggio 1984 il parlamento europeo ha adottato una *Risoluzione su un'azione comune degli Stati membri della Comunità europea di fronte a diverse infrazioni alla legge compiute da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà di religione*.

Tra i presupposti di questa risoluzione viene ricordato che il comune riconoscimento della libertà di religione vieta agli organi della comunità «di giudicare la legittimità delle credenze religiose in generale e l'attività religiosa in particolare», ma consente il giudizio su «la liceità o meno delle pratiche connesse con l'ammissione di nuovi membri o con il loro trattamento», specie in relazione alla circostanza che «i membri di queste organizzazioni, quando abbandonano il modo di vita seguito fino allora, incontrano problemi sul piano sociale e lavorativo che possono avere conseguenze negative non solo per loro stessi ma anche per la società e il sistema sociale».

Nei confronti di organizzazioni confessionali che ledano i diritti di libertà dei membri, appare dunque legittimo il rifiuto a stipulare accordi. Una tale eventualità appare oggi ipotesi meno astratta, meno «di scuola» di quanto potesse un tempo immaginarsi. Sebbene per aspetti meno drastici e preoccupanti, ma di grande rilievo, essa riconduce ad un tema particolarmente caro alla ecclesiasticistica italiana, ossia la tutela della libertà religiosa del singolo credente, e delle sue libertà *tout court*, sia nel caso di conflitto con le autorità ecclesiastiche, sia nel caso di suo definitivo recesso od allontanamento.

I vincoli liberamente assunti dell'appartenenza confessionale, in ispecie di una appartenenza «qualificata» da peculiari funzioni e ruoli, sono in

linea di massima comprensibili e giustificati; oltre certi limiti, tuttavia, essi sono eccessivamente gravosi e talvolta irrispettosi dei diritti inviolabili dell'uomo, come succede anche in confessioni il cui percorso storico pure ha avuto ed ha al centro il valore della superiore dignità dell'uomo.

In tali casi lo stato democratico non può delegare ad alcuno la tutela delle libertà dei suoi cittadini, né può arrestarsi dinanzi a regole di condotta, da chiunque poste, che le minaccino. La regole della libera accettazione non può mai valere a limitare portata e contenuti di quei diritti che da tempo la dottrina e le costituzioni democratiche hanno qualificato come inviolabili ed indisponibili.

Gli accordi stipulati nel rispetto di questo principio assumono dunque anche la funzione di far evolvere in senso liberale gli ordinamenti confessionali, pur nel rispetto della loro indipendenza.

E' emblematica, sul punto, la disposizione del protocollo addizionale all'accordo del 1984 con la quale la S. Sede si dichiara d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà del secondo comma dell'art. 23 del trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati dalle autorità ecclesiastiche al riguardo di ecclesiastici o religiosi ed in materia spirituale o disciplinare vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani.

La norma è più significativa di quanto il tono dimesso lasci trasparire, poichè costituisce uno dei punti cardine di ogni sistema di accordi realmente garante della libertà religiosa. Essa segna il crollo di una ulteriore barriera nel muro di diffidenza verso i valori delle democrazie pluraliste.

Quel che ancora resta estraneo al sistema di accordi, e mi avvio a concludere, è un rapporto di interazione con le garanzie della libertà religiosa offerte dal diritto internazionale. La convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, la dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o la convinzione, e le tante altre che in tema di protezione del fanciullo, della famiglia, dei lavoratori, degli immigrati, disciplinano aspetti rilevanti della libertà religiosa, sono del tutto ignorate nei singoli accordi tra le confessioni e stati anche firmatari.

Il punto meriterebbe uno studio specifico, ma devo limitarmi a proporvelo nella forma di una semplice suggestione: sembra invero feconda di prospettive la possibilità che norme ed accordi di diritto internazionale in senso stretto forniscano un retroterra normativo, un supporto unitario di base al sistema specifico di accordi stato-chiese, ne costituiscano quel minimo comune denominatore capace di far fondatamente superare i confini del diritto ecclesiastico nazionale e di configurare il nucleo costitutivo di un diritto ecclesiastico internazionale.

Concludo. Noi abbiamo presente l'immagine dello stato quale casa comune di tutti, credenti e non credenti; la casa dove trovare bene in vista, sullo stesso scaffale della libreria, lo scritto in cui Benedetto Croce chiariva «perchè non possiamo non dirci cristiani», e quello in cui Bertrand Russell spiegava «perché non sono cristiano».

Questa casa, certo, la costruisce lo stato con le sue leggi. Ma questa casa può essere consolidata, resa ancora più confortevole, più idonea a soddisfare i bisogni di tutti coloro che la abitano, da un sistema di accordi che vivifichi e non soffochi la libertà religiosa?

Credo ancora, da un punto di vista teorico, di poter rispondere positivamente.

Se si guarda, invece, alla realtà viva degli ordinamenti, alla concreta esperienza giuridica di questi anni di transizione, può ancora la risposta essere affermativa?

E' difficile dirlo; avverto la tentazione di rispondere così come Raymond Aron rispondeva ad una analoga domanda: «selon le jour ou l'humeur, j'incline dans un sens ou dans l'autre».

Ma la tentazione può essere vinta; in realtà diffido ancora, come un tempo, dell'arido pessimismo come dell'utopia. Senza riserve faccio mie le righe finali delle *Mémoires* di Aron: «mais je sais que les croyances millénaristes ou les ratiocinations conceptuelles ne serviront à rien; je préfère l'expérience, le savoir et la modestie».