

LA RELIGIONE DELLA LIBERTÀ. RIFLESSIONI SU: CARLO AZEGLIO CIAMPI, “LA LIBERTÀ DELLE MINORANZE RELIGIOSE”.

di

Gianfranco Macrì

Carlo Azeglio Ciampi

La libertà delle minoranze religiose. A cura di Francesco Paolo Casavola, Gianni Long, Francesco Margiotta Broglio, Il Mulino, Bologna, 2009

A livello di principi e valori – meno, sotto il profilo dell'esercizio delle pratiche religiose – l'Italia, con la Costituzione del 1948, è stata fra i soggetti che più e meglio ha saputo valorizzare la *religiosità umana*, ricomprendendola tra i diritti inviolabili ed assistendola con uno specifico diritto: quello di *professione di fede religiosa, in forma individuale e associata* (art. 19 Cost.). Sotto il profilo, invece, dell'attuazione *effettiva* delle tutele e garanzie connesse alla libertà religiosa in una dimensione sociale plurale sempre più marcata – alla luce dei nuovi bisogni concreti da soddisfare originati in matrici culturali nuove (Islam), ma sempre più massivamente partecipi dello spazio politico nazionale ed europeo – assistiamo alla stentata emersione di un modello *oggettivo* di Stato laico che, incentrato sulla promozione delle libertà di religione di *tutti*, renda praticabile una politica «attuativa» della Costituzione quale luogo di affermazione e di equilibrato bilanciamento di valori essenziali per la vita delle istituzioni e della stessa società civile.

Per impostare, dunque, correttamente (in modo conforme alla Costituzione pluralista) un discorso sui diritti civili e quindi su *le* libertà religiose¹, è fondamentale “fare uso” di esperienze e ricerche risalenti nel tempo che dimostrano come, in Italia più che altrove, *questa* complessa tematica costituisce da sempre una fra le spie più significative del tasso di democraticità dell'intero sistema politico. Ecco allora che, grazie alla «pressione» e alla «persuasione» di alcuni grandi maestri del diritto italiano², è «riemerso», dal fondo di un cassetto, la tesi di laurea in diritto ecclesiastico di Carlo Azeglio Ciampi, il nostro decimo Presidente della Repubblica, laureatosi in giurisprudenza a

¹ Al plurale, in modo tale da escludere l'idea di una astratta compiutezza concettuale dei diritti-valori sottesi. V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in G. Rivetti, P. Picozza (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 149 ss.

² Si tratta di: Francesco Paolo Casavola, Francesco Margiotta Broglio e Gianni Long.

Pisa nel lontano 1945-1946, discutendo – col prof. Costantino Jannaccone, ordinario di diritto ecclesiastico – una tesi dal titolo: *La libertà delle minoranze religiose*. Questo lavoro, edito da “Il Mulino” nel 2009, contiene non «pochi elementi di attualità» in grado di «riservare spunti di riflessione in un quadro, quale quello dei rapporti tra Stato e confessioni religiose che in Italia è lontano da una soddisfacente definizione»³.

Sono «anni cruciali» quelli in cui il giovane Ciampi, con «scelta temeraria», propone al prof. Jannaccone, guida di «larghissima cultura giuridica» (Margiotta Broglio), di elaborare una tesi sul tema delle minoranze religiose, un argomento destinato a dare «senso a una vita», come scrive lo stesso Autore nell'introduzione alla tesi. E nella sua *presentazione*, Margiotta Broglio pone in chiara evidenza il peso delle teorie sostenute da Jannaccone già negli anni Trenta – sostanzialmente non lontane da quelle accolte nella Carta del 1948 – nonché quanto scritto dal Maestro pisano nel suo manuale di *Diritto ecclesiastico* del 1960 dove, la trattazione delle «fonti» prende le mosse proprio dalla libertà religiosa (art. 19 Cost.) e dall'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, comma 1° Cost.), specificando che i relativi “principi” trovano affermazione nei confronti di tutti – «dei cittadini, degli stranieri e degli apolidi» – e che, insieme a quello di uguaglianza e di garanzia dei diritti fondamentali, essi conseguono massima espansione nell'art. 20 Cost., da cui è possibile prendere le mosse per operare una lettura ampia del terzo comma dell'art. 8 Cost., nel senso che:

«la facoltà di addivenire (...) ad intese con competenti organi statali (...)» deve essere riconosciuta a tutti i «gruppi sociali», comprese «associazioni anche di fatto», purché gli statuti delle medesime consentano di «identificare una loro rappresentanza»⁴.

Questi rimandi, esaltano la «livornesità» di Ciampi (Long), quel suo provenire da un luogo di grande sviluppo di comunità religiose non cattoliche (ebrei, ortodossi, musulmani, protestanti), un pluralismo che – scrive Jannaccone nel volume del 1963 dedicato a *I fondamenti del diritto ecclesiastico internazionale* – «lo Stato [deve] lascia[re] sussistere anche di fatto in base al principio della libertà di coscienza» e che, sebbene nel 1945-46 sia ridotto a ben poche presenze, resta nel tempo una testimonianza di vitale realtà multireligiosa.

³ G.B. VARNIER, *Idee per la ricostruzione della vita democratica. La libertà delle minoranze religiose nella tesi di laurea di Carlo Azeglio Ciampi* (luglio 1946), in www.statoechiese.it (giugno 2010).

⁴ In realtà la “stagione delle intese” che prende il via nel 1984, non è stata il riflesso di una forma democratica ampia di partecipazione politica, bensì, secondo alcuni, l'espressione «della politica mercantile della mediazione fra poteri pubblici e lobbies di interessi». Ad oggi, le intese esprimono «un rapporto con le istituzioni civili troppo onerato del peso politico del singolo contraente e spesso sono frutto di condizionamenti eccessivi sia per le confessioni più deboli che per la libera determinazione del Parlamento-legislatore». Siamo, cioè, lontani da un utilizzo delle intese finalizzato a soddisfare concretamente le esigenze specifiche delle singole confessioni religiose. Cfr. V. TOZZI, *La nostra proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010. Mi si permetta, inoltre, il rinvio a G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nell'Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004.

D fronte alla tragica esperienza del Fascismo, delle leggi razziali, con il paese lacerato e ferito in profondità, il livornese Ciampi – che ha respirato «l'aria di un luogo, di una città-asilo, da sempre crogiuolo di mille diversità» – guarda con speranza all'*impresa* storica che i padri costituenti si preparano a compiere. Ovviamente, in un regime di ritrovata libertà religiosa non è ammissibile che possa sopravvivere il metodo politico sotteso allo scambio dei Patti lateranensi del 1929, in base al quale la sovranità del popolo resta organicamente assorbita nello stato (fascista) mentre le libertà raggiungono i singoli cittadini solo se partecipanti alle strutture controllate dal regime.

«La religione dello Stato», scrive Ciampi nelle conclusioni del suo lavoro – che legittima il ruolo pubblico della Chiesa (e che si traduce in: influenza diretta nella scuola statale, nelle forze armate, nel sistema penitenziario, nella costruzione della famiglia, etc.) – costituisce un principio inconciliabile con quello di libertà religiosa:

«Un confessionismo, se pure in forma larvata, non può coesistere con il principio dell'uguaglianza dei cittadini, proclamato dalla legge Sineo»⁵.

E' così che Ciampi "osserva" il suo *presente* per verificare se la condizione giuridica in cui versano le minoranze religiose «corrisponde non ad un ideale astratto di libertà religiosa, ma a quello della libertà concreta che [egli ritiene essere] una fondamentale conquista dello spirito umano». Una libertà che per lui significa «anche libertà di discussione, di propaganda, di proselitismo» e che, citando un articolo di Cavour pubblicato il 18 maggio 1848 sul giornale *Il Risorgimento*: «(...) non può essere introdott[a] nella costituzione di un popolo altamente civile, per via indiretta; *deve essere proclamat[a] come una delle basi fondamentali del fatto sociale*» [nostro il corsivo].

Giuridicamente, il problema delle minoranze religiose era stato risolto dal Fascismo mediante una regolamentazione unilateralmente prodotta dallo Stato e non contrattata sul piano delle relazioni esterne. Stiamo parlando della legge 24 giugno 1929, n. 1159, "sui culti ammessi nello Stato" e del R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731, contenente le "norme sulle Comunità israelitiche". Queste leggi disciplinavano "*i culti*", cioè le organizzazioni religiose minoritarie già riconosciute dalla legislazione Albertina del secolo precedente (*culti tollerati*), con una disciplina residuale, rispetto al Concordato con la sua «Religione dello Stato». Una disciplina che, mette in evidenza Ciampi, «deve essere inquadrata nello spirito che ha portato alla Conciliazione» e che il regime fascista emana per marcare la discriminazione (sul piano legale e amministrativo) fra la religione cattolica e le altre credenze. Con grande acutezza e lungimiranza Ciampi chiude il secondo capitolo della sua tesi osservando che:

«lo stabilire il valore e il rapporto reciproco» tra «religione di Stato e libertà religiosa» costituisce il «problema pregiudiziale nell'interpretazione del diritto ecclesiastico italiano».

⁵ Un riferimento, quello fatto alla legge *Sineo* del 19 luglio 1848, per nulla casuale in un lavoro sulle minoranze religiose. Trattasi, infatti, di una legge che Ciampi giustamente ritiene essere stata risolutiva «della questione dubbia della pienezza dei diritti civili e politici degli israeliti» e che prelude anche al «riconoscimento degli altri culti acattolici».

Quasi a dire che, solo la messa in funzione dei diritti consente di tutelare gli individui e, in particolare, le «minoranze», attraverso le cui vicende (di intolleranza in massima parte), egli coglie bene un dato fondamentale, e cioè che: le dinamiche religiose interne alla società italiana costituiscono (allora come oggi) innanzitutto un problema di *diritti inviolabili dell'uomo* e di libertà delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e che far sopravvivere l'illiberale regime concordatario lateranense del 1929 «avrebbe costituito una completa negazione del concetto moderno di libertà religiosa che è *sensibilmente differente da quello cattolico*» [nostro il corsivo].

Ciampi è consapevole che attraverso la posizione chiaramente di privilegio riconosciuta alla Chiesa, si intende, ahimè, riconoscere – con le parole del Papa in una lettera del 1929 al Cardinale Gasparri – che la «libertà di coscienza e di discussione devono intendersi e praticarsi secondo la dottrina e la legge cattolica».

A tale questione egli dedica un intero capitolo, il quarto (*La libertà di discussione, di propaganda e di proselitismo*). E cita Jemolo – secondo il quale: «La libertà di discutere è per forza stessa di cose libertà di convincere» – per rimarcare l'«ombra» (come la definisce il Piacentini) o la «lacuna» contenuta nell'art. 5 della legge sui culti ammessi del 1929 laddove si prevede genericamente che: «La discussione in materia religiosa è pienamente libera». A Ciampi non sfugge che le tante disposizioni in materia di «ordine pubblico» nonché i discorsi del Pontefice sull'importanza, per l'Unità nazionale, di salvaguardare l'unità religiosa dei cattolici, di fatto hanno prodotto limiti enormi all'attività di propaganda e proselitismo dei culti acattolici. Da qui, aggiunge, i «numerosi inconvenienti» per la «mancanza di norme e disposizioni precise».

A dare progressiva robustezza alla tesi di laurea del giovane Ciampi, contribuiscono altre due importanti tematiche: *l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e la tutela penale del sentimento religioso* (capitoli V e VI).

Quanto al primo dei due temi, l'Autore prende le mosse dall'analisi della legislazione liberale a partire dal 1848, che si poneva l'obiettivo politico di sottrarre la formazione dei giovani dalla influenza confessionale, non tanto per motivi di ostilità alla religione, quanto per limitare il danno derivante dal boicottaggio che la Chiesa operava verso lo sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto in Italia. Il «giro di boa» è costituito dal R.D. n. 2813 del 1° ottobre 1923 sull'istruzione elementare, che ridà «nuova importanza all'istruzione religiosa» cattolica, seguito dalle disposizioni concordatarie e dall'art. 36, in particolare, del Patto lateranense, che ri-confessionalizza integralmente la scuola pubblica, elementare e media, sancendo di fatto «un indiscusso successo per la Chiesa cattolica».

Di fronte a questo stato di cose, la legge sui culti ammessi del 1929 serve solo a gettare fumo negli occhi perché, se da un lato, l'art. 6 parla di «dispensa dai corsi di istruzione religiosa» che i genitori o chi ne fa le veci possono chiedere per i propri figli, le successive disposizioni del 1930 (legge n. 824 e il cit. R.D. n. 289) introducono tante di quelle complessità procedurali immediatamente produttive di accentuate disparità. Qui il pensiero di Ciampi è di cristallina attualità. Egli scrive:

«Lo Stato infatti non si deve tanto preoccupare – pur esistendo una religione dello Stato – di rendere omaggio esteriore a questa religione introducendola nella scuola quale materia di insegnamento, quanto soprattutto di compiere una proficua opera di educazione del sentimento religioso dei giovani (...) affidando[la] a laici ed educando l'animo dei fanciulli ad una concezione religiosa della vita (...)».

Come si fa, allora, a non volgere lo sguardo alla situazione italiana attuale e a non condividere l'insieme di quelle preoccupazioni che Ciampi poneva in luce nella sua tesi senza, però, minimamente immaginare quanto dibattito avrebbe continuato a produrre la materia dell'istruzione della religione, soprattutto alla luce del problema circa il *tipo di accoglienza* che *la nostra* società («aperta», plurale e laicamente inclusiva) immagina di riservare alle differenze religiose nell'ambito della scuola, quella pubblica innanzitutto, «aperta a tutti» (art. 34 Cost.), «(...) senza distinzione di razza, di lingua, di *religione*, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3 Cost.).

Ultimo argomento è quello riguardante la tutela penale del sentimento religioso, cioè la questione del *vilipendio della religione dello Stato*, nelle sue diverse forme (artt. 402-405 c.p.), e *dei delitti contro i culti ammessi nello Stato* (art. 406 c.p.). Ciampi coglie la *coerenza* dell'impianto normativo il relazione al tipo di regime politico che l'ha prodotto e come lo spirito del Concordato non potesse non avere influito sul Codice penale Rocco.

Anche qui il giovane tesista riprende la disciplina pregressa prevista nel codice Zanardelli del 1889, che tutelava in maniera eguale e indifferenziata le offese alla sensibilità religiosa di tutti i cittadini, senza distinzione di fede e con attenzione all'individuo. Invece, il *sentimento religioso* tutelato dalle norme fasciste costituisce un valore oggettivizzato e pubblico che non ha nulla a che vedere con la tutela della personalità dei singoli. In pratica, si opera la difesa dell'istituzione pubblica «Chiesa cattolica», colta nel suo essere insieme di idealità e di materialità di poteri, cose e persone. Da parte loro, i culti ammessi (e non altri) possono beneficiare solo di una protezione ridotta, «diminuita», sempre e solo perché anch'essi istituzionalizzati e, quindi, partecipanti, ma in misura meno ampia, al sistema del potere di quel regime.

Ciampi conclude la sua tesi scrivendo a chiare lettere:

«La politica ecclesiastica italiana è stata (...) dominata da motivi strettamente politici, che hanno trascurato ogni esigenza di profonda religiosità». [Se] «si vuole rispondere alla domanda se in Italia esista un regime di libertà religiosa, la risposta è senz'altro negativa».

Ciampi guarda con speranza all'Assemblea costituente che da lì a poco aprirà i suoi lavori, ma, com'è noto, questi risentiranno molto della minaccia, formulata dalla Santa Sede, di rottura della «pace religiosa» se non si accetta di far sopravvivere, non solo l'illiberale regime concordatario lateranense del 1929, ma anche il *metodo* della contrattazione normativa fra sovranità esterne per i rapporti fra Stato e Chiesa.

A distanza di più di sessant'anni, la riflessione da parte delle forze politiche sul merito dei problemi per l'attuazione delle norme elencate nella Costituzione in riferimento al fattore religioso appare

non adeguatamente sviluppata, mentre la legislazione e la prassi amministrativa non sembrano essersi mai seriamente discostate dalla «*traiettoria*» (mirante a stabilire una sopravvalutazione del diritto pattizio come fulcro del sistema di attuazione delle libertà religiose) impostata in Assemblea costituente per gettare un ponte fra il passato (Fascismo) e gli sviluppi, allora futuri, della democrazia.

Questa “traiettoria”, da un lato, potrebbe avere avuto il pregio di consentire una transizione pacifica dalla dittatura alla democrazia, anche in materia di religione; ma potrebbe avere avuto anche il demerito di non essere riuscita (col progressivo aprirsi della società) a prestare un’attenzione al fenomeno religioso che non fosse quello “mediato” (riflesso) attraverso il ruolo delle *confessioni religiose* e, per esse, di quella dominante (la Chiesa cattolica). Da qui, il graduale accrescersi e rafforzarsi delle disuguaglianze tra gruppi religiosi variamente denominati: *confessioni con o senza intesa, culti ammessi, minoranze*, etc.. Ancor più lontana, poi, è rimasta la pari dignità di ogni persona, indipendentemente dalla religione professata.

Lo scandalo è che il legislatore ordinario della Repubblica italiana non è stato in grado di elaborare una *legge generale sulle libertà religiose* in grado di «dettare regole chiare, fondate sull’interpretazione condivisa qui ed oggi del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso, contestualmente riordinando ed anche abrogando le diverse norme contraddittorie o discriminatorie fin qui prodotte. Principalmente eliminando ogni discriminazione fra confessioni con intesa ed altri soggetti individuali e collettivi»⁶.

Il lavoro di Carlo Azeglio Ciampi si colloca, pertanto, nel filone della migliore bibliografia a supporto di uno studio sulla libertà religiosa, in particolare delle minoranze, e sui nuovi problemi che essa pone al mutare della società. Grazie, inoltre, alla cura di tre grandi maestri del diritto, quest’opera si arricchisce di un supporto necessario per poter essere meglio compresa nella sua collocazione temporale, dovendo, chi vi si accosta, riuscire a cogliere a pieno questo fondamentale elemento, per non disperdere nulla della complessità e straordinarietà del momento in cui fu pensata ed elaborata.

⁶ V. TOZZI, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose*, in www.statoechiese.it (settembre 2010).