

LA CONFENSIONALITA DELLO STATO DAL PUNTO DI VISTA CIVILE

Un illustre collega¹, docente di questa Università di Navarra che ospita la presente settimana di diritto canonico, non molto tempo fa trattando l'argomento che è oggi affidato alla mia relazione, esordiva dicendo che il problema del confessionismo statale, attualmente, è un tema "incomodo". Evidentemente con questa espressione il collega ha voluto fare riferimento alla discussione che il tema ha sempre suscitato ed ai problemi che un tale argomento presenta, dato che non solo la dottrina non è mai arrivata a precisare che cosa intenda per Stato confessionale, ma per di più, siccome il problema può essere esaminato sia nei confronti dell'ordinamento statale che in quelli dell'ordinamento canonico, spesso nella sua soluzione si verificano delle interferenze che lo rendono difficile.

Non è nostro compito esaminare quest'ultimo aspetto del tema, tanto più che costituirebbe una indebita invasione nel campo riservato al Rev.mo ed Ill.mo relatore che ci seguirà, ma è certo che l'espressione accennata forse meglio si adatta al problema nel diritto pubblico ecclesiastico che non a quello nel diritto dello Stato. Infatti, se una evoluzione della dottrina vi è stata anche nell'aspetto del problema a noi affidato, è ben noto che oggi tra i cultori del diritto pubblico ecclesiastico vi è un certo fermento dottrinale e affiora persino un certo dissenso in ordine al modo di interpretare la dottrina cattolica circa i doveri dello Stato cattolico verso la religione, anche perchè, in clima di ecumenismo, certe rigide posizioni si sono addolcite. Pur rimanendo saldi i principi circa i diritti della verità, si ammette che la retta coscienza individuale abbia pur essa dei diritti degni di rispetto anche da parte di chi è in possesso della vera dottrina, con conseguenze molto sensibili sul comportamento dello Stato che deve sempre avere di mira il bene comune.

Non possiamo entrare nel merito della discussione in questa sede; però abbiamo ritenuto fare questi accenni non solo perchè la nostra cultura cattolica ci porta a vedere al di là quelle che sono le disposizioni dei vari diritti statuali, ma soprattutto perchè la nostra coscienza di credenti e praticanti ci porta a desiderare l'attuazione di quell'ideale concezioni che, senza ledere i diritti delle coscienze, faciliti la divulgazione della verità e, soprattutto, realizzi la salute delle anime nell'unica e vera Chiesa.

Per venire, invece, al problema a noi specificamente assegnato, noi siamo dell'avviso che il tema —anche se suscita interesse e più ancora sospetti da

¹ P. LOMBARDIA: *La confesionalidad del Estado, hoy*, in "Jus canonicum" 1961, pag. 328.

parte di quanti vorrebbero che lo Stato, non solo fosse del tutto indifferente tra i vari credi religiosi e le varie confessioni organizzate, ma addirittura ignorasse il problema religioso e la stessa realtà di un Dio trascendente— non sia oggi tanto “incomodo” quanto piuttosto svuotato di buona parte dei suoi aspetti più delicati.

Ciò non impedisce però che ancora oggi un certo sospetto verso il principio del confessionismo statale si traduca nella pratica in un'avversione diffusa che è eredità del passato, di quando cioè a detto principio si dava un contenuto senza dubbio diverso sì che da esso derivavano conseguenze ben più impegnative, e nello stesso tempo molto restrittive di un altro principio, che oggi è in prima linea tra i diritti tutelati dalle moderne costituzioni, quale è quello della libertà religiosa.

Ci sia anzi concesso di dire che proprio il principio della libertà religiosa, in quanto costituisce una delle manifestazioni basilari delle libertà del cittadino, riconosciuto dalle costituzioni in modo così generale da essere oggetto persino di trattati internazionali e di dichiarazioni di associazioni soprannazionali, ha portato alla opinione molto diffusa, anche se non sempre fondata nella realtà, che il riconoscimento e la difesa del principio delle libertà religiose, in tutte le loro estrinsecazioni, di necessità comporti che non possa essere accettabile l'assunzione da parte dello Stato di un determinato credo religioso come proprio.

Il problema è delicato e meritevole di un attento esame anche al fine di precisare i termini in questione, altrimenti restiamo nel piano degli equivoci con la conseguenza di prevenzioni le quali renderanno impossibile la soluzione del problema, nonchè la semplice accettazione dello stesso principio.

Per quanto oggi nella concezione moderna dello Stato il principio della libertà religiosa sia molto sentito e ogni atteggiamento del singolo Stato in questa materia susciti addirittura reazioni fuori degli stessi suoi confini territoriali, come è provato anche dalla soddisfazione con cui ci recente è stata accolta la notizia delle buone relazioni intercorrenti tra lo Stato spagnolo e le confessioni protestanti, non può dirsi che in passato un tale principio abbia sempre avuto riconoscimento. Diciamo sempre, ma non poniamo neanche il problema se esso sia stato accolto ovunque perchè, come è noto, purtroppo la libertà religiosa anche oggi non è ovunque ammessa e le più gravi violazioni della libertà avvengono da parte di ordinamenti statuali che non ispirano la loro legislazione ad un confessionismo quale noi comunemente lo intendiamo.

Lasciando da parte ogni polemica che attenuerebbe il tono stesso della discussione, se oggi, come in passato, si rivendica la libertà dell'individuo di credere e professare la sua fede, nonostante la credenza religiosa non possa essere imposta, pena l'annientamento dello stesso atto di fede, non può dirsi che la libertà dell'individuo in questa sua manifestazione sia stata sempre accolta nella vita pubblica. E questo perchè da un lato non vi sono state fino alla rivoluzione protestante forti fratture nella compagine dei credenti e, dall'altra, perchè la concezione stessa dello Stato facilitava una posizione

teorica non del tutto compatibile col rispetto della libertà individuale di professare un diverso credo religioso.

Una profonda differenza esiste tra lo Stato moderno e quello assoluto dei tempi passati, anche se relativamente recenti; essa è basata sulla consapevolezza che lo Stato oggi ha acquistato della sua soggettività per cui esso si pone quale entità concreta distinta delle persone fisiche dei suoi organi, e le persone fisiche entrano a far parte dello Stato solo in quanto compongono uno dei suoi elementi costitutivi, il popolo.

Ove si tenga presente questa realtà si comprende facilmente che la posizione che oggi uno Stato può assumere nei confronti delle confessioni religiose è del tutto differente da quella che poteva aversi in passato. Nel vecchio Stato assoluto, giurisdizionalista per lo più, si aveva una identificazione dello Stato con il Sovrano; e questi, che come uomo aveva una fede religiosa, sentiva l'obbligo di coscienza di osservarne i dettami e, per meglio adempierli, dava alla stessa compagine statale la sua fede religiosa, in modo che la dichiarazione di Stato cattolico o di Stato protestante era in funzione dei doveri di coscienza del suo capo, e il comportamento che il sovrano doveva tenere era quello che in concreto assumeva lo Stato.

Come è stato di recente scritto, il concetto, già esposto da altri e da noi stessi in passato², si può sintetizzare osservando che nello Stato assoluto "concepito quale semplice oggetto delle sovranità del monarca, il problema dei rapporti fra Stato e religione finiva per ridursi a un semplice problema di coscienza personale del monarca. Lo Stato cioè, che assumeva una religione come propria, era un fenomeno tendente naturalmente ad identificarsi con quello di una persona fisica, il sovrano, che, per procurarsi in tal modo la propria salvezza spirituale, ne accettava i dogmi e si sottoponeva alle sue norme ed alla sua disciplina e che veniva insieme a imporla autoritativamente ai proprii sudditi sul presupposto che il suo compito e dovere specifico di sovrano, di cui doveva rispondere di fronte alla divinità, fosse precisamente quello di persuadere e, all'occorrenza, di costringere i medesimi a vivere secondo i dettami di quella religione, adoperandosi così, per quanto poteva, ad avviarli all'eterna salvezza"³.

Questa concezione, fatalmente, portava che al confessionismo dello Stato si accompagnasse quasi sempre la più rigida intolleranza verso i sudditi che non professassero la stessa fede religiosa del sovrano, perchè costui si sentiva responsabile del danno che, alla fede religiosa degli altri sudditi partecipi della sua religione, essi avrebbero portato con il loro atteggiamento. Se oggi in un nuovo clima questo è addirittura inconcepibile, non va dimenticato che tale situazione era un portato dei tempi e non va addebitata a colpa dei rigidi concetti della Chiesa cattolica; essa era comune agli Stati in cui il sovrano

² PETRONCELLI: *I rapporti tra Stato e Chiesa e la Costituente*, in *Il Dir Eccl.* 1946, pag. 1 seg.

³ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato in materia religiosa* in *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, I, 1, Milano 1963, pag. 287 seg.

aveva, a seguito della rivoluzione protestante, aderito ad una confessione diversa dalla cattolica. Questo è tanto vero che potè, nella pace religiosa di Augusta del 25 settembre 1555, dopo molti anni di guerra religiosa in Germania fra cattolici e luterani, ristabilirsi ed accettarsi il principio "*cuius regio, eius religio*". Cioè non solo la religione dello Stato venne riconosciuta e identificata con quella del sovrano, ma addirittura se al sovrano era riconosciuta libertà di religione nel senso che nessuna molestia poteva essere ad esso data ove passasse ad altra confessione, al suddito che non appartenesse alle due religioni contemplate nell'accordo (art. 4), e cioè la cattolica e la luterana, o non avesse ottenuto il "beneficio di una tolleranza individuale, sia di coscienza e di culto, sia di solo coscienza" dal Principe, non era riconosciuto altro diritto "che quello di emigrare dallo Stato".

E principî non molto differenti furono accolti nel trattato di Westfalia, che soltanto estese il numero delle confessioni che beneficiavano della reciproca tolleranza, mentre manteneva fermo il tradizionale principio della esclusione e dell'intolleranza in materia di religione.

La posizione della persona fisica del sovrano con cui lo Stato si identificava nella concezione assolutistica, nonchè il confessionismo dello Stato che da tale posizione derivava, portavano al risultato pratico che l'adesione ad una determinata confessione durava solo fino a quando la adesione del sovrano durava, ed era tanto più conforme alla dottrina della confessione stessa quanto più era profonda la fede ed il fervore religioso del sovrano; d'altra parte detta adesione non era in funzione del fatto che quella confessione fosse più delle altre conforme alle tradizioni ed alle aspirazioni del popolo, ma da quello che il sovrano riteneva che quella confessione fosse l'unica vera e tale da assicurare a lui, ed in conseguenza ai suoi sudditi che la professavano, la salvezza eterna.

Anche se per qualche esperienza storica si resta dubbiosi sull'intima sincerità del passaggio di certi sovrani da una confessione all'altra, lasciando adito per lo meno al sospetto che elementi estrinseci che nulla hanno che vedere con la salvezza dell'anima potessero avere influito su certi atteggiamento, non vi è dubbio che l'adesione alla nuova confessione è stata sempre giustificata da solenni riaffermazioni che solo quella fosse la vera e le altre, di necessità, non vere.

Poichè il credente non può porre in dubbio il fondamento della sua fede, di fronte alle altre confessioni, il sovrano, e attraverso lui lo Stato, non poteva permettere alcunchè che potesse generare un'ombra di dubbio nel credo professato. In conseguenza, come massima concessione a chi il culto vero non professava, non poteva certo parlarsi di eguaglianza delle altre confessioni, e dei diritti di chi professava una religione non vera, ma come male minore si accettava la dottrina della semplice tolleranza in materia di religione. E la dottrina della tolleranza, se qualche volta è stata intesa in un significato

⁴ D'AVACK: *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Roma 1964, pag. 109.

quasi dispregiativo e lesivo della personalità del non credente nella religione ufficiale dello Stato, non era nello Stato assoluto se non l'unica espressione che potesse giustificare la coscienza del Sovrano nel permettere manifestazioni di culti che per lui erano falsi ed errati.

Vi è stato chi ha ritenuto che conseguenza della posizione dello Stato assoluto di fronte alla religione fosse anche quella che come il sovrano, nell'aderire a quella determinata confessione, si sottoponeva "ai suoi dogmi e alla sua disciplina allo stesso modo di tutti gli altri suoi adepti", così anche lo Stato, personificato nel monarca, finiva con l'aderire alla medesima per accettare e riconoscere tutta una serie di limitazioni al proprio ordinamento e al proprio diritto di impero derivante dal supremo ordinamento religioso o dal volere divino che ne era alla base, al quale esso riteneva dovere di necessità sottostare in virtù d'un imperativo considerato non soltanto religioso o etico ma anche giuridico⁵.

Ma se questo era vero, a nostro avviso non scaturiva come conseguenza del confessionismo quanto piuttosto era una giustificazione dello stesso atteggiamento confessionistico perchè in base ai principi religiosi il potere del Sovrano veniva rafforzato. Infatti gli si attribuiva l'esercizio di determinati diritti nel campo stesso della organizzazione della Chiesa, i cosiddetti *iura maiestatica circa sacra*, che limitavano la libertà della Chiesa ben più di quello che, dal punto di vista teorico, potesse essere la limitazione del potere dello Stato in quanto veniva a riconoscere l'esistenza di una legge che per la sua origine divina nè il Sovrano, nè lo stesso Stato che con lui si identificava, potessero ignorare.

Comunque possa interpretarsi questo atteggiamento, oggi la posizione dello Stato nei confronti della religione, ed il problema della sua qualifica, deve necessariamente porsi su basi completamente differenti.

In primo luogo la mancanza di identificazione della persona del Sovrano con quella dello Stato scinde completamente le convinzioni personali dell'uno dall'atteggiamento dello Stato, sia esso democratico sia totalitario.

Il problema assume rispetto allo Stato democratico, più che nei confronti di quello totalitario, un particolare riflesso perchè, se anche lo Stato totalitario moderno non è, alla pari di quello democratico, oggetto della sovranità del monarca, nello Stato democratico la partecipazione alla vita dello Stato di tutti i cittadini con piena parità di diritti e doveri fa sì che debba tenersi conto anche del credo religioso dei singoli cittadini, sia al fine di non frapporre ostacoli a detto credo, sia al fine di rendere possibile che anche chi non partecipa alla religione ufficiale dello Stato possa giungere alle supreme magistrature.

Nello Stato moderno, così, l'atteggiamento dello Stato nei confronti di una religione che esso eventualmente consideri ufficiale, la cosiddetta religione di Stato, non può prescindere da queste esigenze che portano nella generalità dei casi a conseguenze del tutto particolari. Prima tra tutte quella

⁵ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato*, cit. pag. 289.

che lo Stato, pur manifestando il massimo ossequio verso la confessione che dichiara come sua, non esprime un giudizio sulla verità dogmatica di quella credenza. Esso si limita a porre in essere le condizioni per cui quella credenza religiosa sia favorita nella sua organizzazione, senza dare giudizi di valore che non competono allo Stato come persona giuridica, mentre sono un dovere delle singole persone fisiche che tra le varie religioni debbono invece scegliere, al fine di perseguire solo i dettami di quella vera.

Mentre, infatti, il singolo individuo non può trincerarsi dietro un generico rispetto verso le varie confessioni nella convinzione che tutte siano buone al fine dell'eterna salvezza, in quanto egli ha l'obbligo di cercare la verità, e con l'ausilio della retta coscienza effettuare la scelta, col risultato che poi dovrà seguire quella confessione e non le altre, lo Stato come entità giuridica, così come per la dottrina cattolica non entra a far parte del *populus fidelium* con il battesimo, non ha una fede religiosa nel senso che, nella moderna concezione dello Stato, aderisca al contenuto dogmatico di un credo religioso.

Questo che noi diciamo, naturalmente, vale nel piano della dottrina statale non in quella del diritto pubblico ecclesiastico che ha i suoi problemi, e li risolve in base a criteri tutti diversi. Per la Chiesa non vi è dubbio che uno Stato così concepito possa essere agnostico e non confessionale, perchè agnostico è uno Stato che partendo dalla variabilità delle opinioni umane in materia religiosa, si colloca in una posizione di arbitro neutrale tra di esse opinioni⁶; ma dal punto di vista degli ordinamenti statuali la situazione è differente.

Senza quindi venir meno al dovere che come singoli abbiamo verso la religione, ci sembra fuori discussione che, secondo quanto abbiamo detto, dal punto di vista statale possano aversi vari atteggiamenti classificabili come appresso:

A) Può darsi che lo Stato assuma un atteggiamento del tutto ostile alla religione ed ai gruppi che, data la universalità del sentimento religioso, esistono in funzione del credo religioso nel suo ambito. In questo caso lo Stato non sarà soltanto indifferente, ma assumerà una posizione di lotta al credo religioso e alle organizzazioni che saranno determinate dalla comunanza di credo. Questo avviene perchè lo Stato può essere spinto a combattere lo stesso spirito religioso per un motivo di diffidenza verso questi gruppi sociali, dato che quasi sempre in questi casi esiste un'insanabile contraddizione tra lo stesso principio religioso e le ideologie materialistiche cui i governanti dello Stato si ispirano. Da questa posizione deriverà quasi sempre una legislazione restrittiva della libertà religiosa del singolo e dell'attività delle confessioni, cioè sarà negata la libertà di culto e dei culti, anche senza che lo Stato faccia espressa professione di ateismo.

⁶ LOMBARDIA: *La confesionalidad*, cit. pag. 340.

B) Vi è poi la possibilità di un atteggiamento che possiamo dire non persecutorio, ma agnostico, nel senso che lo Stato, pur non potendo ignorare la realtà delle confessioni religiose, le assoggetta tutte al diritto comune delle associazioni senza riconoscere loro alcuna prerogativa e senza combatterle finché esse non esorbiteranno dai limiti che il diritto comune delle associazioni fissa. Questo atteggiamento è ispirato molto spesso dal criterio che lo Stato si debba del tutto disinteressare dei problemi delle coscienze dei sudditi e considera la religione un affare del tutto privato dei singoli, senza alcun valore sociale.

C) Vi è poi una serie di Stati i quali non soltanto non ritengono di dover assumere un atteggiamento ostile, ma quello che essi in concreto assumono non può dirsi neanche di indifferenza. Muovendo dalla considerazione dell'alto valore sociale della religione, lo Stato ritiene suo compito e quasi preciso dovere quello di concedere alle confessioni religiose, e ad alcune in particolare, il massimo rispetto e crea tutte le condizioni ambientali perché dette confessioni possano svolgere ogni loro attività. Ove questo si verifichi in un ordinamento giuridico statale, non può certo dirsi agnostico in materia religiosa od indifferente un sistema che prende le mosse dalle premesse che il sentimento religioso ha rilevanza sociale, che tra i fini dello Stato vi è quello di facilitare l'adempimento da parte dei sudditi dei loro doveri religiosi. Ma, d'altra parte, poichè comportandosi in questa maniera lo Stato non va oltre quello che può essere un atteggiamento favorevole ai culti in genere, senza prendere posizione nei confronti di uno di essi, ci sembra che neanche in questo caso possa parlarsi di uno Stato confessionale.

D) Vi è, infine, la situazione in cui lo Stato in un determinato momento storico assuma sul piano giuridico una confessione religiosa come religione dello Stato, facendo così proprio quel determinato credo col porre le organizzazioni ad esso ispirate in una situazione di privilegio rispetto alle altre. In questa eventualità sorge il problema se questo osannone da parte dell'ordinamento giuridico comporti che lo Stato assuma la qualifica di Stato confessionale, anche se, come oggi avviene, il suo atteggiamento non è dettato da una presa di posizione sulle verità di quella religione, ma semplicemente dalla considerazione che quella è la religione della grande maggioranza, se non della totalità, della popolazione di quello Stato.

Se può essere facile così schematizzare i vari possibili atteggiamenti che gli Stati oggi sogliono assumere nei confronti della religione, non bisogna dimenticare per altro che ogni schema ha sempre un valore molto relativo e del tutto personale. Per di più, anche fatto uno schema, molto difficile riesce il catalogare quelle che sono le situazioni concrete assunte dagli ordinamenti statuali.

In ogni costituzione, intatti, vi è sempre qualche cosa di particolare che lascia dubbiosi ed una fatica veramente improba sarebbe il voler cristallizzare nello schema teorico le realtà concrete.

Ma più di ogni altra classificazione è difficile lo stabilire quando possa

veramente dirsi che uno Stato è confessionale, tanto che un illustre maestro del diritto ecclesiastico italiano, lo Jemolo, non esitava molti anni or sono ad avvertire che “tutte le qualifiche, tutte le qualificazioni hanno per fine ultimo una esigenza di ordine, quella di separare e raggruppare le nostre cognizioni, di fare sì che esse costituiscano un sistema e non un informe ammasso. Ma le qualifiche non corrispondono a questo scopo se non a condizione di essere scevre di ogni elemento di equivocità; ma le classificazioni debbono formare gruppi e classi dai confini sufficientemente netti: deve potersi applicare il principio logico elementare “*quodlibet est aut non est*” e di qualsiasi istituto dire che è comprensibile in una classe”⁷. E sulla base di detto avvertimento esprimeva la conclusione fosse opera vana il pretendere di dare una soluzione ad un tale problema, tanto più che ogni soluzione è sempre in funzione di un determinato momento storico nella vita di uno Stato.

Meno pessimista di altri è stato un altro collega italiano, il D'Avack, il quale ha voluto fissare quelli che, a suo avviso, sono i requisiti per cui uno Stato, in un determinato momento storico, può classificarsi quale confessionista. E merita esporre la via da lui seguita.

Il D'Avack, cioè, è partito con l'escludere che ai fini della classificazione confessionale di uno Stato possa acogiarsi il criterio della “qualità e quantità che tale adesione potrebbe presentare idealmente”, che egli chiama indice di valutazione concettuale, o quello che essa ha presentato in altri Stati o in quello stesso in altri “periodi della sua esistenza”, che egli chiama indice di valutazione storico, ma vada invece fissato “assumendo quale unico indice necessario e sufficiente di valutazione la qualità e quantità di adesione che la dottrina e le esigenze di quella data confessione religiosa pretendono ricevere dallo Stato stesso, cioè “l'indice di valutazione confessionale”⁸.

Detto indice, dice il D'Avack, non è costante ma mutevole. Se fosse fisso nessuno Stato potrebbe ritenersi confessionale in senso cattolico fino a quando la sua professione di fede cattolica non fosse accompagnata da un integrale accoglimento del “sistema giuridico canonistico della cosiddetta *potestas indirecta in temporalibus* della Chiesa, uniformando il proprio atteggiamento formale ai suoi principi e alle sue norme”⁹. Ma in realtà una tale posizione non è stata assunta dagli Stati in epoche storiche ad accezione dello Stato della Città del Vaticano, che è uno specialissimo Stato sorto

⁷ JEMOLO: *La qualifica confessionale dello Stato italiano*, in *Lo Stato* 1930, pag. 24 seg.; sulla stessa posizione era ancora lo JEMOLO in altri suoi scritti, quali: *Sulla qualificazione giuridica dello Stato italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in “*Riv. dir. pubblico*” 1931, pag. 320; sul problema, ma da altro punto di vista e con indirizzo prevalentemente espositivo v. F. MARGIOTTA BROGLIO: *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica*, Modena 1963, estratto da *Archivio giuridico*.

⁸ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato* cit., pag. 293; vedi anche dello stesso autore voce *Confessionismo* in *Enc. del diritto*, VIII, Milano 1961, pag. 929 seg.

⁹ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato* cit., pag. 294.

“appunto in funzione e al servizio delle esigenze spirituali e religiose della Chiesa”.

Siccome però, osserva l'illustre collega, la Chiesa nella pratica ha sempre apportato dei temperamenti e delle concessioni alla sua dottrina, permettendo ad alcuni Stati di assumere un comportamento meno aderente alla dottrina cattolica, pur continuando a ritenere quegli Stati come cattolici, in pratica la qualifica di confessionale può essere oggi di tutti quegli Stati per i quali si abbia la riorrenza di due elementi; cioè, quello che essi assumano ufficialmente il cattolicesimo come religione dello Stato, e quello che accettino la dottrina della Chiesa, col favorire “l'organizzazione e realizzarne le esigenze in conformità e dentro i limiti della legislazione canonica particolare vigente nel suo ordinamento giuridico”¹⁰. Detta legislazione canonica particolare risulterebbe poi, come una volta avveniva, attraverso l'emanazione di leggi particolari canoniche, o la stipulazione di concordati, come avviene di preferenza nell'età moderna.

Per completare poi il pensiero del D'Avack, alla stregua di questa teoria l'ordinamento dello Stato italiano sarebbe senza dubbio confessionale, come egualmente potrebbe, aggiungiamo noi, considerarsi quello esistente in Spagna, perchè la dichiarazione ufficiale dello Stato è accompagnata appunto in entrambe le nazioni dai concordati i quali comportano il riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica da parte dello Stato e, nello stesso tempo, consentono, attraverso un atto di volontà della Chiesa, lo Stato non adempia a certi doveri che ad uno Stato integralmente cattolico dovrebbero pur incombere, in quanto per quello Stato il diritto canonico pone in essere un'attenuazione delle prescrizioni generali.

Diciamo subito che se la dottrina costituisce un evidente sforzo costruttivo per risolvere il problema pratico della classificazione della posizione assunta dai vari Stati e giunge a delle conclusioni anche accettabili per quel che riguarda l'applicazione fatta allo Stato italiano, sarebbe un errore ritenere che si possa senz'altro accogliere perchè, a nostro avviso, essa ha il difetto di prendere in considerazione due diverse realtà come se esse potessero fondersi in un unico concetto. Invece, pur essendo legate da un nesso logico, stanno a base di due diversi concetti: quello di un confessionismo in senso sostanziale che pur conducendo ad un risultato di fatto produce determinate conseguenze sul piano giuridico, e quello dell'esistenza di un accordo tra lo Stato e la Chiesa che, delimitando le rispettive materie di competenza, riconosca allo Stato la liceità del suo comportamento nonostante che esso venga a trasgredire quello che è il diritto pubblico ecclesiastico. Mentre cioè un certo comportamento in una determinata circostanza, ove fosse unilateralmente assunto dallo Stato, pregiudicherebbe inesorabilmente la possibilità che quello Stato assuma la qualifica di confessionista, nonostante che per tutto il resto l'ordinamento di quello Stato sia in tutto conforme agli insegnamenti della dottrina cattolica, sarebbe sufficiente per il D'Avack che lo

¹⁰ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato*, cit. pag. 295 seg

Stato ponga in essere un'intesa con la Chiesa perchè possa fregiarsi della qualifica di confessionista, sempre che concorra la dichiarazione di voler assumere la religione cattolica come religione dello Stato.

Ma a noi sembra che in questa materia non possa procedersi in tal modo e per molte ragioni. In primo luogo è molto discutibile se la Chiesa stipulando un concordato rinunci, almeno implicitamente, a far valere i suoi diritti in tutto ciò che non è stato oggetto di esplicite pattuizioni, dato che molte volte si preferisce omettere nei concordati proprio la regolamentazione di quelle materie su cui le parti contraenti constatano che non è possibile raggiungere i termini di un accordo, ma senza rinunciare alle rispettive posizioni teoriche. Nel concordato lateranense, che regola i rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede, vi è un'espressione, contenuta nell'art. 1, la quale può essere intesa come rinuncia da parte della S. Sede a chiedere un pieno riconoscimento della sua giurisdizione e, se così veramente fosse, confermerebbe la tesi del D'Avack¹¹. Non bisogna dimenticare, però, che essa non è ripetuta in tutti i concordati di recente stipulati; neanche in quelli che sono stati stipulati con Stati i quali hanno dichiarato, o nello stesso concordato, o nella loro costituzione, la religione cattolica come religione dello Stato¹². Non sembra quindi possa ritenersi per pacifico che con la stipulazioni del concordato la Chiesa rinunci a chiedere l'attuazione delle norme canoniche nelle materie in esso non contemplate. L'atteggiamento molto prudentiale della Chiesa, se dovesse essere senz'altro interpretato come una rinuncia, avrebbe un risultato ben diverso di quello che la Chiesa si propone.

¹¹ L'art. 1 del concordato lateranense del giorno 11 febb. 1929, infatti, dichiara che l'Italia "assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonchè della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente concordato". Ora secondo una parte della dottrina l'espressione in conformità alle norme del presente concordato può essere interpretata nel senso che la Chiesa rinuncia a far valere la sua giurisdizione nelle materie non contemplate dalle norme del concordato, ed in questo caso la tesi del D'Avack avrebbe piena rispondenza alla stregua del concordato lateranense. Ma non bisogna dimenticare che vi sono altri, ed in prevalenza tra costoro sono autorevoli e qualificati esponenti del pensiero della Chiesa, i quali non attribuiscono alla dizione suddetta quel valore di rinuncia a far applicare la giurisdizione ecclesiastica e questa opinione non giova certo a far accogliere l'interpretazione del collega.

¹² Per stare ai recenti concordati: in quello con lo Stato portoghese del 7 maggio 1940 non si parla di religione dello Stato (l'art. 45 della costituzione portoghese del 1935 dichiara quella cattolica "religione della nazione portoghese") ma si riconosce il libero esercizio dell'autorità della Chiesa Cattolica per cui essa "nella sfera di sua competenza", ha facoltà di esercitare tutti gli atti del suo potere di ordine e di giurisdizione, senza alcun impedimento (art. II); nel concordato con la Spagna del 23 agosto 1953, invece, è detto che "La religione Cattolica, Apostolica, Romana continua ad essere l'unica religione della Nazione spagnuola e godrà dei diritti e delle prerogative che le spettano in conformità con la legge Divina e con il Diritto canonico" (art. I) e quindi nel testo dello stesso articolo sarebbero i requisiti richiesti dalla suddetta teoria, ma non vi è nessuna espressione che possa interpretarsi una rinuncia della Chiesa alle materie non disciplinate dal concordato anche se non può ignorarsi che il riconoscimento attuato dalla giurisdizione ecclesiastica da parte del concordato spagnuolo è dei più vasti; nel concordato con la repubblica Dominicana del 16 giugno 1954, egualmente si dichiara: "La Religione Cattolica, Apostolica, Romana continua ad essere la Religione della Nazione dominicana e godrà dei diritti e delle prerogative che le spettano".

Che la interpretazione non risponda alla realtà si deriva dal fatto che lo stesso D'Avack avverte che la Chiesa modifica il diritto generale canonico anche al di fuori dei concordati; il che lascerebbe supporre che anche oggi, indipendentemente dalla stipula di un concordato, non sempre realizzabile nonostante la buona volontà delle parti, la Chiesa potrebbe attenuare le disposizioni del suo ordinamento per poter permettere che ad uno Stato sia attribuita la qualifica di confessionale, secondo la costruzione del collega.

In fondo la Chiesa evita sempre, finchè è possibile, gli attriti violenti con gli Stati e sa attendere; sua norma costante è quella che è meglio prendere quel poco di buono che si può ottenere anzichè assumere un atteggiamento di aperto e completo contrasto, che non giova al bene delle anime in quanto si risolve in più gravi restrizioni all'attività della Chiesa impedendole di far giungere ai fedeli la sua parola, di esercitare la giurisdizione sua e dei vescovi.

La Chiesa verso gli Stati si comporta non diversamente da come si comporta nei confronti degli individui. Li condanna ma non li esclude dalla comunità dei fedeli; anche quando il comportamento di uno Stato è in contrasto con il diritto della Chiesa, questa mai prende l'iniziativa di rompere i rapporti con esso e la storia anche recente presenta numerosi esempi di un tale atteggiamento conciliante; egualmente, persino quando la situazione diventa difficile la Chiesa è addirittura restia a prendere l'iniziativa di negare ad uno Stato la qualifica di cattolico.

Abbiamo ritenuto diffonderci su questi concetti, anche se ovvii, perchè la più grave critica che a nostro avviso si deve fare alla costruzione del D'Avack è quella che, in fondo, nella determinazione del concetto giuridico essa fa dipendere la qualifica confessionale dello Stato da un riconoscimento della Chiesa. A parte le considerazioni già fatte e quella, ancor più generale, che i concordati sono dalla Chiesa stipulati anche con Stati che essa non ritiene cattolici, il D'Avack nella sua costruzione finisce per spostare il problema su un piano completamente diverso; precisamente, la sua valutazione potrebbe servire sul piano dell'ordinamento canonico, cioè sull'altro aspetto del problema, e non su quello dell'ordinamento statale.

La maggior critica che si può fare, infatti, alla costruzione del collega è che nella ricerca di un criterio di qualificazione egli finisce per perdere di vista come la soluzione che egli suggerisce fa dipendere il problema dal giudizio che la Chiesa viene a dare dall'atteggiamento dello Stato; ove il giudizio sia favorevole però varrà dire che lo Stato sarà confessionale in senso cattolico, alla stregua dell'ordinamento della Chiesa e con le conseguenze di responsabilità ed obblighi da parte dello Stato nei confronti della religione cattolica, ma non è questo l'aspetto del problema che noi dobbiamo risolvere. Quando il problema si pone nell'ordinamento statale, e dal punto di vista strettamente giuridico anzichè sostanziale, esso deve essere risolto prescindendo dalla valutazione della rispondenza del suo atteggiamento con l'ordinamento canonico. La qualifica deve scaturire dall'ambito dello stesso ordinamento statale, da una norma di questo ordinamento che abbia valo-

re costituzionale la quale riveli un particolare atteggiamento dell'ordinamento dello Stato verso una determinata confessione, indipendentemente anche dalla circostanza che detta norma sia adempimento di un impegno esterno che lo Stato ha assunto.

Diciamo questo perchè non escludiamo che in un concordato, che per noi è senza dubbio un accordo esterno all'ordinamento giuridico statale, lo Stato possa assumere anche l'impegno di riconoscere la confessione cattolica quale sua confessione, ma se questo porta ad un impegno che lo Stato assume nei confronti della Chiesa, fino a quando, o attraverso una legge che dia efficacia al concordato come legge dello Stato, o attraverso l'emanazione di altra norma che, sul piano dell'ordinamento interno, realizzi quanto fu assunto come impegno esterno nei confronti della Chiesa, lo Stato nonostante l'impegno concordatario non sarà certo confessionale anche se la mancanza di una sua confessionalità potrà costituire una violazione dell'impegno assunto con il concordato nei confronti della Chiesa.

Ove si tengano presenti i principi che regolano i rapporti tra diritto esterno allo Stato, e diritto interno quale ordinamento dello Stato stesso, non può negarsi che solo la norma di diritto interno può essere assunta a base della qualifica dello Stato. La dottrina su esposta, invece, mentre per il primo requisito indicato lo desume dal diritto interno, perchè non può concepirsi altro modo per cui lo Stato si proclami formalmente cattolico che non sia attraverso l'emanazione di una norma del uso ordinamento, sia pure di valore soltanto direttivo, programmatico, dichiarativo¹³, per quel che riguarda l'altro requisito non conduce un'indagine sulle norme dello Stato, ma opera una ricerca in un ordinamento esterno allo Stato. Richiedere una indagine di tal fatta vuol dire spostare tutto il problema in un piano che non è quello esatto perchè la valutazione che dalla ricerca consegue porterà alla conseguenza di una qualifica dello Stato, ma non nei confronti del suo ordinamento interno; se mai su quello in cui la ricerca viene effettuata, e cioè nella specie, in quello della Chiesa.

Non occorrono molte parole per comprendere che un tale spostamento di piano su cui la ricerca avviene non risolve il problema del confessionismo nell'ordinamento statale, che è quello che invece le nostre ricerche mirano oggi ad approfondire. Del resto il difetto della dottrina enunciata balza evidente anche ove solo si ponga mente alla osservazione in essa contenuta che se non intervenissero i temperamenti che la Chiesa concede agli Stati nei singoli momenti storici nessuno Stato, eccezion fatta per lo Stato della città del Vaticano, potrebbe essere considerato confessionale in senso cattolico¹⁴. Ora una simile asserzione non solo è in contrasto con la premessa da cui la teoria stessa è partita e cioè quella, esatta, che l'atteggiamento formale ed il comportamento sostanziale che lo Stato adotta in materia religiosa è con-

¹³ Sul problema del valore delle norme programmatiche delle costituzioni v. VIRGA: *Origini, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, In *Rass. dir. pubblico* 1948, I, pag. 274 seg.

¹⁴ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato* cit. pag. 295.

dizionato "a quelli che egli ritiene a suo giudizio dovranno essere i più consoni alle esigenze contingenti attuali della propria collettività"¹⁵, ma addirittura va fuori del problema perchè la nozione di confessionalità, pur se è variabile, non va ricavata da altre norme che non siano quelle dello Stato nel cui ordinamento trova la sua misura che potrà essere più o meno estesa, è vero, ma nulla ha a che vedere con la rispondenza agli obblighi che la Chiesa pone in un determinato momento storico ad uno Stato in quanto lo ritiene cattolico.

Da quanto siamo venuti dicendo non solo risulta evidente che uno Stato può proclamarsi cattolico, per stare a questa confessione, e quindi essere confessionale, anche quando la Chiesa non lo ritiene tale, caso invero storicamente mai verificatosi, e che, inoltre, il primo requisito indicato dalla dottrina suesposta non solo è necessario bensì ove ricorra sia anche sufficiente, da solo, ad attribuire la qualifica confessionale allo Stato. Non basta che il comportamento concreto risulti di rispetto al credo religioso e magari le autorità amministrative favoriscano in tutti i modi ad esse consentiti le manifestazioni del culto e le organizzazioni di quella determinata confessione, ma addirittura è necessario esista una norma dell'ordinamento la quale riconosca alla confessione una situazione preminente su quelle delle altre confessioni: anche come semplice constatazione che quella religione è quella professata dalla nazione, nel senso di elemento personale dello Stato, dal popolo dello Stato.

In altri termini, come lo stesso D'Avack ha detto, è una presa di posizione formale che si richiede da parte dell'ordinamento giuridico, anche se come semplice riconoscimento della esistenza di uno Stato di fatto quale può essere quello che la religione, nella specie la cattolica, è quella propria del popolo dello Stato, mentre non basta una sostanziale attività. Di un sostanziale atteggiamento favorevole la Chiesa potrà anche contentarsi ai fini della valutazione del comportamento dello Stato, ma per quel che riguarda l'ordinamento statale è necessaria sempre una norma dell'ordinamento giuridico la quale, dichiarando la confessionalità, viene a costituire uno dei principi basilari dello Stato che possono essere assunti a criterio di interpretazione come norme programmatiche, anche se non hanno un proprio contenuto dispositivo. In altre parole per noi nel piano giuridico, dei due elementi richiesti del D'Avack solo uno è quello necenario e determinante.

Ritornando così al problema che ci siamo posti, non vi può essere discussione che, tra le varie ipotesi che allora si sono configurate, solo quella prevista sub D) porti ad un vero confessionismo, in quanto ricorre l'elemento necessario e sufficiente perchè lo Stato sia confessionale, che, come si è detto, è appunto l'assunzione di un credo come proprio da parte dello Stato attraverso una norma esplicita del suo ordinamento giuridico; e non vi è dubbio che, ristretta in questi termini, l'indagine non sia difficile.

Le difficoltà, invece, sorgono, e gravi, quando, ritenuto che uno Stato

¹⁵ D'AVACK: *Qualificazione dello Stato* cit. pag. 279.

possa e debba classificarsi come confessionista, si vogliono trarre le conseguenze pratiche di questa qualifica. Essa, giusto il criterio seguito, non potrà ricavarsi da uno schema generale di qualificazione che possa servire di pietra di paragone, né da criteri storici, nè dalla concezione che del confessionismo abbia la stessa confessione che lo Stato dice di fare propria.

Le difficoltà però non sono insormontabili, e, soprattutto, la soluzione del problema non è una fatica improba ed inutile —come buona parte della dottrina dei cultori del diritto statutale vorrebbe sostenere, e di qui, lo scetticismo di cui si è parlato verso lo studio di tali problemi— perchè l'interpretazione di una norma non è mai inutile, e anzi è dovere preciso del giurista di rendersi conto di che cosa il legislatore abbia voluto dire; cioè i fini che esso si è proposto di raggiungere. Solo quando sarà chiara la risposta a questo quesito, l'interprete potrà dirsi soddisfatto perchè egli avrà dato un contributo concreto alla applicazione del diritto.

Partendo da queste premesse, che sono canone fondamentale di ogni scienza ermeneutica, se oggi in più di un ordinamento statutale si ritrova il principio che lo Stato non è indifferente di fronte a tutte le religioni, ma una sola ne fa propria a differenza delle altre, non si può dire con assoluta certezza che questo comportamento dello Stato sia stato suggerito da una valutazione qualitativa del contenuto di quella determinata fede religiosa. Espressione a questo riguardo molto impegnativa è quella del diritto italiano, ma per una ragione storica facilmente comprensibile.

Ad essere precisi, nella costituzione italiana vigente non è detto direttamente che la religione cattolica sia religione dello Stato, ma si fa semplicemente distinzione tra Chiesa cattolica (art. 7), e “confessioni religiose diverse dalla cattolica” (art. 8).

Per quel che riguarda la Chiesa cattolica l'art. 7 della costituzione non soltanto riconosce nel suo primo comma l'indipendenza e sovranità di questa nel suo ordine, ma anche la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa attraverso le disposizioni dei patti lateranensi stipulati l'11 febbraio 1929¹⁶.

L'art. 1 del trattato lateranensi, però, dichiara che “l'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello statuto del regno, 4 marzo 1848”, pel quale la “religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”. Da questo deriva che oggi deve dirsi formi un principio del nostro diritto pubblico, nonostante che non sia contenuto in una norma della costituzione, quello che “la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”. Non può naturalmente, dopo l'abrogazione dello statuto e la sua sostituzione con la costituzione repubblicana, parlarsi di una sopravvivenza delle norme dello statuto perchè il trattato lateranense non ha fatta propria la norma dello statuto, ma solo il principio con-

¹⁶ PETRONCELLI: *La soluzione della questione romana il trattato lateranense*, in *I Patti lateranensi, Scritti giuridici per il trentennale della conciliazione*, Roma 1960, pag. 184 seg.

tenuto nella sua statuizione; pur tuttavia agli effetti pratici non può negarsi che, se non la norma dello statuto, sopravviva attraverso la disposizione dello art. 1 del trattato il principio del confessionismo statale.

Va a questo proposito richiamato che la dottrina ha sostenuto che la formula "religione di Stato" non ha altro valore se non quello di una dichiarazione programmatica, non avendo esso alcun contenuto normativo per cui possa costituire dei diritti o dei doveri predeterminati. In tal senso lo formula assumerebbe significati che variano con il variare della legislazione cui si riferisce.

E' fuori discussione, comunque, che questo principio oggi non è certo inteso nel senso che lo Stato prenda, così come lo può fare un fedele, posizione in ordine alle verità della fede religiosa cattolica.

Una sola norma, ed anche questa è contenuta nel concordato e precisamente nell'art. 36, sembra portare a diversa conclusione in quanto dichiara che lo Stato italiano "considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la formula ricevuta dalla tradizione cattolica". Ma forse anche in essa, più che una professione di fede religiosa dello Stato, può vedersi la riaffermazione del principio con il quale si intende riconoscere valore a quella realtà di fatto che la dottrina cristiana, secondo la formula ricevuta dalla tradizione cattolica, è accettata dalla maggioranza, per non dire dalla totalità, della popolazione italiana per cui lo Stato non può disinteressarsi del compito di provvedere a che nell'istruzione pubblica, che ha ritenuto di sua spettanza, sia fatta la dovuta parte all'insegnamento anche dei principii religiosi¹⁷.

Non può essere intesa la disposizione in altro senso perchè, nonostante tale insegnamento sia riconosciuto dallo Stato "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica", mai lo Stato ha inteso escludere che vi possa essere istruzione pubblica impartita nelle sue scuole senza tale insegnamento, oggi come prima dell'attuale costituzione.

Ancor meno valore va poi attribuito al riconoscimento fatto nell'art. 1 del concordato "del carattere sacro" della Città eterna, sede vescovile del Pontefice, che pure destò qualche preoccupazione in alcuni ceti, o il riconoscimento dei giorni festivi stabiliti dalla Chiesa di cui l'elencazione è nello art. 11 dello stesso concordato.

Nella prima disposizione, quella dell'art. 1, l'espressione sta probabilmente solo ad esprimere il riconoscimento da parte dello Stato della fondatezza della pretesa della S. Sede che siano attuate misure idonee a che non si creino in Roma situazioni tali da rendere difficile, o anche semplicemente meno attuabile, lo svolgimento dei pellegrinaggi che fanno capo ad essa. Del resto noi crediamo che neanche la S. Sede parlando di "carattere sacro"

¹⁷ COGNETTI: *L'istruzione e i rapporti fra Stato e Chiesa* in "Il dir. eccl." 1963, I, pag. 425 seg.

della città abbia inteso dare un significato strettamente teologico alla espressione¹⁸.

L'altra disposizione, quella dell'art. 11, contiene un riconoscimento delle feste di precetto stabilite dalla Chiesa dettato dalla esigenza di evitare che un contrasto tra il calendario civile e quello religioso provochi delle situazioni incresciose per la maggioranza dei cittadini, che si risolverebbe a tutto danno della funzionalità dell'amministrazione della cosa pubblica.

Escluso quindi che confessionismo statale oggi possa valere nell'ordinamento italiano come adesione al credo di una religione, bisogna concludere che esso oggi voglia dire più semplicemente che, fatto salvo il principio della eguaglianza nella libertà di tutte le confessioni religiose esistenti nello Stato, quella cattolica sia considerata religione dello Stato nel semplice senso che questo, in considerazione della entità numerica dei suoi cittadini che la professano, ritiene quella come sua ufficiale tutte le volte che si voglia dare una intonazione religiosa a determinate manifestazioni come benedizioni di bandiere, di luoghi, di edifici, o celebrazione di riti funebri. Cioè, solo il cittadino cattolico vede partecipare in veste ufficiale i funzionari dello Stato alle cerimonie religiose della sua confessione, rendere omaggio al SS. Sacramento ed ai simboli della sua religione, il crocifisso collocato nella scuola, e nelle aule frequentate anche da cittadini di confessione non cristiana.

Queste sono le uniche conseguenze del principio che la religione cattolica è la religione dello Stato italiano.

Forse pecciamo di eccessiva presunzione nel voler dire una parola anche in ordine agli altri ordinamenti statuali diversi da quello italiano, ma ci sia egualmente consentito perchè un raffronto del diritto degli altri Stati è sempre utile. Oggi gli Stati preferiscono prendere una posizione di rispetto verso le confessioni religiose esistenti sul loro territorio, più che assumerne una come propria, ed anche quando questo avviene gli Stati lo fanno più per un criterio quantitativo che non per un criterio qualitativo, cioè nel senso che prendano posizione sulla verità del credo religioso, così come fa una persona fisica quando dichiara di professare una fede religiosa.

Cominciamo così dal diritto portoghese; la costituzione del 1935 allo art. 45 garantisce la libertà del "culto pubblico e privato della religione cattolica, *come religione della nazione portoghese*", assicura altresì, all'art. 46, "la libertà di culto e di organizzazione delle altre confessioni religiose, i cui culti siano praticati nel territorio portoghese". Il concordato del 7 maggio 1940¹⁹ dice che la Repubblica Portoghese riconosce la personalità giuridica della Chiesa cattolica" (art. 1); garantisce "alla Chiesa cattolica il libero esercizio della sua autorità", per cui nelle sfere di sua competenza "essa ha facoltà di esercitare gli atti del suo potere di ordine e di giurisdizio-

¹⁸ GRAZIANI: *Il carattere sacro di Roma, Contributo alla interpretazione dell'art. 1 cpv. Concordato*, Milano 1961.

¹⁹ in *Acta Apost. Sedis XXXII*, 1940, pag. 217 seg.

ne, senza alcun impedimento" (art. 2), nonchè di "organizzarsi liberamente in armonia con le norme del diritto canonico" (art. 3), ed esercitare "tutti gli atti di culto, privato e pubblico, senza pregiudizio delle esigenze di polizia e transito" (art. 16), ma non accenna minimamente nelle sue disposizioni ad una dizione analoga a quella della costituzione che parla di religione della nazione. E se si raffrontano gli articoli del concordato con il Portogallo con quelli di un concordato del secolo passato, ad esempio quelli stipulati il 31 dicembre 1887, con la Repubblica di Columbia²⁰ non può non risultare evidente una profonda differenza; allora la religione cattolica era riconosciuta "tamquam essenziale elementum quo societatis ordo constat", e lo Stato si impegnava "patrocinio suo iuvare, ac tutari" la religione ed i suoi ministri (art. 1), in modo che lo Stato assumeva esplicitamente a base del suo diritto pubblico gli stessi principi della religione cattolica.

Si trova, invece, una dichiarazione di confessionalità vera e propria nel concordato stipulato con la repubblica dominicana il 16 giugno 1954²¹, che al suo articolo 1 solennemente afferma che "La religione cattolica, Apostolica, Romana continua ad essere la Religione della Nazione dominicana e godrà dei diritti e delle prerogative che le spettano in conformità con la legge divina e il diritto canonico". Cioè, detto concordato adotta presso che identica formula del concordato con la Spagna stipulato quasi un anno prima, il 27 agosto 1953²², in quest'ultimo però è stata aggiunta precisazione e cioè quella che la religione cattolica continua ad essere non solo la religione della Nazione Spagnuola, ma l'unica religione della Nazione Spagnuola.

E proprio questa dizione di "unica" è il punto cruciale della questione anche in relazione al protocollo finale dello stesso concordato che, a proposito dell'art. 1, riconosce che continua ad aver vigore "quanto stabilito nell'art. 6 del "Fuero de los Españoles". Detto articolo, come a chi mi ascolta è ben noto, parla di protezione speciale che godrà la religione cattolica in quanto religione dello Stato; le sole manifestazioni religiose permesse esternamente saranno quelle della religione cattolica, anche se nessuno può essere molestato per le sue credenze religiose o nell'esercizio privato del suo culto. Rimane, quindi, aperto il problema se detta norma concerne solo la fede del singolo o riguardi anche la confessioni che, purchè agiscano in privato, non possono essere molestate.

Sappiamo —e siamo grati a chi ci ha invitato a questa Settimana perchè la preparazione di questa relazione è stata per noi una buona occasione per leggere la copiosa letteratura spagnuola in materia di confessionismo e di tolleranza religiosa— che la disposizione del concordato ha offerto occasione a molte interpretazioni²³. Pur tuttavia riteniamo che se lo Stato Spagnuolo

²⁰ in MERCATI: *Raccolta di concordati*, I, Tip. Poliglotta Vaticana 1954, pag. 1051.

²¹ in *Acta Apost. Sedis* XXXXVI, 1954, pag. 433 seg.

²² in *Acta Apost. Sedis* XXXXV, 1953, pag. 625 seg.

²³ L. PEREZ MIER: *El concordato español de 1953: Significación y caracteres*, in "Rev. esp. de derecho canonico" 1954 pag. 7-42; E. FOGLIASSO: *El nuevo Concordato español y el Derecho publico ecclesiastico*, in "Riv. esp. de derecho canonico" 1954,

ha stipulato il concordato in uno spirito ben diverso da quello che ispirava lo Stato italiano quando conduceva le trattative per gli accordi del Laterano, e da questo diverso spirito sono scaturite numerose disposizioni le quali, anche per la terminologia adottata, riconoscono alla giurisdizione della Chiesa un ben più vasto campo di applicazione, non sapremmo dire che veramente lo Stato Spagnuolo abbia preso posizione nei confronti della verità della religione cattolica, nonostante che altri abbia posto in evidenza che il programma del movimento nazionale e il decreto di unificazione del 19 aprile 1937 e altre disposizioni facciano riferimento al sentimento cattolico ed alla spiritualità cattolica²⁴.

A nostro avviso, considerato sempre il problema sotto l'aspetto del diritto pubblico statale, ogni riconoscimento del pieno potere della Chiesa anche qui si può ritenere sia fatto in relazione alla diffusione della religione cattolica presso tutti gli individui che compongono la nazione spagnuola perchè lo Stato, come tale, non emette giudizi di valore sul credo religioso ma crea le condizioni ambientali per il migliore soddisfacimento dei bisogni religiosi della popolazione, che nel caso sono quelli dei credenti nella religione cattolica.

Ciò non toglie che l'espressione *única* abbia pure un certo valore perchè la unicità religiosa è senza dubbio uno dei cardini dell'unità nazionale e, siccome lo Stato non può disinteressarsi di essa, è naturale che prenda nel suo diritto pubblico i provvedimenti idonei a difendere quest'unità; di qui tutta la polemica, sempre viva ed attuale, sulla possibilità che agli altri culti venga concesso oltre che l'esercizio privato anche quello pubblico.

Naturalmente qui sorge il delicato problema di come possa il diritto pubblico di uno Stato assicurare la tutela dell'unità religiosa con il rispetto dei diritti subbiettivi, naturali e positivi, di chi non professa il credo della maggioranza dei cittadini. I pubblicisti non sono sempre di accordo perchè il diritto pubblico, purtroppo, è influenzabile da elementi extragiuridici, sociali, politici, più di ogni altro ramo del diritto; ma non vi è dubbio che il principio confessionistico non gode molte simpatie, e negli stessi Stati in cui la popolazione è in prevalenza cattolica esso trova difficoltà ad essere esplicitamente affermato, almeno nel senso che una confessione sia la sola dello Stato.

Abbiamo fatto oggetto di nostra meditazione la costituzione che si è data la nazione irlandese il 29 novembre 1937. Se la popolazione dello Stato libero d'Irlanda non presenta statisticamente quella uniformità di credo religioso che risulta in altri Stati, quali appunto quello italiano e quello spagnuolo, d'altra parte, come è noto, a nessuno è seconda per fervore religioso e pratica cattolica.

pag. 43-64; M. GONZALEZ RUIZ: *El catolicismo, religión de la nación*, in "Rev. esp. de derecho canonico" 1954, pag. 65-78.

²⁴ M. GONZALEZ RUIZ: *El catolicismo, religión de la nación*, in "Rev. esp. de derecho canonico" 1954, pag. 69 in part.

Detta costituzione²⁵ inizia con l'invocazione del nome della S.S. Trinità "da cui discende ogni potere, alla quale bisogna ricondurre, come al nostro fine supremo tutte le azioni degli uomini e degli Stati"; successivamente, riconoscendo gli obblighi che il popolo d'Irlanda ha "verso il Nostro Divino Signore Gesù Cristo", e desiderando "assicurare il bene comune in uno spirito di prudenza, di giustizia e di carità, al fine di garantire la dignità e la libertà dell'uomo", ha stabilito all'art. 44 che "Lo Stato riconosce che a Dio onnipotente è dovuto l'omaggio del pubblico culto; sarà riverito il suo nome e rispettata e onorata la Religione". Dopo questa dichiarazione così impegnativa verso la religione di cui viene riconosciuta la funzione sociale, si è detto che "Lo Stato riconosce la posizione speciale della santa Chiesa apostolica romana, in quanto custode della fede professata dalla grande maggioranza dei cittadini"; ma nello stesso tempo lo Stato ha riconosciuto pure "la Chiesa di Irlanda, la Chiesa presbiteriana in Irlanda, la Chiesa metodista in Irlanda, la Società religiosa degli amici in Irlanda, nonché la comunità israelitica e le altre confessioni religiose, esistenti in Irlanda" alla data di entrata in vigore della Costituzione.

E' evidente lo sforzo di questa costituzione di rendere il massimo omaggio alla Divinità, e non semplicemente nel significato di ente supremo, alla divinità su cui si fonda il credo dei cattolici; tanto è vero che si inizia la costituzione invocando la Santissima Trinità e cioè facendo riferimento ad un dogma della religione cattolica. Ma poi il riconoscimento che lo Stato fa della religione cattolica non è funzione della sua "verità", bensì del fatto che essa religione è professata dai cittadini per cui è stato possibile che accanto a quella cattolica fossero riconosciute altre confessioni, senza dare un giudizio qualitativo su di esse.

L'esame del diritto pubblico di Irlanda ci suggerisce anche alcune altre considerazioni che forse sono più di politica ecclesiastica che non giuridiche. Noi abbiamo detto più sopra che Gli Stati i quali riconoscono una religione come la sola dello Stato lo fanno perchè vogliono conservare l'unità religiosa come base dell'unità dello Stato; nella repubblica di Irlanda, però, noi diremmo che l'unità della nazione viene ugualmente tenuta presente dal legislatore, solo che ha voluto assicurarla non concedendo una posizione di esclusivo privilegio alla confessione che è della maggioranza della popolazione, anche se si parla di una posizione speciale di questa che è profondamente professata, ma —"per il bene comune in uno spirito di prudenza e carità", come dice il preambolo della costituzione— facendo sì che tutti i cittadini si sentissero uniti nel rispetto della credenza religiosa di ognuno, subordinatamente all'ordine e alla moralità pubblica.

E probabilmente, sebbene sia una tale valutazione estranea al nostro tema, i cattolici irlandesi nel clima di libertà e di eguaglianza e con il loro zelo apostolico e la loro pietà intima, in un clima di rispetto del credo reli-

²⁵ in S. Z. EHLER e J. B. MORRAL: *Chiesa e Stato attraverso i secoli*, traduz. it., Milano 1958, pag. 567 seg.

gioso, compenseranno il fatto che non venga dall'esterno appoggiata la loro confessione, con una esplicita disposizione della costituzione che riaffermi che la religione cattolica è la sola dello Stato.

Ma ciò non toglie che negli ordinamenti in cui la dichiarazione di confessionismo a favore di un solo credo religioso è esplicita, essa debba pur avere un contenuto costituzionale anche perchè non si attribuisce alle confessioni diverse dalla cattolica una posizione identica a quella fatta alla cattolica. Non si dimentichi che l'art. 8 della costituzione italiana se riconosce l'uguaglianza dei singoli cittadini, alle confessioni diverse dalla cattolica riconosce solo l'eguaglianza nella libertà. Anche in questi ordinamenti però la dichiarazione di confessionismo non vuol mai dire, semper dal punto di vista dell'ordinamento statale, che sono frapposti ostacoli ai diritti di libertà dei singoli; anzi, nei diritti moderni, come abbiamo già detto, persino il termine di tolleranza sta per essere abbandonato, sostituendosi ad esso altro termine che non possa essere interpretato come segno di differenziazione di una categoria di cittadini olall'altra, e preferendosi usare quello di libertà religiosa.

Questo può essere accettato, ma sarebbe grave errore spingersi al punto cui altri vorrebbe giungere di invertire il rapporto tra i due principi, sacrificando addirittura il riconoscimento della situazione esistente di fatto, della prevalenza di un credo ad un generico disinteresse dello Stato di fronte alla realtà sociale della religione sotto lo specioso pretesto di non offendere la fede religiosa di chicchesia e dello stesso ateo. Ove questo avvenisse, probabilmente i fautori di una tale soluzione constaterebbero che nello Stato di diritto la migliore garanzia della libertà religiosa è costituita dal riconoscimento di un credo mentre un atteggiamento che si concreti in una negazione del contenuto sociale del credo religioso è pericoloso per tutte le confessioni. E per questo, nonostante le differenze e le contrarietà, oggi il principio confessionistico ha ancora un ruolo da svolgere nel diritto pubblico moderno, anche nel contenuto limitato, rispetto al passato, che un tale principio comporta.

E d'altro canto non va negato che il più limitato contenuto che oggi si dà al principio confessionistico se si risolvesse in una liberazione delle confessioni religiose dalle pretese giurisdizionalistiche dello Stato — che spesso agisce attraverso individui che non hanno neanche il lume di una profonda fede personale — non costituirebbe forse sul piano pratico una situazione meno favorevole a quella che in passato la Chiesa ebbe, lasciandole più libertà d'autonomamente organizzarsi; e per questo la Chiesa cattolica è oggi meno rigida nel pretendere una esplicita presa di posizione in suo favore.

MARIO PETRONCELLI

Ordinario nell'Università di Napoli