

# PACTOS Y DIVERSIDAD DE FINES DEL ESTADO Y DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

VALERIO TOZZI  
Universidad de Nápoles

## SOMMARIO

1. *I concordati del XIX e della prima metà del XX secolo.*—
2. *Le pattuizioni Stato-Confessioni nello Stato sociale.*—  
A) Principi fondamentali e principio pattizio.—B) Distribuzioni dei poteri e contrattazione.—
3. *Repporto fra interessi e contrattazione.*

### *Introduzione*

Un discorso sulla diversità degli interessi e dei fini perseguiti dallo Stato e dalle Confessioni religiose, nell'addivenire alla stipulazione di accordi bilaterali, può apparire meramente politico o vertente su mere circostanze di fatto, quindi poco consono ad un convegno giuridico come questo.

A ben riflettere, l'argomento non si esaurisce affatto sul piano politico o della semplice rilevazione empirica, ma investe delicati e complessi problemi giuridici, cui vale la pena di prestare attenzione.

Oggi, notevoli vincoli, anche di carattere giuridico, si frappongono alla assoluta discrezionalità dei contraenti nella trattativa per la stipula di accordi bilaterali. Ne consegue che non tutte le pretese e le aspettative che motivano le parti a contrattare possono costituire oggetto di rilevazione in sede di accordo.

In Italia, per esempio, i patti fra Stato e Confessioni religiose sono espressamente previsti nella Costituzione come strumento per l'elaborazione della disciplina giuridica «dei loro rapporti». Si è creato così un «istitu-

to pattizio», giuridicamente regolato, che implica vincoli incidenti sugli interessi negoziabili.

Un primo tipo di vincoli alle contrattazioni in esame deriva generalmente dai principi fondamentali degli ordinamenti delle parti contraenti, contenuti nelle costituzioni o in altri atti normativi che caratterizzano il loro essere e guidano la condotta dei loro membri.

Un secondo tipo di vincoli deriva dalle forme organizzative in cui sono strutturate le parti contraenti, parimenti sancite in norma e principi costituzionali.

La dottrina pubblicistica usa i concetti di «forma di Stato» e «forma di Governo», in riferimento ai caratteri determinanti che in ciascun contesto storico e politico possono essere assunti dall'organizzazione statale, elementi che condizionano il suo modo di essere e di agire<sup>1</sup>. Tali concetti, a mio avviso, possono essere utilizzati analogicamente in riferimento alle Confessioni religiose.

Infatti, non si può prescindere dalla considerazione che qualunque negoziazione tende ad esercitare un condizionamento reciproco fra i contraenti; ma detti condizionamenti, per lo Stato, non possono operare che in ambiti delimitati e scanditi in precise norme giuridiche, della Costituzione o delle fonti che disciplinano l'organizzazione dei poteri pubblici.

Ad esempio, i rappresentanti delle parti contraenti dovranno agire in virtù di poteri legalmente ricevuti e non potranno convenire violazioni alla legalità interna al sistema di cui sono rappresentanti.

Solo nell'ambito di un siffatto contesto gli accordi potranno correttamente comporre la dialettica degli interessi prospettabili nelle relazioni fra Stato e Confessioni religiose; al di fuori di esso, invece, si sconfinerà nell'arbitrio politico, cadente fuori della legalità costituzionale<sup>2</sup>.

1. I vincoli all'attività degli organi statali, derivanti dal rispetto dei principi fondamentali, ispirativi dell'ordinamento giuridico e delle norme d'organizzazione, relative alle forme di distribuzione ed alle modalità di esercizio dei poteri, scaturiscono da precetti tipici della odierna forma di Stato e non trovano precedenti comparabili nelle esperienze concordatarie del passato<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> G. AMATO, «Forme di stato e forme di governo», in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1986, 39 ss.

<sup>2</sup> M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri*, *ibidem*, 804.

<sup>3</sup> Gli accordi fra autorità civili e religiose, infatti, hanno storicamente rispecchiato in maniera fedele i modelli organizzativi delle società dalle quali erano prodotti.

Nell'esperienza italiana, i patti fra autorità civili e confessionali di fatto sono intercorsi quasi esclusivamente fra lo Stato e la Chiesa cattolica, stante la marginalità delle altre confessioni religiose, in conseguenza il discorso storico su tali accordi è un discorso sui concordati. E' nota la classificazione del P. A. D'AVACK, «La natura giuridica dei concordati nel jus publicum ecclesiasticum», in AA.VV., *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze 1936; Id., voce «Concordato ecclesiastico», in *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, 441 ss., che distingueva i

I cd. «concordati moderni», quelli cioè stipulati dopo la fine dell'assolutismo e con l'avvento dello «Stato di diritto», presentavano caratteri legati alle politiche dell'epoca ed alle forme organizzative dei poteri a quel tempo riscontrabili nei soggetti contraenti.

Essi si caratterizzavano per il «centralismo» della organizzazione delle due autorità, per cui anche il nuovo tipo di Stato, pur fondando i suoi poteri sulla sovranità popolare e non più sull'ordine teocratico, continuava ad incarnare ogni rappresentanza degli interessi della propria base sociale, secondo quella dialettica fra «pubblico» e «privato» che è stata tipica nell'esperienza liberale<sup>4</sup>.

Le successive esperienze totalitarie, poi, esasperarono questo carattere, ricorrendo alla figura dei cd. «diritti riflessi»; ed infatti il fascismo annoverò la religione fra gli elementi caratterizzanti della nazione, concetto che consentì la reviviscenza della dottrina, di stampo assolutistico, della «religione di Stato»<sup>5</sup>, utile ad orientare la vita della società e sgretolare i dissensi<sup>6</sup>.

La Chiesa, dal suo canto, mostrava di ritenere che la libertà religiosa dei fedeli consistesse essenzialmente nel loro dovere di obbedienza alle norme etiche e giuridiche che essa stessa poneva<sup>7</sup>; di guisa che, normalmente, si riteneva abilitata a rappresentare, nei confronti delle autorità civili, gli interessi religiosi della popolazione degli stessi Stati.

Da tali premesse, i conseguenti concordati non potevano che presentare una valenza fortemente sinallagmatica, con concessioni di reciproci privilegi e corrispondenti rinunzie. Essi erano atti con forte connotazione politica, espressione della ampia discrezionalità delle «Alte parti» contraenti, ed inoltre, sfuggivano ad ogni garanzia di controllo da parte della base sociale.

---

«concordati antichi», originariamente concepiti come mezzi di elargizione di privilegi ecclesiastici in favore dei principi, costitutivi di *jura majestatica circa sacra*, per la salvaguardia del principio della *potestas ecclesiae in temporalibus* (diretta o indiretta), rispetto ai «concordati del XIX secolo», posti in essere con la nascita dello Stato moderno, fondato sulla nuova giustificazione dei poteri, non più di origine indirettamente divina, ma nascenti dalla sovranità popolare. Cfr. P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso 1976, 15 ss.; il quale di questi ultimi concordati evidenzia il carattere politico. Essi infatti sono accordi nascenti fra soggetti dotati di potestà distinte, anche quanto ad origine; nei primi concordati, invece, si riscontrava piuttosto un carattere giuridico, di sforzo convenzionale per addivenire ad una interpretazione autentica del diritto vigente, fondato sull'ordine teocratico.

Anche la detta classificazione dei concordati moderni si rivela non esauriente, quando si analizzi il passaggio dalle forme originarie dello «Stato di diritto», al più recente assetto dello «Stato sociale» (cfr. V. ONIDA, «Le costituzioni», in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, cit., 92).

<sup>4</sup> G. AMATO, *Forme di Stato...*, cit., 53; O. GIACCHI, *Lo Stato laico*, Milano 1946.

<sup>5</sup> A. CHECCHINI, «Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa», in *Dir. Eccl.*, 1961, I, 216.

<sup>6</sup> S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova 1982, 28, svolge una efficace sintesi della politica ecclesiastica del fascismo.

<sup>7</sup> G. SARACENI, «Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico», in *Dir. eccl.*, 1954, I, 226 ss.

Il loro contenuto materiale rispecchiava una composizione negoziata dei rispettivi interessi, assai prossima ad una vera e propria spartizione dei poteri da esercitare sulla società<sup>8</sup>.

La stessa società era ripartita in due; infatti, si parlava di «società civile» e «società religiosa», come entità distinte, anche se non si ignorava che fossero composte dai medesimi soggetti<sup>9</sup>.

2. Notevolmente diverso è il quadro dei principi, dei valori, delle forme d'organizzazione dei poteri, nei quali possono essere inquadrati gli odierni patti fra Stati e Confessioni religiose.

Oggi gli Stati non hanno più bisogno di rivendicare, in contrasto con le confessioni, una loro competenza in materia di interessi religiosi. Questa sussiste pacificamente, anche se non implica un sindacato sui contenuti di verità di ciascuna fede, ma è riferita al valore antropologico dei bisogni religiosi delle popolazioni.

La religione, infatti, viene ricompresa fra i «bene dello spirito» che concorrono alla promozione della personalità dei cittadini e viene fatta oggetto di un articolato sistema di garanzie e di interventi promozionali, nel cui alveo sono compresi anche i rapporti con le Confessioni religiose<sup>10</sup>.

Queste ultime sono riconosciute come agenzie qualificate per la produzione di attività, espressive di una propria autonomia e tuttavia utili agli stessi Stati, in quanto idonee a rendere effettivamente operative le libertà e le garanzie religiose, enunciate nelle costituzioni a presidio dello sviluppo della personalità dei cittadini.

In conseguenza di ciò, non è infrequente che gli Stati intrattengano rapporti diretti e formali con le Confessioni.

Gli atti convenzionali aventi ad oggetto tali rapporti, non si manifestano più come riproduzione di vecchi modelli di alleanza politica fra «trono e altare», nè esprimono l'equilibrio politico raggiunto nell'ambito di una dialettica di contrapposizione frontale fra i contraenti.

Essi piuttosto rappresentano uno strumento particolare di attuazione dei principi e delle regole di ciascuna delle parti contraenti, in occasione della convergenza di interessi, ferma la distinzione ed autonomia dei rispettivi disegni generali.

---

<sup>8</sup> P. A. D'AVACK, voce «Concordato ecclesiastico», cit., 448, parlava di *actio finium regundorum* che si veniva a stipulare fra le autorità, le quali si incontravano sul terreno della reciproca «sovranità», che — per parte ecclesiastica — fondava sulla teoria della *ecclesia societas iuridicae perfecta*, elaborata dallo *jus publicum ecclesiasticum*. Sul punto, vedasi anche il pensiero di C. CARDA, *La riforma del concordato*, Torino 1980, 100, che parla di natura spartitoria dei patti lateranensi.

<sup>9</sup> A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1979, 4, avvertì l'inadeguatezza di questi concetti, cui preferì sostituire la dialettica fra «Stato» e «Culti», l'insegnamento è stato recepito da: D. BARILLARO, *Società civile e società religiosa*, 2 volumi, Milano 1978 e 1981.

<sup>10</sup> G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Milano 1984, 37.

In base a questo nuovo modello di accordo, gli Stati e le Confessioni religiose, dovrebbero, quindi, individuare le aree di coincidenza di interessi particolari e gli eventuali ambiti di possibile coordinamento delle rispettive attività; da cui la recente elaborazione dottrinale su «gli accordi di cooperazione».

Più specificatamente, da un punto di vista statale, gli accordi odierni sono da considerare manifestazioni dell'interventismo dello «Stato sociale» che tende a realizzare l'obiettivo generale della promozione della persona, in attuazione del principio «personalistico», caratterizzante gli ordinamenti democratici<sup>11</sup>.

Nel contempo, le Confessioni religiose, essendo composte da una «base sociale» che costituisce una porzione delle popolazioni degli Stati, mediante tale tipo di accordo, dovrebbero mirare a conseguire una più puntuale ed appropriata soddisfazione delle esigenze specifiche, nascenti dalla propria particolare natura ed identità.

Inoltre, gli odierni rapporti pattizi che gli Stati tendono ad instaurare con le Confessioni religiose, vengono da taluno ascritti al filone della «partecipazione politica» tipica delle moderne democrazie; in virtù della quale si cerca di spezzare il tradizionale circuito della «sovranità/rappresentanza», in favore del coinvolgimento dei vari gruppi di interessi organizzati nei processi di formazione delle scelte e della stessa legislazione<sup>12</sup>.

Sarà utile assoggettare ad una più attenta verifica tale ipotesi, al fine di meglio precisare il grado di attinenza del citato principio pattizio al fenomeno partecipativo, in considerazione della particolare qualificazione e degli speciali vincoli che gli ordinamenti pongono all'istituto oggetto del nostro esame.

Un simile discorso, tuttavia, mi sembra più correttamente svolto, se portato su esperienze concrete.

A) Focalizzando il discorso sulla realtà istituzionale dell'Italia, è a tutti noto che la contrattazione bilaterale fra Stato e Confessioni religiose trova un primo ed autorevole riferimento in sede costituzionale.

Indipendentemente dalle note vicende che portarono alla approvazione degli artt. 7 ed 8 della Carta, in essi è esplicitamente sancito il principio che lo Stato italiano si obbliga a subordinare la propria autonomia normativa, in determinate materie, al previo accordo con la Chiesa (art. 7, comma 2.º) e con le altre Confessioni religiose (art. 8, comma 3.º).

<sup>11</sup> P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1984, 23 ss.

<sup>12</sup> La partecipazione politica è fenomeno efficacemente sintetizzato da A. SAVIGNANO, voce «Partecipazione politica», in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1982, 1 ss. Sembra convinto della ascrivibilità dei patti in questione al fenomeno partecipativo: C. MIRABELLI, «Principio e garanzie costituzionali», in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, Milano 1987, 108; Id., «Intervista», in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto* (a cura di V. Tozzi), Napoli, 1984, 45. Contra: F. ONIDA, «Intervista», in *ibidem*, 104 ss.

In conseguenza, i patti che lo Stato va a stipulare con le Confessioni religiose sono da considerare come strumenti istituzionali per la produzione della disciplina normativa dei «loro rapporti».

Questo strumento può dare luogo ad una disciplina particolare, attenta alle esigenze specifiche della singola Confessione contraente, ma non può dare luogo ad un «diritto privilegiario», capace di creare eccezioni all'equilibrio complessivo del sistema giuridico che l'ha previsto<sup>13</sup>.

Va preliminarmente rilevato come gli artt. 7 e 8, nel riferire l'analogo principio della contrattazione bilaterale sia alla Chiesa che alle altre Confessioni religiose, innovino notevolmente il quadro istituzionale.

Innanzitutto, si manifestano come espressione del «pluralismo confessionale», cui lo Stato oggi si ispira, superando il principio confessionalistico della «religione di Stato» e ponendo le premesse per l'instaurazione della «pari libertà» delle Confessioni religiose (art. 8, comma 1°), anche quanto a disciplina dei loro rapporti con lo Stato.

Prima degli impegni alla contrattazione bilaterale, gli stessi articoli segnano la ricognizione, da parte dell'ordinamento statale, dell'indipendenza e dell'autonomia delle Confessioni religiose (art. 7, comma 1° ed art. 8, comma 2°). Anche la formulazione meno diretta di questo principio, contenuta nell'art. 8, infatti, ha trovato chiarimento con la stipula della prima intesa fra lo Stato e la Tavola valdese che lo ha pienamente confermato<sup>14</sup>.

La ricognizione dell'autonomia confessionale non è senza conseguenze sulla successiva enunciazione del principio di contrattazione.

Infatti, il riconoscimento dell'esistenza di un'area di competenza propria ed esclusiva degli ordinamenti confessionali, obbliga lo Stato a rispettare quegli ambiti, astenendosi dall'interferirvi; obbligo che, per ragioni di reciprocità, vincola anche le Confessioni religiose a non interferire nell'ordinamento dello Stato.

Il divieto di reciproca interferenza, scaturente dalla qualificazione soggettiva espressamente richiamata dalle norme che sanciscono il principio pattizio, implica un «regime» della contrattazione stessa, che non sembra propriamente sintonico con il filone della partecipazione politica, come parte della dottrina sembra voler accreditare.

La partecipazione democratica, infatti, suppone che le parti coinvolte appartengano all'ordinamento statale, siano soggette ad una unica sovranità

---

<sup>13</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano 1986, 29 ss., pone il concetto della «neutralità», come garanzia che l'ordinamento assegna al superamento della contrapposizione liberale fra le sfere del «pubblico» e del «privato», cui viene sostituendosi l'integrazione fra «Stato» e «non Stato».

<sup>14</sup> G. CASUSCELLI, «L'intesa con la Tavola valdese», in AA.VV., *Concordato e costituzione*, Bologna 1985, 221, evidenzia come il riconoscimento dell'originarietà dell'ordinamento valdese nell'intesa del 21 febbraio 1984 (legge n.° 449/1984) sia diretto a definire la netta distinzione fra ambiti civili ed ambiti religiosi.

tà, siano tenute a rispettare gli identici valori e principi, si esprimano come articolazioni di un'unica entità organizzativa.

Viceversa, l'autonomia originaria, rivendicata e riconosciuta alla Chiesa come alle altre Confessioni, comporta che i loro organi esponenziali, quando intrattengono relazioni negoziali con le istituzioni statali, siano da considerare soggetti «esterni», ai quali è fatto divieto di interferire nell'ordine dello Stato<sup>15</sup>.

I patti che le Confessioni possono stipulare con lo Stato non sono frutto di una comune partecipazione ad un unico disegno generale, ma possono solamente segnare la individuazione di momenti specifici di coincidenza di interessi particolari, nell'ambito di prospettive generali diverse e non necessariamente coincidenti di ciascun contraente.

La Confessioni potranno contrattare con lo Stato la disciplina di situazioni in cui quest'ultimo ha interesse ad assicurare nello «spazio sociale» lo svolgimento di determinate attività, che sono espressione dei poteri delle Confessioni medesime; mentre queste hanno interesse ad ottenere vantaggi, garanzie, opportunità, per svolgere più efficacemente e liberamente le proprie attività, mediante il supporto costituito dall'intervento pattuito con lo Stato, sia esso di promozione o di mera garanzia.

Ciò avviene perchè il citato principio pattizio, pur riconoscendo l'identità autonoma delle Confessioni religiose, nondimeno ne considera la loro qualità di «strutture operanti nel sociale», formate da una «base» che è anche parte della popolazione statale.

Più specificamente l'ordinamento italiano ascrive le Confessioni religiose al novero delle formazioni sociali nel cui ambito, quanto a bisogni di natura religiosa, si sviluppa la personalità dell'uomo (art. 2 della Costituzione). Cosicché, la ricognizione della loro autonomia istituzionale, negli articoli precedentemente richiamati, si manifesta come una tipizzazione di una categoria di formazioni sociali di particolare interesse, nella più vasta gamma dei soggetti, individuali o super-individuali, cui viene assicurata la libertà religiosa (art. 19 della Costituzione).

Attesa la loro speciale qualità di soggetti autonomi, la libertà religiosa ad esse assicurata potrà anche trovare effettiva esplicazione grazie all'impegno a concordare bilateralmente la disciplina dei «loro rapporti»; ma ciò sempre nei limiti del «contesto istituzionale».

Le Confessioni, infatti, sono riconosciute come portatrici di interessi propri e particolari, dotati di rilevanza nell'ordine statale.

Tali interessi non possono confondersi nè con la trama generale di interessi perseguiti dallo Stato, nè con gli altri interessi religiosi partico-

---

<sup>15</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, relazione tenuta a Segovia, nel novembre 1986, al II Congresso de derecho ecclesiastico.

lari, di singoli come delle formazioni minori, anche se riferibili agli stessi seguaci delle Confessioni contraenti.

Questi ultimi interessi coesistono, ed eventualmente concorrono o coincidono con quelli istituzionali delle Confessioni e tuttavia trovano una propria, autonoma e pari legittimazione nell'ordinamento statale, senza necessità di intermediazione o di rappresentanza previa delle Confessioni di rispettiva appartenenza nei confronti dello Stato.

Infatti, l'attenzione costituzionale, verso le Confessioni come verso gli altri soggetti, è esplicazione di un più ampio «principio pluralista», che non è solo confessionale<sup>16</sup>.

La Costituzione, cioè, superata la concezione individualista dello Stato liberale, ha colto la persona, oggetto dell'ordinamento, anche come centro di una molteplicità di relazioni che danno vita alle formazioni sociali e le Confessioni religiose sono una particolare categoria di queste.

La libertà e l'autonomia, però come sono assicurate alle Confessioni, altrettanto lo sono ai semplici gruppi, o ai singoli.

Quindi, sia le une che gli altri sono oggetto di dirette ed uguali garanzie, siano esse situazioni giuridicamente protette, o semplici aspettative o veri e propri diritti. Fra questi vi è il diritto al reciproco rifiuto l'uno dell'altro, cioè rispettivamente il diritto di recesso o di espulsione.

Le istituzioni civili, insomma, sono sensibili al legame di «appartenenza», in virtù del quale il singolo si riconosce nella organizzazione confessionale, e, aderendo alle sue regole, realizza la propria personalità ed identità.

Tuttavia, poichè oggetto dell'attenzione dell'ordinamento statale non è lo specifico contenuto etico e spirituale di quel legame, ma la sua ge-

---

<sup>16</sup> L'attenzione della costituzione al fenomeno religioso, infatti, non è limitata all'aspetto strutturale delle collettività confessionali, come sin ora esaminato, ma consta di una vera e propria «strategia», di un progetto. Cfr. G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Milano 1984, 40 ss.; C. CARDIA, *La riforma del concordato*, cit., 105 ss.

Nella detta strategia si contemplanò altresì i diritti civili di libertà nell'ambito delle manifestazioni del pensiero (art. 21), della libertà religiosa (art. 19), della libertà politica (art. 43), della libertà di associazione (artt. 17 e 18), nei confronti dei quali operano, oltre alle garanzie formali, anche i principi dell'interventismo (espressi nel comma 2.º art. 3). Alla stessa materia va parimenti riferito ogni altro istituto o questione costituzionalmente protetta, che possa avere riferimento con interessi di carattere religioso (famiglia, matrimonio, cultura, scuola, assistenza, etc.).

Conseguentemente, gli interessi di carattere religioso che emergono in tali situazioni ricevono una tutela nè più ampia, nè distonica con la pari tutela accordata agli altri interessi componenti, in virtù del principio di uguaglianza (di cui all'art. 3 comma 1.º).

In materia condivido la classificazione operata da chi ha affermato che nella nostra Carta, il fenomeno religioso, in linea generale ed astratta, integra un interesse pubblico, con corrispondenti garanzie, comuni ed indifferenziate, uguali per tutti; ma in rapporto a concrete esperienze di fede, o riferito a specifiche comunità di credenti, rileva come interesse privato e di parte, anche se collettivo o diffuso (cfr. G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo...*, cit., 32).

In tale seconda accezione esso è oggetto di regole o garanzie particolari, che tuttavia devono armonizzarsi col quadro generale di cui non possono derogare determinando eccezioni.

nerica valenza antropologica, le istituzioni ne tutelano anche la discontinuità, la sua instabilità nel tempo e nello spazio. Cosicché ad esso accordano una protezione estesa anche alla fase negativa del rifiuto, dell'abbandono, o del dissenso occasionale<sup>17</sup>.

La imputazione di distinti ed uguali diritti soggettivi in materia di libertà religiose, ai singoli come ai gruppi o alle confessioni, implica delicatissimi problemi di equilibrio nella loro tutela. La tutela della libertà dei singoli, infatti, non si arresta dinanzi alle soglie dell'autonomia istituzionale delle Confessioni religiose. Sono a tutti noti i criteri di distinzione fra libertà «delle» formazioni sociali e libertà «nelle» formazioni sociali<sup>18</sup>.

Ovemai, nell'ambito della contrattazione con lo Stato e nella prospettiva della propria qualità di formazioni sociali, le Confessioni avanzino richieste tese ad assicurare protezione ad interessi, non solo propri, ma anche della loro «base sociale», nel caso cioè che le Confessioni si presentino nella qualità di «gruppi di pressione» (al pari di un sindacato o di un partito politico, che però sono soggetti interni all'ordinamento civile), la tutela che potrà essere accordata a simili richieste non dovrà in alcun modo comprimere gli interessi dei seguaci delle Confessioni stesse (potendosi ben configurare un conflitto fra tali interessi)<sup>19</sup>.

Gli accordi possono prevedere casi di intervento degli organi confessionali, quali esponenti qualificati della propria base sociale, relativamente ad estrinsecazioni comunitarie del sentire religioso.

Tuttavia, la funzione di «esporre» tali esigenze alle autorità civili non può essere assunta dagli organi confessionali nella loro qualità di entità appartenenti ad un ordine autonomo ed indipendente di fronte allo Stato<sup>20</sup>. Essa non potrà quindi, essere indirizzata all'ottenimento di discipline a carattere impositivo, vincolanti i comportamenti della stessa base sociale, ma potrà tendere a sollecitare atti dell'autorità civile, idonei a meglio soddisfare le esigenze religiose dei fedeli, in situazioni particolarmente individuate<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Il rapporto di appartenenza confessionale è quel legame che si realizza quando un soggetto si identifica con i valori, con le regole, con i comportamenti e la disciplina proposti da un credo religioso, che, nell'organizzare istituzionalmente detti valori e comportamenti, costituisce la confessione religiosa. Sul punto cfr. A. VITALE, «Intervista», in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, cit., 67 ss.

<sup>18</sup> V. ONIDA, *Le costituzioni*, cit., 107.

<sup>19</sup> V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli 1985, 141 ss.

<sup>20</sup> S. BERLINGO', «Intervista», in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, cit., 76 ss.

<sup>21</sup> Ne è esempio l'art. 5, n. 3 del primo accordo concordatario (legge n. 121 del 1985) ove si è sancito che l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose della popolazione, in materia di edilizia di culto, fatte presenti dall'autorità ecclesiastica. In tal modo si è riconosciuta l'esistenza di un'area problematica, ma non si sono impegnate le istituzioni in maniera precisa ed obbligatoria, lasciando fermo il quadro dei poteri civili in materia di gestione del territorio e di politica delle urbanizzazioni. Cfr. V. TOZZI, voce «Edilizia di culto», di prossima pubblicazione ne: *Il digesto italiano*, U.T.E.T., Torino.

Negli accordi concordatari italiani nel 1984 questa funzione è stata spesso attribuita alla Conferenza episcopale, o agli ordinari diocesani<sup>22</sup>. Tuttavia, mentre questa attribuzione può essere colta come un'ulteriore espressione di pluralismo, contemporaneamente ha posto delicatissimi problemi.

Infatti, permane in capo a detti soggetti la qualifica di organi di un'amministrazione esterna, e vi è il rischio che tali organi facciano uso non sempre prudente dei poteri loro attribuiti<sup>23</sup>.

Dalle considerazioni sin qui svolte risulta che la Costituzione italiana, contenendo una «strategia» delle relazioni sociali, giocata sulla libertà, ma anche sul solidarismo fra i consociati, se da una parte eleva la stessa contrattazione fra Stato e Confessioni religiose a «principio» ispiratore del sistema, contemporaneamente vincola questa contrattazione al rispetto della «trama» di regole e di garanzie tessuta dal medesimo costituente<sup>24</sup>.

Nei nuovi accordi, dunque, non potrà rientrare tutto quanto «politicamente» interessa ciascuna delle parti, ma, dovrà essere osservato un ambito più limitato di contrattazione, con le Confessioni, alla cui ulteriore individuazione, per quel che concerne l'ordinamento statale, sono dedicate le considerazioni seguenti<sup>25</sup>.

B) Altre delimitazioni derivano, *ex parte status*, a tale contrattazione, dalla attribuzione delle competenze ai vari poteri o soggetti istituzionali, in un assetto organizzativo che impone una più puntuale definizione degli ambiti delle «relazioni pattizie».

Tuttavia, non può trascurarsi la circostanza che l'autolimitazione della sovranità, sancita dagli artt. 7 e 8 della Costituzione italiana<sup>26</sup>, con il connesso principio di contrattazione di tipo «esterno» con le Confessioni<sup>27</sup>, influisce a sua volta sull'assetto interno dei poteri dello Stato.

---

<sup>22</sup> S. BERLINGO', «Intervista», in AA.VV., *Concordato...*, cit., 74.

<sup>23</sup> Ne è esempio la questione dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica, prevista nell'art. 9 dell'accordo concordatario del 18.2.1984 (legge n. 121/1985), ove non sempre sono stati distinti i ruoli spettanti alla C.E.I., da quelli spettanti all'autorità civile, dando luogo a gravi problemi, soprattutto conseguenti all'ntesa fra la C.E.I. ed il Ministero della P.I. Cfr. V. TOZZI, *Prestazioni a carattere religioso e rapporti di pubblico impiego*, relazione tenuta al Convegno: «Rapporti di lavoro e fattore religioso», tenuto a Napoli dall'8 al 10 ottobre 1987, i cui atti saranno pubblicati prossimamente.

<sup>24</sup> S. FERRARI, «Considerazioni conclusive», in AA.VV., *Concordato e costituzione*, cit., 259.

<sup>25</sup> Avverte l'esigenza di elaborare una nozione giuridica dei «rapporti» fra Stato e Confessioni il G. CASUSCELLI, *L'intesa...*, cit., 234.

<sup>26</sup> Detto principio appare armonico con la previsione più generica dell'art. 11 della Carta, ove si afferma che: «...l'Italia... consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni...».

<sup>27</sup> Sulla qualificazione dei concordati e delle intese, cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano 1974; AA.VV., *Le intese fra Stato e Confessioni religiose*, Milano 1978; da ultimo G. CASUSCELLI, *L'intesa con la tavola valdese*, cit., 230, sembra propendere per la qualificazione internazionalistica della intesa coi valdesi l'unica cui fin'ora è stata data esecuzione in Italia.

Consegue da ciò, infatti, l'attribuzione al Governo del potere di trattare con le istituzioni confessionali in virtù di norme i cui enunciati non ne precisano in maniera dettagliata i limiti. Ciò non significa che il potere di trattativa sia illimitato o assolutamente discrezionale, in quanto esso è controbilanciato dalle attribuzioni riservate dallo stesso sistema agli altri poteri dello Stato.

Ad esempio, il potere di «indirizzo politico», esercitato dal Governo ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, nel corso delle trattative con le Confessioni subisce non solo i limiti derivanti dalle esigenze di rispetto della Costituzione prima esposte<sup>28</sup>, ma anche alcuni condizionamenti derivanti dalle attribuzioni del Parlamento («parlamentarizzazione» delle trattative)<sup>29</sup>.

Pure la fase successiva, dell'adattamento dell'ordine interno agli impegni pattizi, è caratterizzata da questo bilanciamento di poteri, per cui al potere di iniziativa del Governo<sup>30</sup>, si contrappone l'esigenza di rispetto delle prerogative del potere legislativo del Parlamento<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, 235 ss., parla di «indirizzo politico costituzionale», riferendosi ad una accezione più complessa, rispetto all'enunciato dell'art. 95 della Costituzione, che si richiama ad un concetto di Governo non limitato al Presidente del Consiglio ed ai suoi ministri, ma esteso all'insieme degli organi costituzionali che complessivamente esercitano i poteri politici nello Stato.

<sup>29</sup> Sull'argomento, in generale, cfr. E. CHELI, «Sovranità, funzionone di governo, indirizzo politico», in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, cit., 311. Specificatamente a proposito della revisione concordataria, in Italia si è avuto il fenomeno cd. della «parlamentarizzazione» della trattativa (cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, «Il negoziato per la riforma del concordato fra Governo e Parlamento», in AA.VV., *Concordato e costituzione*, cit., 9 ss.), in virtù della quale il Parlamento ha, in vario modo e con diversa intensità, nelle successive fasi, esercitato non solo una funzione di indirizzo, condizionando l'autonomia del Governo, ma addirittura ha partecipato in maniera indiretta, sia alla trattativa che alla stessa formulazione dei testi normativi elaborati in sede bilaterale.

<sup>30</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1984, 112-113, parla di procedimento di produzione atipico e di leggi rinforzate.

<sup>31</sup> Nemmeno l'attuazione pratica di questi enunciati, verificatasi negli anni passati, in occasione della revisione concordataria e della stipula ed esecuzione dell'intesa con la Tavola valdese, hanno portato sufficienti chiarimenti in materia, anche se costituiscono un significativo precedente. Gli accordi concordatari del 1984, fra lo Stato italiano e S. Sede, hanno ricevuto esecuzione mediante applicazione del procedimento, costituzionalmente previsto all'art. 80, dello adattamento interno ai trattati internazionali. Il Parlamento, cioè, con legge, ha autorizzato la ratifica degli accordi e ne ha ordinata l'esecuzione legislativa.

Singolarmente, però, mentre il primo accordo concordatario ha seguito la forma standard di questo procedimento, cioè i due articoli della detta legge autorizzavano a ratificare, e davano «piena ed intera esecuzione» al testo dell'accordo, che fu quindi allegato alla legge stessa; per l'accordo del 15 novembre 1984, invece, la legge n. 206 del 20.5.1985 autorizzò la ratifica, ma si limitò a differire la esecuzione, assumendone solo l'impegno a farlo (e naturalmente annettendo il testo dell'accordo in allegato), ma la materiale esecuzione dell'accordo stesso fu poi sancita nella coeva legge n. 222, cui comunemente si fa riferimento da parte della dottrina, in quanto costituente la fonte formale di disciplina dei rapporti riguardati dall'accordo concordatario.

Per l'intesa del 21 febbraio 1984 con la tavola valdese, ancora, si è seguita una procedura più ambigua. Infatti, su proposta del Governo, il Parlamento ha prodotto una legge «di approvazione» della intesa, allegata al testo della legge stessa, la quale, contemporaneamente,

Ne deriva che, quanto attiene alla area riservata alla contrattazione fra Governo e Confessioni postula legittimamente un più ristretto esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento; questi può approvare o respingere l'esecuzione delle norme pattizie, ma è privo del potere di emendarle.

Per converso, nel rispetto dell'enunciato dell'art. 70 della Costituzione, gli accordi non possono investire l'area delle competenze riservate esclusivamente al Parlamento<sup>32</sup>.

Anche le attribuzioni di poteri, costituzionalmente sancite, in capo ad altri organi o soggetti istituzionali, contribuiscono a definire in modo più preciso i contorni dell'area della contrattazione con le Confessioni<sup>33</sup>.

Vi è, ad esempio, tutta l'area delle autonomie locali, delle competenze legislative ripartite fra Stato e Regioni, a termini dell'art. 117 della Costituzione, che è parimenti oggetto di una competenza «necessaria».

Essa non può essere limitata dalla contrattazione fra Stato e Confessioni, anche se non mancano argomenti di comune interesse, quali la materia sanitaria, la beneficenza pubblica, etc.<sup>34</sup>.

Finanche la semplice attività amministrativa, che si svolge all'interno dell'ordine proprio dello Stato, è caratterizzata da prerogative scandite in

---

riproduce in maniera praticamente testuale l'articolato contrattato dal Governo con la Confessione valdese. (Cfr. la legge n. 449 dell'II.8.1984.)

In questo caso, quindi non si è autorizzata la ratifica dell'accordo, ma si è riconosciuta l'autonomia originaria dell'altro contraente ed il Parlamento non ha esercitato in pienezza ed autonomia le proprie prerogative, riproducendo così il modello della «fonte atipica». (Cfr. G. CASUSCELLI, *L'intesa con la tavola valdese*, cit., 234 ss.)

Singolare anche è la somiglianza fra la legge n. 449/84 di approvazione della intesa e la legge n. 222/85, di esecuzione dell'accordo concordatario del novembre 1984; in entrambe si realizza l'adattamento dell'ordine interno ad accordi esterni con apparente autonomia fra legge ed accordo, ma senza consentire il sostanziale intervento elaborativo dell'organo legislativo.

Circa il processo di «adattamento», cfr. F. SORRENTINO, «Le fonti del diritto», in *Manuale di diritto pubblico*, cit., 185.

<sup>32</sup> L'esigenza è comunemente avvertita in dottrina, cfr. A. VITALE, *Corso...*, cit., 77; G. CASUSCELLI, «Fonti di produzione e competenze legislative in materia di edilizia in culto», in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano 1981, 1187 ss., il quale fin dal 1980 si diffondeva nell'analisi sui due grandi settori della legislazione ecclesiastica, quella di produzione unilaterale e quella di produzione bilateralmente convenuta, ponendo la questione dei reciproci limiti; l'argomento è stato da me affrontato in: V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli 1985, 202.

<sup>33</sup> S. BERLINGO', «Appunti sulle disposizioni per gli enti ecclesiastici ed il sostegno del clero», in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1984, 84 ss., parla di «limite implicito», cfr. anche G. CASUSCELLI, «I rapporti fra lo Stato repubblicano e le Confessioni religiose nel 1984: i nuovi accordi», in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1984, 187 ss.

<sup>34</sup> V. TOZZI, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi — Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Napoli 1983, 257, ove ho trattato il problema dei rapporti fra Stato e Regioni, nelle materie a competenza ripartita, in relazione ad aspetti attinenti al diritto ecclesiastico.

Più in generale sull'interrelazione fra materia riservata alla contrattazione esterna e le competenze regionali, G. STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1983, 31 ss., 53 ss., 149 ss., 187 ss.

principi di rango costituzionale, che non tollerano eccezioni di derivazione pattizia<sup>35</sup>.

Infatti, l'attività amministrativa, pur consistendo prevalentemente nell'attuazione dei fini e degli obiettivi posti dalle leggi (che potrebbero anche risultare da leggi di addattamento delle pattuizioni fra Stato e Confessioni religiose), nondimeno, sia negli aspetti sostanziali che in quelli organizzativi, è sempre soggetta ai vincoli della imparzialità, legalità, buon andamento, etc., sanciti nella Costituzione (art. 97 e ss.) per completare la «trama» dei poteri che costituisce l'architettura dello Stato democratico<sup>36</sup>.

3. Col discorso svolto sin qui, ho cercato di mostrare come gli accordi che possono stipularsi fra Stato e Confessioni religiose debbano essere necessariamente filtrati attraverso una «griglia» di principi e di norme che determinano una selezione dei rapporti contrattabili, riducendo considerevolmente i margini di azione dei contraenti.

Rilevando la relativa riferibilità del principio pattizio all'area della partecipazione democratica, a causa della «estraneità» delle Confessioni religiose rispetto all'ordine dello Stato, ho anche cercato di evidenziare che proprio dalla ricognizione dei caratteri di indipendenza ed autonomia delle Confessioni, effettuata dall'ordinamento, deriva una qualificazione norma-

---

<sup>35</sup> I caratteri dell'attività amministrativa sono descritti da M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri*, cit., 716 ss.

<sup>36</sup> M. NIGRO, «L'azione dei pubblici poteri», cit., 742 ss.

In tempi recenti si è andata diffondendo la prassi di stipulazione di accordi fra Stato e Confessioni, meglio fra organi dell'amministrazione dello Stato e organi dell'amministrazione confessionale, come già da lungo tempo auspicato, per sdrammatizzare il modello concordatario, rievocativo della «prassi costantiniana» (D'AVACK), in favore di una collocazione dei rapporti in questione a livello di mera amministrazione (F. MARGIOTTA BROGLIO, «Le confessioni religiose tra Stato e Regioni», in AA.VV., *Autonomie regionali e società religiosa, Città e Regione*, 1976, VI, 10; Id., «Intervista», in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, cit., 30 ss.

Tali accordi possono seguire a norme unilaterali dello Stato, come nel caso della legge n. 833 del 1978, che prevede l'accordo fra Comitati di gestione delle Unità sanitarie locali e Ordinari diocesani, per l'organizzazione dei servizi di assistenza religiosa nelle strutture di ricovero del servizio sanitario nazionale (cfr. V. Tozzi, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, cit., 139 ss.), oppure, a norme di origine pattizia, come nel caso dell'intesa fra C.E.I. e Ministero della Pubblica Istruzione, ai sensi dell'art. 5, lett. «a» e «b» del protocollo addizionale dell'accordo concordatario del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985).

Detti accordi ricevono attuazione con meri atti amministrativi, quindi non soggetti al controllo parlamentare e non sono direttamente ascrivibili al principio pattizio degli artt. 7 e 8 della Costituzione.

Essi sono da ritenere, tuttavia, soggetti a vincoli ancor più rigidi di quelli innanzi esaminati, relativi alla contrattazione bilaterale prevista dalla Costituzione. Infatti, oltre alla soggezione ai principi ed alle norme organizzative dei poteri statali, essi sono anche vincolati al rispetto delle regole proprie dell'ambito amministrativo nel quale le loro norme vanno ad operare (sanità, assistenza, etc.), nonchè alle disposizioni della fonte che li ha previsti.

Più in generale, direi che, la maggiore rigidità del contesto in cui tali accordi ricadono deriva dalla particolarità degli interessi che essi devono soddisfare. Quanto più ristretto è l'ambito di interessi riguardanti tanto più vincolata è la discrezionalità dell'apparato, tecnica o politica che sia.

tiva dell'area dei rapporti contrattabili, area delimitata alle relazioni che hanno ad oggetto l'esercizio dei poteri esclusivi dell'istituzione confessionale contraente nello «spazio sociale».

La possibile coincidenza nelle Confessioni religiose di una soggettività indipendente ed esterna allo ordinamento statale, con la loro posizione di entità super-individuali operanti nel sociale, determina che queste, da una parte possono presentarsi come «gruppo di pressione», avvalendosi di tutti gli strumenti di democrazia offerti dall'ordinamento statale, senza ricorrere agli accordi esterni per vincolare le istituzioni civili; mentre, qualificandosi come soggetti indipendenti ed autonomi, possono contrattare in sede pattizia solo discipline relative a rapporti ove emerge una parziale incompetenza dello Stato, per l'insorgere di poteri propri ed esclusivi delle Confessioni medesime.

Detta incompetenza statale non emerge tanto quando il nostro ordinamento pone in maniera generale ed astratta i principi di libertà (negativa) delle Confessioni religiose, ma piuttosto quando, alla luce dell'interventismo dello Stato sociale, questi agisce attivamente per rendere effettive le dette enunciazioni generali.

E' stato già ben evidenziato che nell'ambito statale «... le libertà di tutti hanno radice e fondamento nella costituzione di tutti ...»<sup>37</sup>, facendo da ciò conseguire che in nessun caso gli accordi possono disciplinare facoltà o poteri, che non abbiano un previo riscontro nel diritto comune posto dallo Stato. In questo ambito la possibilità di incidenza della contrattazione con le Confessioni verte solo sulle concrete modalità di esercizio in cui si articoleranno le comuni libertà di religione.

Proprio il fondamento costituzionale delle libertà, anche delle Confessioni religiose, mi sembra, indichi come i limiti ed i filtri innanzitutto, alla contrattazione fra Stato e Confessioni, non operino sulla «quantità» dei temi contrattabili, non incidano propriamente sul «numero» delle materie che possono essere fatte oggetto di trattativa, ma piuttosto, vincolino, per così dire, la «qualità» l'angolo di incidenza del contenuto materiale del patto sull'economia complessiva dei rapporti che ne sono oggetto.

Non condividerei le preoccupazioni di chi ha criticato che nei nuovi accordi del 1984 lo Stato italiano abbia notevolmente ampliato le materie contrattate (ricomprendendovi, ad esempio, l'edilizia di culto, i beni culturali, l'assistenza religiosa carceraria ed ospedaliera)<sup>38</sup>.

Infatti, gli interessi religiosi, quindi anche quelli delle Confessioni, possono emergere in numerose aree considerate dalla Costituzione come afferenti alla promozione della persona, quali l'arte, la cultura, la storia,

---

<sup>37</sup> G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, cit., cfr. la nota n. 15.

<sup>38</sup> P. BELLINI, *Beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo concordato*; M. TEDECHI, «Prime impressioni sul nuovo accordo», entrambi in *Dir. eccl.*, 1984, I, risp. 265 ss. e 685 ss.

l'educazione, la scienza, ma anche i servizi sociali, etc.<sup>39</sup>; ed ovunque si manifestino, possono far reclamare le garanzie specifiche di cui i singoli come le Confessioni sono beneficiari.

Deve quindi riconoscersi che gli interessi religiosi sono direttamente legati allo sviluppo delle dinamiche sociali, e che non è prevedibile o pre-determinabile l'area della loro possibile insorgenza.

Se ed in qualsiasi circostanza emerga un interesse delle Confessioni religiose ad esercitare le loro prerogative, in relazione ai diritti di libertà che sono garantiti dalla Costituzione, esse potranno sempre reclamare l'apertura di una trattativa per assicurarsene la soddisfazione. Sarà invece compito dell'autorità civile selezionare le richieste, dando accesso solo a quelle che si inseriscono correttamente nel gioco delle «compatibilità generali del sistema», alla luce della «griglia» dei principi costituzionali innanzi richiamati<sup>40</sup>.

Un accordo rispondente al quadro dinanzi delineato non sarà prevalentemente caratterizzato dagli aspetti sinallagmatici, tipici dei concordati del passato, cui ho fatto riferimento in precedenza, non conterrà lo scambio di privilegi reciproci, ma si manifesterà soprattutto come strumento di individuazione delle aree di possibile cooperazione fra Stato e Confessioni religiose, nel rispetto della reciproca autonomia e distinzione dei valori e principio ispirativi.

Questo intento, ad esempio, risulta ribadito nell'art. 1 dell'accordo concordatario del 18 febbraio 1984 fra l'Italia e la S. Sede. E' altresì il tema sul quale la C.E.I. si è particolarmente diffusa nel comunicato diramato in occasione della stipulazione di quell'accordo<sup>41</sup>. La «promozione dell'uomo ed il bene del Paese», sono i parametri alla cui luce Stato e Chiesa dichiarano di aver voluto ricondurre la revisione del concordato lateranense.

Di questi elementi, il primo risulta essere una finalità propria di entrambe le parti, mentre il secondo appare come una conseguenza del primo<sup>42</sup>. Tuttavia, non è certo che le parti contraenti attribuiscono identici significati alla detta finalità comune.

La differenza di modi di intendere la finalità della promozione umana, fra lo Stato e le Confessioni religiose, si manifesta a prima vista nella ricognizione delle principali tematiche della odierna vita sociale. La famiglia, il matrimonio, la generazione della prole, l'educazione, il lavoro, i rapporti

---

<sup>39</sup> G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo...*, cit., 33, nota n. 7.

<sup>40</sup> Su questo tema si innesta la vasta problematica del diritto delle confessioni a stipulare accordi con lo Stato, tema già accennato dalla citata relazione di Casuscelli. Non ritengo di soffermarmi perchè esso merita una più vasta trattazione che solo parzialmente è coerente col tema della presente relazione.

<sup>41</sup> Cfr. *L'Osservatore romano*, quotidian. del 19.2.1984.

<sup>42</sup> G. LO CASTRO, «L'ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana», in *Dir. eccl.*, 1984, I, 507 ss.

politici, sono tutti temi sui quali non è difficile rinvenire un notevole divario fra i «progetti» delle singole credenze e le soluzioni proposte dalle istituzioni civili<sup>43</sup>.

Mentre le Confessioni tendono a rappresentare dei veri e propri «sistemi di vita», orientati da un insieme organico di valori che investono l'intera sfera spirituale e comportamentale del rispettivi seguaci<sup>44</sup>, lo Stato contemporaneo opera, in genere, rispetto all'orizzonte dei valori e delle credenze confessionali, con un atteggiamento di neutralità; esso è cioè interessato a riconnettere pari dignità ed adeguata attenzione a tutte le credenze che si esprimono nel contesto sociale, purchè rispondenti ad un minimo denominatore comune, costituito dai valori, del «solidarismo», della uguaglianza, della libertà, rispecchiati nei principi fondamentali dell'ordine costituzionale.

---

<sup>43</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., 51.

<sup>44</sup> A. VITALE, «Intervista», in AA.VV., *Concordato: opinioni a confronto*, cit., 69.