

**150 ANNI DI UNITÀ DELL'ITALIA.  
BREVE STORIA E PROBLEMI ATTUALI DELLA  
LIBERTÀ RELIGIOSA**

Valerio Tozzi  
*Università di Salerno*

Abstract: In occasione delle celebrazioni per i 150 anni dell'unità d'Italia lo scritto sintetizza l'evoluzione della disciplina giuridica civile del fenomeno religioso, dall'epoca del processo di unificazione degli Stati pre-unitari (Piemonte, Lombardia, Toscana, Regno delle due Sicilie, Stato Pontificio), al periodo dei governi liberali dell'Italia unita, al ventennio fascista, fino alla democrazia della Repubblica italiana del 1948.

Si evidenzia prima lo sforzo di formazione dello Stato di diritto, da parte dei primi governi unitari, caratterizzato dall'acquisizione alla competenza statale dei molti aspetti di vita sociale prima governati dalla Chiesa, in regime di confusione dei poteri. Successivamente, il consolidamento delle istituzioni separatiste, dopo la caduta dello Stato pontificio. Ancora, la nuova politica fascista, e in questo marco la Conciliazione fra Stato e Chiesa, operata nel 1929 coi Patti Lateranensi. Infine, si analizza la democrazia repubblicana, dopo il 1948, col travagliato ed incompleto processo di tutela della religiosità individuale e della libertà delle istituzioni religiose di qualunque tipo e di qualsiasi fede.

Parole chiavi: Libertà religiosa, Unità d'Italia, politica religiosa.

Abstract: On the occasion of the celebrations for the 150 anniversary of the unification of Italy script summarizes the evolution of the legal framework of civil religious phenomenon, since the unification of pre-unitary states (Piedmont, Lombardy, Tuscany, the two United Sicilies, the Papal States), the period of liberal governments of united Italy, the fascist period, to the democracy of the Italian Republic in 1948.

It highlights the effort of the first formation of the rule of law, by the former government unit, characterized by the acquisition of the competence of the state many aspects of social life governed first by the Church, under the confusion of powers. Subsequently, the consolidation of the separatist institu-

tions, after the fall of the Papal States. Still, the new fascist politics, and in this mark the Reconciliation between Church and State, made in 1929 with the Lateran Pacts. Finally, we analyze the republican democracy after 1948, with the troubled and incomplete process of protection of individual and religious freedom of religious institutions of any kind and of any faith.

Keywords: Religious freedom, Unification of Italy, religious policy.

SOMMARIO: I. Parte Prima: Il fenomeno religioso durante il liberalismo ed il fascismo<sup>1</sup>.-1. La politica ecclesiastica degli Stati pre-unitari.-2. La politica ecclesiastica del risorgimento.- 3. Il processo di attuazione dello Stato di diritto in Piemonte.-4. L'unità d'Italia e la religione.-5. Dalla crisi del liberalismo al fascismo.-6. La conciliazione del 1929 e la politica ecclesiastica del fascismo. II. Parte Seconda: La democrazia repubblicana e il fenomeno religioso.- 1. La Costituente e la disciplina del fenomeno religioso.- 2. Il progetto di disciplina del fenomeno religioso - Le fonti costituzionali in materia di religione: a) l'articolo 19 della Costituzione.-b) l'articolo 20 della Costituzione.-c) i rapporti dello Stato con le confessioni religiose operanti in Italia.-d) L'ambito delle relazioni bilaterali.-3. La politica di centralizzazione della disciplina del fenomeno religioso.-4. La gestione dottrinale e politica del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso.-5. Cosa manca all'attuazione del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso.-6. Libertà religiosa, immigrazione islamica e integrazione europea.-7. Bibliografia.

## I

### PARTE PRIMA

#### IL FENOMENO RELIGIOSO DURANTE IL LIBERALISMO ED IL FASCISMO

##### 1. LA POLITICA ECCLSIASTICA DEGLI STATI PRE-UNITARI

Prima dell'unificazione dell'Italia (1861), le corone che ne governavano le varie regioni (Regno delle due Sicilie, Regno di Sardegna, Granducato di Toscana, Impero asburgico su Lombardia e Veneto), rispetto al fenomeno religioso, tennero politiche simili secondo gli influssi culturali europei.

Nel Regno di Napoli, con Carlo III prima e Ferdinando IV poi (ma

<sup>1</sup> Questo testo riproduce sostanzialmente l'intervento al Convegno: "Centocinquanta anni dall'unificazione italiana – Interessi nazionali e particolarismi territoriali", Università di Salerno, Fisciano, 21- 22- 23 ottobre 2010.

sempre su ispirazione di Bernardo Tanucci), nella Lombardia asburgica di Maria Teresa, poi di Giuseppe II e Leopoldo II, nella Toscana del Granduca Leopoldo I, sempre nell'alveo del sistema *unionistico* fra Stato e Chiesa e della legittimazione divina della stessa autorità regia, le idee illuministiche portarono allo sviluppo di una politica e di una legislazione cosiddetta *giurisdizionalista*, cioè di un sempre più rigoroso assoggettamento al controllo civile delle attività della Chiesa svolte in territorio nazionale, del suo patrimonio, della sua organizzazione.

*Giurisdizionalismo* significava intendere l'organizzazione ecclesiale come strumento di governo, sia pure nel rispetto della autonomia della Chiesa nella dottrina e nel governo religioso della popolazione.

Il sovrano accentrava sulla sua persona il massimo dei poteri e sottraeva progressivamente alla Chiesa il governo di situazioni di vita sociale.

Questo fenomeno venne definito ... *cauto riformismo del dispotismo illuminato*.

La rivoluzione francese del 1789 e il terremoto napoleonico, travolsero gli assetti territoriali della vecchia Europa, sia pure in maniera effimera; ma travolsero anche il paternalismo dispotico dell'*ancien régime*, sia contestando il legittimismo delle dinastie reali (travolgendo gli antichi equilibri fra Chiesa e Stati), sia introducendo in maniera radicale i principi di libertà e uguaglianza, che poi rimarranno come acquisizioni culturali della società moderna, difficilmente negati dai regimi successivi. Il Codice napoleonico rimase come modello imitato ed adattato anche nei regimi che si instaurarono successivamente in molti Paesi d'Europa.

Rapidamente, nel secolo XIX, con la *restaurazione* di Vienna del 1815 (la cd. Santa alleanza), si cercò di cancellare queste acquisizioni, attribuendo anche alla Chiesa (nella sua dimensione *universale* e non più nelle sue specie *locali - nazionali*) un rinnovato ruolo di sostegno o fondamento dei poteri dinastici restaurati, non senza pretese di quest'ultima di cancellazione della politica giurisdizionalista del secolo precedente<sup>2</sup>.

La restaurazione fondava sul ritorno all'*ancien régime* e come tale non poteva reggere all'urto delle ideologie liberali portate dalle rivoluzioni americana del 1776 e francese del 1789 e da noi, ai fermenti unitari di varia forma e specie (Cavour, Mazzini, Garibaldi, Cattaneo, etc.), che coinvolgevano strati sempre più vasti di borghesia, soggetto storico che scalpitava per accedere alla diretta gestione del potere, in competizione con nobiltà e clero<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> In questa prospettiva si iscrive il concordato borbonico del 1818, che qualificava la religione cattolica come la sola religione dello Stato, con i diritti e le prerogative che le competono secondo l'ordinazione di Dio e le sanzioni canoniche.

<sup>3</sup> P. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste*, in P.A. D'AVACK, *La legislazione ecclesiastica*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, p. 145 ss.

## 2. LA POLITICA ECCLESIASTICA DEL RISORGIMENTO

Il 1848 fu l'anno nel quale Ferdinando II di Borbone a Napoli, Leopoldo II di Toscana, Carlo Alberto di Savoia nel Regno di Sardegna (e Piemonte) e finanche Pio IX a Roma, furono costretti a concedere ai rispettivi popoli le *costituzioni*. Blando tentativo di apertura alle idee moderne dell'illuminismo, ma nella logica della conservazione dello schema del governo personale ed autocratico.

Mentre gli altri monarchi rapidamente non ressero alla messa in discussione della propria autorità, pervenendo alla revoca della costituzione concessa, l'imprescrutabilità del caso volle che, in Piemonte, un monarca poco espressivo di sensibilità liberale, Carlo Alberto (che regnò dal 1831 al 1849) ed il suo *Statuto del Regno* (1848), divenissero i fondatori del futuro Regno d'Italia.

Lo Statuto, cautamente riformista, istituì in Piemonte un regime costituzionale con la Camera elettiva, che – pur confermando il cattolicesimo come *religione dello Stato* – affermava che l'origine dell'autorità regia fosse costituita dal diritto naturale dell'uomo alla sua libertà ed al legarsi nel contratto sociale costitutivo dello Stato.

Era il primo passo per il superamento dell'origine divina dell'autorità regia.

La religione cattolica vi era qualificata come unica religione dello Stato e gli altri *culti* (Valdese ed Ebraico), erano meramente *tollerati*, in conformità alle *regie patenti* che ne disciplinavano i limiti di libertà. Tuttavia, i *regnicoli* erano *uguali dinanzi alla legge*, in applicazione del rilievo illuministico dell'*homo faber fortunae suae* e del russoniano *contratto sociale*.

Lo Statuto, con una prima e cauta re-distribuzione di poteri tra la Corona ed il Parlamento, segna anche lo sviluppo del principio della *centralità della legge* come fattore di regolazione dei rapporti sociali e l'avvio del superamento della personalizzazione dell'autorità regia, in favore dello *Stato di diritto*.

Il mutamento della *forma di Stato*, da monarchia assoluta a monarchia costituzionale, non poteva lasciare immutati i rapporti fra autorità religiose e civili; tanto più perché la S. Sede non gradì affatto il mutamento ed ostacolò in ogni modo il processo di unificazione dell'Italia<sup>4</sup>. Mi riferisco alla progressiva realizzazione del *separatismo*, fortemente avversato dal Vaticano.

Il separatismo fra Chiesa e Stato portava anche una diversa percezione del fenomeno religioso. La religiosità della persona è percepita dalle istituzio-

<sup>4</sup> F.RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 141 ss, effettua una sintetica ma efficace panoramica del quadro ideologico e politico che diede luogo al fenomeno separatista in Italia.

ni civili come diritto autonomo del singolo e non più in funzione della fede del sovrano. L'enunciazione dell'articolo 1 dello Statuto del 1848, per cui *la religione cattolica apostolica romana è la religione dello Stato*, segna un carattere politico delle istituzioni, che si ispirano a quella dottrina per tradizione e convinzione, determina privilegi per i suoi seguaci e per l'organizzazione religiosa, ma non implica vincoli ai comportamenti individuali e le leggi susseguenti si dovranno ispirare all'uguaglianza delle fedi.

### 3. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN PIEMONTE

La riforma costituzionale richiese una robusta produzione legislativa di attuazione dei nuovi principi.

Per la disciplina dei fenomeni religiosi, determinò l'emanazione di numerose specifiche leggi, quali: la cd. *legge Sineo*, n.735 del 19 giugno 1848, con la quale si specificava che la differenza di culto non era di ostacolo alla pienezza dei diritti civili ed alle carriere politiche, civili e militari; nello stesso 1848 fu emanata una *legge Bon Compagni*, prima in materia di istruzione pubblica; la *legge Siccardi*, n.1013 del 9 aprile 1850, sull'abolizione del privilegio del foro ecclesiastico, con la quale si abolivano i *regimi di casta*, disconoscendo l'efficacia civile alla giurisdizione interna della Chiesa e, a definitivo superamento del regime di *confusione dei poteri* civile ed ecclesiastico, si indicavano minuziosamente tutti i rapporti giuridici che dovevano necessariamente essere sottoposti al giudice civile e non più a quelli della Chiesa. La stessa legge prefigurava la successiva emanazione di una legge sul matrimonio, che avrebbe anche abolito la giurisdizione ecclesiastica in materia, ma il relativo progetto fu ritirato dal Governo Cavour-Rattazzi il 20 novembre 1852.

Nella stessa prospettiva si iscrive la legge n. 1192 del 15 aprile 1851, con la quale si aboliva la disciplina statale che imponeva nel regno di Sardegna il pagamento delle *decime* in favore della Chiesa (manifestazione di partecipazione della Chiesa al prelievo tributario); nonché la 2<sup>a</sup> legge Siccardi n.1037 del 5 giugno 1850, che imponeva il controllo statale sugli acquisti dei *corpi morali*, ivi compresi gli enti ecclesiastici, per contrastare il fenomeno delle cd. *manus mortae*<sup>5</sup>.

Così pure la legge n. 3707 del 30 ottobre 1859, che regolò le funzioni del Consiglio di Stato, attribuendogli la competenza sui provvedimenti relativi alla distinzione sulle attribuzioni rispettive della potestà civile ed ecclesiastica.

Di natura alquanto diversa era il decreto legislativo n. 777, del 25 agosto 1848, con il quale si bandiva dallo Stato la Compagnia di Gesù e la

<sup>5</sup> C. MAGNI, *I subalpini e il concordato*, Cedam, Padova, 1967.

Congregazione del Sacro Cuore, incamerandone i patrimoni. Certa dottrina non correttamente tende a comprendere questa fra le leggi cd. di eversione dell'asse ecclesiastico, laddove la sanzione aveva origine da ragioni di sicurezza dello Stato (quelle congregazioni erano fautrici di politiche antistatali).

Rientrano invece in questo novero: la legge n. 1184 del 23 marzo 1851, che istituì l'imposta sui redditi degli *stabilimenti di mano morta*; la legge Rattazzi, n. 848 del 29 maggio 1855, che decretava la cessazione quali enti riconosciuti delle *case poste nello Stato degli ordini religiosi che non attendano alla predicazione, educazione, all'assistenza degli infermi, che non avessero cura d'anime, i benefici semplici senza servizio religioso annesso*.

I patrimoni appartenenti agli enti ecclesiastici non furono considerati proprietà privata, tutelata dall'articolo 29 dello Statuto del 1848. Considerando i beni ecclesiastici una *pubblica dotazione, parte distinta ma non separata dell'asse pubblico*, si stabilì il loro trasferimento alla *Cassa ecclesiastica*, bilancio separato dello Stato, gravato anche di oneri di spesa per la produzione dei servizi religiosi alla popolazione.

La legge Rattazzi del 1855, da una parte esprimeva la politica di riassetto economico nazionale<sup>6</sup>, ma contemporaneamente, selezionava i corpi morali di *utilità sociale*, esonerandoli dalla soppressione, in tal modo ponendo le prime basi dell'ampliamento dei compiti politici dello Stato di diritto, che si faceva carico delle esigenze della popolazione, organizzando o controllando quelli che in seguito diverranno *servizi sociali*.

In questo filone legislativo si ascrive la cd. *legge Casati* 13 novembre 1859, sull'ordinamento della *pubblica istruzione* e del personale insegnante, che istituiva la scuola primaria e secondaria, prevedendo anche l'insegnamento della religione cattolica. L'assunzione dell'istruzione fra i nuovi compiti dello Stato segna l'avvio di quella che diverrà la politica dei *servizi sociali* della mano pubblica.

#### 4. L'UNITÀ D'ITALIA E LA RELIGIONE

Il 14 marzo 1861 Vittorio Emanuele veniva proclamato Re d'Italia dal Parlamento torinese. Si pose così il problema dell'unificazione culturale,

---

<sup>6</sup> La cd. *Eversione dell'asse ecclesiastico*, cioè il trasferimento alla proprietà pubblica dei beni ecclesiastici non strumentali all'attività di cura d'anime, se impoverì il patrimonio ecclesiastico, indebolendo il potere della chiesa, fece anche la più grande redistribuzione degli strumenti di produzione economica (terreni ed edifici), che servirono a dotare gli uffici pubblici di sedi di cui avevano estrema necessità (conventi che divennero case municipali, sedi ministeriali, scuole, ospizi) e furono in vasta misura acquistati da borghesi (rampanti), che ne accentuarono la produttività economica a danno dei contadini e del popolo non abbiente.

sociale e politica, nonché giuridica del paese<sup>7</sup>.

Gli eventi politici che portarono alla proclamazione dell'*Unità d'Italia* nel 1861, in un primo momento produssero alcune legislazioni transitorie locali, nei territori annessi, per cancellare gli effetti dei concordati stipulati dai precedenti sovrani<sup>8</sup> e le leggi della restaurazione ed in attesa della legislazione unitaria.

Fu varato un vastissimo programma di rinnovamento legislativo dell'Italia unita. Ne sono emblema: la legge sull'unificazione legislativa n. 2215 del 2 aprile 1865, la legge sull'unificazione amministrativa (*legge comunale e provinciale*), n. 2648 del 20 marzo 1865, la legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, n. 2959 del 25 giugno 1865, la disciplina dell'ordinamento giudiziario di cui al decreto legislativo n. 2262 del 6 dicembre 1865, il Codice civile cd. Pisanelli, del 1865<sup>9</sup>, ed i coevi Codice di procedura civile e Codice di procedura penale<sup>10</sup>.

La Chiesa, col papa Pio IX, vi si oppose, fra l'altro con la proclamazione del *Sillabo degli errori del modernismo* nel 1864<sup>11</sup>.

Il principio del fondamento popolare e non più divino dell'autorità regia, quindi dell'abolizione della confusione dei poteri statali ed ecclesiali, impose che lo Stato si dotasse di nuovi strumenti per regolare le esigenze del popolo (dal quale promana la sovranità); così si provvide alla costituzione dei *registri di stato civile*<sup>12</sup> di cui al R. decreto n. 2602 del 15 novembre 1865, istituendo una nuova competenza civile, prima esercitata dalla Chiesa. Era uno strumento nuovo, mediante il quale le istituzioni civili prendevano coscienza dell'esistenza e dello stato dei cittadini, senza ricorrere alla pregressa confusione di poteri con la consultazione dei registri parrocchiali.

Il codice civile (art. 2) disciplinò i *corpi morali*, la cui erezione divenne

<sup>7</sup> A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1963.

<sup>8</sup> Furono aboliti: il concordato toscano, col decreto Ricasoli del 27 gennaio 1860; il concordato asburgico, con circolare Cassinis del 27 maggio 1860 si riteneva non più operativo perché riguardante i rapporti fra la Casa Asburgo e la S.Sede, ma fu effettivamente abrogato con la legge n. 431 del 27 ottobre 1860; quello borbonico del 1818, col decreto Mancini del 17 febbraio 1861.

<sup>9</sup> Il Codice civile Pisanelli e gli altri coevi furono promulgati con decreto 25 giugno 1865, entrato in vigore il 1 gennaio 1866.

<sup>10</sup> S. RODOTA', *La libertà e i diritti in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Donzelli, Roma, 1997 ed anche R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 2001.

<sup>11</sup> Il *Syllabus complectens praecipuos nostrae aetates errorum* era un'appendice all'enciclica *Quanta cura*, con la quale il papa Pio IX condannava il modernismo, il comunismo e le società segrete, i rapporti Stato-chiesa, la qualificazione della chiesa cattolica da parte dello Stato, insomma, respingeva tutto ciò che di nuovo si presentava sulla scena politica nazionale e non piaceva alla Chiesa.

<sup>12</sup> Il Concilio di Trento nel secolo XVI aveva imposto che i parroci tenessero i *libri canonici* nei quali dovevano essere annotati i battesimi, i matrimoni, le estreme unzioni. Il decreto n. 2602 del 15 novembre 1865 ne prevede la copia, sotto forma di verbale di dichiarazione dei cittadini.

definitivamente di competenza esclusiva dell'autorità civile<sup>13</sup>, favorendo la successiva legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico; istituì anche il matrimonio civile come unica forma valida di costituzione legale della famiglia, eliminando l'efficacia legale di quello religioso<sup>14</sup>.

In materia patrimoniale, la politica piemontese proseguì nel canale della legge Rattazzi del 1855. Fu prima emanata la *legge Sella*, n.794 del 21 agosto 1862, che operò il trasferimento dei beni della Cassa ecclesiastica al Demanio statale, convertendone il valore in rendita devoluta alla Cassa dal bilancio statale.

Quanto all'ambito dell'attività tradizionalmente ecclesiastica, la cd. *legge sulle opere pie* n. 743 del 3 agosto 1862, nell'escludere dalla soppressione generalizzata degli *enti inutili* quelli che svolgevano opere di utilità collettiva, beneficenza, assistenza, sanità, etc, da una parte sanciva il potere dell'autorità pubblica di sindacare l'autonomia privata, quando si trattava di corpi morali (principio reso generale dall'articolo 2 del codice civile del 1865), dall'altra istituiva un controllo e significativi poteri di intervento, che adducevano alla sfera pubblica aspetti molteplici dell'iniziativa privata e dell'attività caritativa della Chiesa.

Politica che proseguì con le leggi di eversione n.3036 del 7 luglio 1866 (di soppressione degli enti regolari) e n. 3848 del 15 agosto 1867 (di soppressione di vari enti ecclesiastici ritenuti inutili, elencati nell'art.1). Queste leggi stabilirono la *conversione* del patrimonio degli enti esclusi dalla soppressione in rendita (corrispondente al 5% di quanto dichiarato per la tassa di mano morta) e la *devoluzione* dei detti patrimoni, per gli enti che vennero soppressi<sup>15</sup>. Con queste leggi si sopprimevano tutti gli enti regolari, ma si restituivano pieni diritti civili ai religiosi (compreso quello di costituirsi in associazione), ai quali si attribuiva anche una pensione a carico del *Fondo per il culto*, bilancio statale successore della *Cassa ecclesiastica* piemontese, nel quale convergeva il patrimonio immobiliare incamerato dallo Stato.

Le *leggi eversive dell'asse ecclesiastico*, furono rappresentate dalla dottrina filo-curiale nel solo aspetto di lesione degli interessi della chiesa di

<sup>13</sup> In precedenza la chiesa già aveva la capacità di creare quelli che oggi chiamiamo *persone giuridiche*, naturalmente canoniche; le leggi civili non interferivano nella possibilità di loro creazione da parte della chiesa, ma talora ne disciplinavano i limiti di liceità delle attività (es: col *tanucismo*, a Napoli, era sempre prevista l'amministrazione laica dei corpi morali espressivi del dinamismo sociale, tipo le confraternite, ma non se ne impediva l'attività religiosa).

<sup>14</sup> Il matrimonio religioso, unica forma conosciuta di formazione della famiglia, anche se i codici civili già regolavano aspetti del diritto di famiglia, non fu impedito, ma rimase fatto privato, attinente alle libertà dei cittadini, ma giuridicamente privo di effetti.

<sup>15</sup> V. TOZZI, *Natura giuridica della conversione e della devoluzione dei patrimoni ecclesiastici*, in *Giustizia Civile*, 1973, n.6, p.993 ss.

Roma, ma senza valutare adeguatamente il contesto che le rese necessarie<sup>16</sup>. Esse costituirono anche una prima forma di intervento pubblico nell'economia nazionale, ancorché accompagnate da motivazioni politiche varie (quali, ad esempio, la liberazione dei religiosi dal *suicidio sociale*, laddove la monacazione avveniva spesso senza vocazione, ma per ragioni economico-sociali).

La legge n. 6973-Serie 3<sup>^</sup>, del 17 luglio 1890 sulle *Istituzioni pubbliche di beneficenza* sancì definitivamente che l'assistenza ai bisognosi costituisse compito dello Stato, da esso organizzato e finanziato, con poteri di controllo e di intervento autoritativo sulla attività privata esercitata nel settore.

Il generale fenomeno dell'assoggettamento alla disciplina del diritto statale di tutti gli aspetti di vita sociale ritenuti rilevanti implicò un immenso sviluppo dei compiti statali, non esclusa la prima regolazione di quelli che oggi chiamiamo *servizi sociali*. Inizialmente si trattò di una forma di *polizia statale*, di controllo e interferenza nelle attività private e della chiesa; nell'evolversi del secolo, poi, si passò all'intervento pubblico diretto, finanziario ed organizzativo. Con l'applicazione pratica delle conquiste della scienza, lo Stato pagò e realizzò la rete ferroviaria nazionale, la telefonia interurbana, l'illuminazione pubblica ed i sistemi nuovi di comunicazione stradale, intervenendo in ambiti inizialmente appartenenti all'iniziativa privata.

L'allegato "A" alla legge sull'unificazione della legislazione amministrativa del 1865 (R.d. n. 2322 dell'8 giugno 1865), nel rinnovare la *Legge Comunale e Provinciale*, riordinò la materia sanitaria regolando quest'attività anche in riferimento agli enti religiosi che la esercitavano e che erano stati salvati dalla soppressione dalla legge del 1862 *sulle opere pie*; inoltre, istituendo stabilmente la figura del *medico condotto in ogni comune* e regolando la funzione della *levatrice comunale*.

Con la *Breccia di Porta Pia* del 21 settembre 1870, che sanciva la *debellatio* dello Stato pontificio, si pose dinanzi all'Europa il problema della visibilità della libertà della Chiesa, oramai privata del potere temporale, cui si provvide con la *legge delle guarentigie pontificie*, n.214 del 21 maggio 1871. Questa legge constava di due parti: nella prima, si istituiva un sistema di garanzie di tutela della persona del Papa e dell'amministrazione centrale della chiesa; nella seconda si affermavano i cardini generali del pensiero liberale: la rinuncia agli interventi *giurisdizionalistici* dello Stato nella sfera di autonomia della chiesa; l'inefficacia e irrilevanza degli atti interni della chiesa nella sfera civile; la soggezione del personale ecclesiastico e dei loro atti posti in essere in territorio nazionale, alla giurisdizione della legge statale, civile e penale.

Vi si disponeva anche un cospicuo ristoro finanziario, per meglio garan-

<sup>16</sup> A.C.JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974.

tire l'azione della Chiesa universale, che fu però sempre rifiutato, fino alla conciliazione del 1929.

Il papato reagì col *non expedit*, invito ai cattolici obbedienti di boicottare la vita civile, rifiutando anche di essere eletti ed elettori nelle competizioni politiche. Ma, come tutti gli *aventini*, anche il *non expedit* fallì e nel 1875 tutti i capoluoghi italiani risultarono governati da amministrazioni elettive di indirizzo cattolico, cioè del partito contrario al Governo liberale.

In materia di istruzione, si recuperarono i primi tentativi di istruzione pubblica del riformismo settecentesco, che erano stati caducati dalla restaurazione ottocentesca. Una prima la *legge Casati*, cioè il R.d del 13 novembre 1859 n. 3725 avviò il processo, seguita dalla *legge Coppino*, n. 3961 del 15 luglio 1877, che istituiva l'obbligo scolastico, ma non prevedeva l'insegnamento della religione, dando la stura a polemiche col mondo cattolico<sup>17</sup>, cui fece seguito la disobbedienza delle Amministrazioni comunali (competenti in materia scolastica) governate da Giunte di segno cattolico. Nel 1904 la *legge Orlando* estese l'obbligo scolastico fino a 12 anni.

## 5. DALLA CRISI DEL LIBERALISMO AL FASCISMO

La trasformazione socio-economica del Paese, lo sviluppo di un economia industriale che affiancava quella rurale tradizionale, la maggiore diffusione di minimi livelli di istruzione e le mutate condizioni di vita sociale dovute ai progressi della scienza, determinarono il progressivo costituirsi di una *coscienza di classe* da parte delle *masse popolari*, prima non partecipi della vita politica del Paese. Anche la Chiesa ne fu influenzata, cercando di adeguarsi alle problematiche del tempo con l'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII del 1891<sup>18</sup>, anche se presto se ne ravvide con la successiva *Graves de communi* del 1901<sup>19</sup>. All'affermazione delle idee socialiste, anche presso strati di borghesia e di idee comuniste, fra gli appartenenti al *quarto stato*, la borghesia cattolica rispose con la richiesta di ampliamento del suffragio, che coinvolgesse le cattoliche masse contadine, in funzione di contenimento al movimento operaio turatiano del nord ed al sindacalismo rivoluzionario di Arturo

<sup>17</sup> P. BELLINI, *La religione nella scuola pubblica dal liberalismo al fascismo*, in *Città & Regione*, n. 7 del 1977, p.121 ss.

<sup>18</sup> L'enciclica costituiva una sorta di reazione al motto di Carl Marx: *Proletari di tutto il mondo unitevi*, coniato in un'Europa (1848) che già conosceva le idee socialiste (della borghesia), ma ancora respingeva quelle comuniste del proletariato.

<sup>19</sup> P. BELLINI, *La politica ecclesiastica italiana dal liberalismo al fascismo*, in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene ed., Napoli, 2004, p. 24.

Labriola al sud<sup>20</sup>.

Con la fine del secolo XIX si configurarono i partiti politici, dal socialismo al cattolicesimo sociale, che contrastavano la politica liberale e gli eccessi del conservatorismo cattolico. Negli anni conclusivi del secolo, sotto i governi della *sinistra liberale* di Francesco Crispi, lo Stato regolò il sistema bancario finanche intervenendo nella sciagurata crisi della *Banca Romana*<sup>21</sup>, di proprietà vaticana, salvata dal fallimento a spese dell'erario pubblico. Evento non indifferente ai fini del progressivo riavvicinamento fra Chiesa e Stato, realizzato nel secolo successivo da Mussolini.

La borghesia ricca si difese, superando l'antica rivalità fra cattolici filovaticani e liberali e formando un cartello antipopolare: il *patto Gentiloni* del 1913, in funzione di contrasto non solo del *socialismo*, ma anche del *popolarismo* di don Sturzo, alleanza politica nelle prime elezioni a suffragio semi-universale.

Con la neutralità della Chiesa nel conflitto fra Italia ed Austria del 1915/18, si attenuarono fortemente i motivi di contrasto fra lo Stato liberale (in crisi) e la Chiesa e nel dopoguerra i *movimenti politici nazionalistici* iniziarono a mettere in discussione la logica separatista dei rapporti con la Chiesa, considerando la religiosità cattolica come fattore tipico della nazione.

L'alleanza del 1921 fra nazionalisti e i *Fasci di combattimento* di Mussolini determinò la crisi della democrazia liberale e la virata a destra delle nostre istituzioni nazionali. Rovesciando le precedenti posizioni di quando era socialista, Mussolini aprì alla Chiesa ed alle rivendicazioni territoriali del Vaticano. Eventi non sgraditi alla Curia romana (Papa Benedetto XV fino al 1921 e Pio XI dal 1922 al 1939), che non mancò di mettere a tacere i *cattolici sociali* don Luigi Sturzo e Alcide De Gasperi.

La fondazione del *fascismo* nel 1922, la sua conquista del potere, la svolta illiberale col *delitto Matteotti* del 1924 (cui né il Re né il Vaticano manifestarono adeguata reazione), infine, le leggi istitutive della dittatura del 1925, spianarono la strada alla nuova alleanza fra Chiesa e Stato<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> A. LABRIOLA, *Riforme e rivoluzione sociale*, E. Cagnoni e C.° Società editrice Avanguardia, Lugano, 1906.

<sup>21</sup> La ex *Banca dello Stato pontificio*, poi *Banca Romana*, uno dei sei istituti di credito autorizzati dal Governo all'emissione, nel periodo della grande depressione economica del 1887-88 stampò moneta per 113 milioni, inclusi 40 milioni di banconote false, emesse in serie doppia, contro i 60 milioni per i quali era autorizzata avendone la copertura aurea. Il governo Giolitti coprì lo scandalo anche se nel 1893 furono arrestati i suoi dirigenti. Nello stesso anno, con la legge n. 449 del 10 agosto 1893 fu creata la *Banca d'Italia*, che avviò l'unificazione del sistema finanziario nazionale. Nel dicembre 1893 Giolitti, che pare avesse coperto la Casa Savoia, fortemente indebitata con quella Banca, fu costretto alle dimissioni, con ritorno di Francesco Crispi al Governo.

<sup>22</sup> Il 19 o 20 novembre del 1922 avviene un incontro diretto fra Mussolini e il Cardinale Gasparri in casa del Senatore Santucci, che è il vero e proprio avvio dei contatti diretti.

Il programma di Alfredo Rocco, di rinuncia da parte statale del programma liberale dello Stato laico e della separazione fra Stato e Chiesa, con impegno dello Stato ad assumere un contenuto religioso contro l'impegno della Chiesa di prestare aiuto allo Stato per il mantenimento del nuovo ordine civile e nazionale<sup>23</sup>, troverà piena realizzazione con l'affermazione del fascismo, che realizzò la *Conciliazione* fra Stato e Chiesa con la stipula dei *Patti lateranensi*.

Il clima di avvicinamento fra Chiesa e Stato, era già iniziato prima della conciliazione dell'11 febbraio 1929, come si registra in una serie di atti significativi<sup>24</sup>.

In materia scolastica, la riforma Gentile (R.d. 1 ottobre 1923 n. 2185) pone l'insegnamento della religione cattolica nella scuola elementare come *fondamento e coronamento dell'istruzione* (art.3), anche se la prospettiva era *culturale e non culturale*<sup>25</sup>. Il R.D. n. 577 del 5 febbraio 1928 confermerà quest'assetto e l'art. 36 del Concordato fra Stato e Chiesa dell'11 febbraio 1929 (legge n. 810 del 27.5.1929) estenderà l'insegnamento della religione alla scuola superiore.

In materia patrimoniale si predispose un *progetto di legge Santucci* (nel 1925) che legittima nuovamente l'esistenza e la proprietà degli enti ecclesiastici che erano stati soppressi dalle leggi eversive. Vi fu anche un progetto Santucci-Rocco, sempre nel 1925, per riformare la legislazione ecclesiastica liberale. Queste legge non vennero emanate, non ostante il plauso dei vescovi, per l'ostilità di Pio IX ad una soluzione parziale di quella che definiva la *questione romana*. La chiesa reclamava una pace sancita in un trattato internazionale ed un riconoscimento di sovranità territoriale<sup>26</sup>.

Fu istituito il *Ruolo organico dei cappellani cattolici nel Regio esercito*,

<sup>23</sup> Brani di questo programma sono riportati da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Cinquant'anni di concordato*, in *Il Ponte*, gennaio-febbraio 1979, p.158.

<sup>24</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e S. Sede dalla grande guerra alla conciliazione -Aspetti politici e giuridici*, Bari, 1966. ID., *Il fascismo ed i tentativi di conciliazione*, in P. A. D'AVACK (a cura di) *La legislazione ecclesiastica*, Neri Pozza Ed., Vicenza, 1967, p. 229 ss. L'A. afferma che il Pontefice Benedetto XV non fosse contrario ad una legislazione solo unilaterale di miglioramento delle condizioni della Chiesa, prospettiva decisamente scartata dal successore Pio XI.

<sup>25</sup> G. GENTILE, *Educazione e scuola laica*, Firenze, 1921, p.81 ss, chiariva che quell'insegnamento rispondeva ad una concezione etica dello Stato, avente l'incarico di educare in autonomia dal magistero religioso. B. CROCE, *Sull'insegnamento religioso*, in *La Critica*, IV, 1923, p.253 ss. condivise questa impostazione. Cfr. V. TOZZI, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989, p.711 ss.

<sup>26</sup> Un documento autografo del Card. Gasparri con queste richieste, forse redatto dall'avv. Santucci, consulente del Gasparri, fu esibito a Parigi il 1 giugno 1919 dall'Presidente del Consiglio On. Orlando a Mons. Cerretti, ma quella trattativa naufragò per l'opposizione del Re Vittorio Emanuele III. Cfr F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fascismo e i tentativi di conciliazione*, cit. p. 235.

con la legge n. 417 dell'11 marzo 1926, fu prevista l'affissione del Crocifisso nelle aule scolastiche con regi decreti n. 965 del 1924 e n. 1297 del 1928<sup>27</sup>.

Progressivamente, i diritti civili e politici degli italiani vennero ristretti o annullati nella *nuova socialità fascista*; vennero meno i diritti della persona e la stessa libertà religiosa, in favore del *modello dei diritti riflessi*. La fede delle persone (se ortodossa) cessò di essere un diritto del singolo per divenire manifestazione di appartenenza alla patria, espressione del carattere nazionale; le esigenze religiose dalla persona vennero identificate con i voleri dell'autorità ecclesiastica cui venne affidata la rappresentanza istituzionale degli interessi e dei bisogni delle persone. La religione divenne nuovamente un problema di relazioni di vertice fra Stato e Chiesa cattolica.

Questa è la sostanza politica della *conciliazione dell'11 febbraio 1929*.

## 6. LA CONCILIAZIONE DEL 1929 E LA POLITICA ECCLESIASTICA DEL FASCISMO

La stipula del Patti lateranensi fra il Cardinale Gasparri e Mussolini, l'11 febbraio 1929, costruisce la forma dittatoriale della disciplina del fenomeno religioso.

Le rivendicazioni territoriali furono accolte con il *Trattato lateranense*, che istituiva, attraverso un vero trattato internazionale, lo *Stato della Città del Vaticano*, oggetto di una sovranità territoriale autonoma.

L'articolo 1 del Trattato esordisce con una dichiarazione che è la sintesi dell'intera operazione politico istituzionale: *L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo primo dello Statuto del Regno del 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato*. Con l'articolo 2, poi, *...l'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura...*<sup>28</sup>.

La *Convenzione finanziaria*, pure compresa nei *Patti lateranensi*, con l'ampollosa dichiarazione (all'art. 2) di *definitiva sistemazione dei rapporti finanziari con l'Italia in dipendenza degli avvenimenti del 1870*<sup>29</sup>, diede un

<sup>27</sup> M. PARISI, *Introduzione*, in M. PARISI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, in *Annali* del Dipartimento di Scienze Giuridico-sociali e dell'Amministrazione dell'Università del Molise, n.5, ESI, Napoli, 2006, p.5 ss.

<sup>28</sup> La rivendicazione del riconoscimento della sovranità alla S. Sede, che non va confusa con la sovranità territoriale dello Stato della città del Vaticano, consentirà, poi alla Chiesa di trasformare ogni questione interna di contestazione di competenza fra le *alte parti* in questione diplomatica, con un'espansione in fatto dell'autolimitazione della sovranità statale, che cancellerà ogni traccia di laicità dell'ordinamento italiano, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948.

<sup>29</sup> Nella premessa della *Convenzione finanziaria* non si manca di precisare che: *“... il Sommo Pontefice..... ha ritenuto di limitare allo stretto necessario la richiesta di indennizzo, domandando una somma.....la quale è in valore di molto inferiore a quella che a tutt'oggi lo Stato avrebbe*

significativo viatico finanziario alle inesauribili esigenze economiche della Chiesa.

La cancellazione delle conquiste laiche del liberalismo è perfezionata nel *Concordato*, ....*inteso a regolare le condizioni della religione e della Chiesa in Italia*.

Per meglio comprendere la portata di questo patto, è necessario evidenziare che l'articolo 1 del Concordato impegna l'Italia ad assicurare alla Chiesa cattolica, ....*ai sensi dell'articolo 1 del Trattato*...., non solo ....*il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica* (qual è la materia ecclesiastica ? quali i suoi confini ?)...., ma anche ... ***il libero esercizio del potere spirituale***.

Il tema non è stato sufficientemente approfondito dalla dottrina, ma si può intravedere in questa disposizione il fondamento di tutte le disposizioni del susseguente testo, nelle quali non ci si limita a garantire alla Chiesa-organizzazione le libertà necessarie allo svolgimento del suo ministero in relazione alle esigenze ed ai bisogni manifestati dalla popolazione, ma si attribuisce alle autorità ecclesiastiche un *potere di governo spirituale sui cittadini*, non meno autoritario e dispotico di quello del *regime* fascista, indipendentemente dagli effettivi bisogni della popolazione.

Lo strumento del trattato internazionale, sottoscritto dai plenipotenziari delegati e reso operativo nei due ordinamenti con leggi di ratifica ed esecuzione (per l'Italia la legge 27 maggio 1929 n. 810) non ebbe la funzione di confermare la separazione fra Stato e Chiesa introdotta dal liberalismo, ma quella di salvaguardare l'indipendenza della Chiesa dalla sovranità statale, giacché le due sovranità della Chiesa e dello Stato si esercitano nel medesimo territorio e sulla stessa popolazione (*l'actio finium regundorum*, secondo P.A. D'Avack).

Contemporaneamente, il concordato attribui alla Chiesa ed ai suoi organi, una serie di funzioni e di poteri di carattere autoritativo (poteri pubblici), o rispondenti ad interessi del regime, ovvero tesi a soddisfare le esigenze della Chiesa, indipendentemente dal desiderio o dal semplice consenso dei cittadini fedeli.

Così l'insegnamento scolastico della dottrina cattolica, l'assistenza religiosa, la giurisdizione matrimoniale ecclesiastica sul sacramento del matrimonio con effetti civili in regime di riserva, l'esenzione dell'amministrazione patrimoniale della Chiesa dal regime ordinario del ns. diritto civile e commerciale.

Il diritto canonico fu ripetutamente oggetto di *rinvii*, per obbligarne l'applicazione nella sfera giuridica dello Stato (es: l'art. 34 riconosce effetti civili dovuto sborsare alla S. Sede medesima, anche solo in esecuzione dell'impegno assunto con la legge 13 maggio 1871....).

al sacramento del matrimonio regolato dalle norme del diritto canonico).

I cittadini-fedeli divennero destinatari di comandi, espressione dell'*ambiente riflesso* dei diritti in materia religiosa loro garantiti dal fascismo. Si ripristinò il sistema pre-liberale della *confusione dei poteri*. Il personale della Chiesa e i loro atti, divengono contemporaneamente espressione di sovranità esterna allo Stato, ma anche espressione di potere pubblico, sancito nella legge statale.

La politica ecclesiastica non è occasionale o marginale, ma un cardine della politica fascista; contemporaneamente al recepimento dei Patti nell'ordinamento italiano, il Governo vara la *legge sui culti ammessi nello Stato*, del 24 giugno 1929, n. 1159. Nella quale, sotto le spoglie del riconoscimento di diritti per i protestanti e poche altre minoranze religiose, si opera una effettiva discriminazione e un ferreo regime di limitazioni e svantaggi per queste minoranze religiose e per le loro organizzazioni.

Questo modello sarà poi confermato in tutta la legislazione ecclesiastica di quel regime<sup>30</sup>.

Può considerarsi compatibile un simile sistema con la successiva democrazia repubblicana ?

## II

### PARTE SECONDA

#### LA DEMOCRAZIA REPUBBLICANA E IL FENOMENO RELIGIOSO

##### 1. LA COSTITUENTE E LA DISCIPLINA DEL FENOMENO RELIGIOSO

La caduta del fascismo e la nascita della Repubblica segnano il nascere di una *forma di stato* del tutto inedita in Italia. Con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 dalla monarchia sabauda si passa alla Repubblica democratica<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Si pensi alla tutela penale della religione dello Stato (articoli 402-405 e 409 del c.p. Rocco), al regolamento carcerario del 1931 (R.d. 18 giugno 1931 n. 787) con i privilegi per la detenzione degli ecclesiastici, l'appartenenza obbligatoria alla religione di Stato per i detenuti e l'assistenza religiosa nelle carceri (cfr. V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Jovene ed., Napoli, 1985), alla tutela della destinazione al culto delle chiese aperte al culto pubblico cattolico (art. 831, comma 2° del c.c. del 1942, o alla qualificazione di edificio pubblico per le chiese (legge urbanistica del 1941); V. TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990.

<sup>31</sup> Il referendum fra monarchia e repubblica del 2 giugno 1946 fu indetto con decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, firmato da Umberto di Savoia, detto *il Re di maggio*. Umberto succede al padre Vittorio Emanuele II, costretto politicamente ad abdicare perché si era reso indegno agli occhi del Paese con l'abbandono di Roma in mano ai tedeschi, ex alleati del regime fasci-

Con l'elezione dell'Assemblea costituente<sup>32</sup> si elaborò la *Costituzione della Repubblica italiana*, approvata il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1 gennaio 1948.

Con l'avvento della Repubblica, lo Stato italiano ha affidato a una Costituzione formale i principi fondamentali e le regole organizzative del proprio ordinamento. Una Carta che enuncia ed evolve i principi di libertà, eguaglianza e democrazia, propri delle costituzioni liberali (Statuto albertino del 1848), sia sotto il profilo dell'ampliamento dei soggetti politici che la hanno determinata (suffragio universale), sia sotto il profilo della forma di governo adottata (non più di nomina regia), sia per il superamento della mera enunciazione delle libertà in favore del suo mirare alla concreta attuazione dei diritti enunciati attraverso lo strumento dell'*interventismo*, cioè dell'impegno di cittadini ed istituzioni all'apprestamento di mezzi e beni, tesi a rendere effettivi i valori perseguiti.

Il testo approvato è frutto dell'incontro fra le diverse componenti ideologiche e politiche presenti nell'Assemblea costituente: i cattolici, partito di maggioranza relativa (col 35% dei voti e 207 seggi), i socialisti (con il 20% dei voti e 115 seggi) e comunisti (con 19% dei voti e 104 seggi), nonché le meno rappresentate forze di ispirazione liberale-democratica, il cui patrimonio

---

sta e divenuti nemici con l'armistizio firmato dal nuovo Governo, dopo la sfiducia al duce da parte del Gran Consiglio del fascismo e la fuga a Taranto, per tornare a Salerno sotto la protezione anglo-americana.

<sup>32</sup> L'Assemblea costituente fu eletta, contestualmente al referendum istituzionale fra monarchia e repubblica, a suffragio universale, cioè col voto di tutti i cittadini maggiorenni, ivi comprese le donne, che votavano per la prima volta nella storia d'Italia. I suoi lavori si svolsero dal 25 giugno 1946 al 31 gennaio 1948 e in questo periodo si succedettero i cd. Governi: De Gasperi II, De Gasperi III e De Gasperi IV, che presero il nome dal parlamentare trentino, cattolico, che li presiedè, ma del quale facevano parte integrante anche le sinistre.

Essa incarnò un *potere originario*, cioè quello di creare una nuova *forma di Stato*, che rappresentasse *tutti gli italiani*. In conseguenza la Costituzione fu frutto dell'incontro e della collaborazione delle diverse matrici culturali presenti in Italia, il liberalismo, la cultura cattolica, la cultura socialista e comunista. Vi parteciparono anche persone che erano state esponenti del passato regime, ma non in rappresentanza di esso. Il risultato fu la saggissima ed equilibrata enucleazione dei principi e valori condivisi fra tutte queste componenti. Queste non rinunciarono alla rispettivamente propria *visione del mondo e della vita*, ma operarono coscientemente per la ricerca della conciliazione civile e della costruzione del futuro benessere e felicità del popolo italiano. Le diversità ideologiche non mancarono di manifestarsi con le prime elezioni politiche del 18 aprile 1948, che segnarono l'esclusione delle sinistre dal Governo del Paese; tuttavia, mai come oggi, chi non è fazioso rivaluta l'altissimo senso dello Stato e del rispetto delle istituzioni dei contendenti politici dell'epoca, i quali, pur operando con la forza delle maggioranze politiche, non determinarono mai le condizioni per la rottura dell'equilibrio democratico. Non mancarono, invece, negli anni successivi, i tentativi di sovvertimento politico antidemocratico, cui la politica nel suo insieme, maggioranze ed opposizioni seppero resistere, garantendo alle nuove generazioni un sessantennio di pace e – fino a ieri – di prosperità. La odierna crisi, non è solo economica o di distribuzione della ricchezza, ma è culturale e sociale.

ideologico, tuttavia, fu in gran parte condiviso anche dai partiti maggiori e risulta diffusamente recepito nella Carta.

Si afferma che questa convergenza ebbe il carattere di compromesso e che fu frutto di riserve mentali di ciascuna forza politica, con danno per la chiarezza nella esposizione testuale dei principi, causa dei frequenti conflitti interpretativi.

Non si condivide questa opinione. La necessaria mediazione fra le diverse ideologie rappresentate spinse i Costituenti a convenire su alcuni fondamentali valori condivisi da tutti, generando quel modello di *enunciazione aperta*, per cui i principi costituzionali sono suscettibili di interpretazione e attuazione in maniera relativamente flessibile, onde dare loro contenuti adeguati a seconda delle condizioni politiche e ambientali nei quali vengono invocati, senza perdere però la loro valenza sostanziale<sup>33</sup>.

La Carta è risultata di validissimo supporto nel difficilissimo passaggio della nazione da una cultura della obbedienza (alla dittatura) alle libertà nuove della democrazia, imperfetta, ma sempre più radicata.

La sua attuale età ultra-sessantennale non fa ostacolo al mantenimento della sua condivisione da parte della maggiore e migliore parte della società italiana, al di là dei vagheggiamenti autonomistici delle cd. *piccole patrie*.

Intervenendo nei conflitti di interesse per motivi di giustizia, ponendo i cd. *diritti sociali* (al lavoro, all'istruzione, alla sicurezza sociale), impegnando i poteri pubblici ad intervenire attivamente per modificare l'assetto sociale ed economico (con ampliamento o restrizione dei diritti dei singoli), riconoscendo la possibilità che gruppi o forze sociali, diversi per fini ed interessi, partecipino alla vita delle istituzioni politiche e concorrano a determinare l'attività degli stessi poteri pubblici, la Costituzione è stata espressione della convergenza dei consensi di tutte le parti che componevano la società civile, garantendo in questi sessanta anni il più lungo periodo di pace, di sviluppo economico, di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, rispetto alla storia dei territori che oggi compongono lo Stato italiano.

Per comprendere come sia stato possibile l'incontro costruttivo fra forze ideali di così diversa ispirazione, bisognerebbe conoscere l'*irripetibile spirito di ricostruzione del Paese* che ispirò tutte le forze esistenti dopo i disastri della dittatura, della guerra, dell'armistizio e relativo ribaltamento di alleanze, dell'occupazione tedesca dopo l'8 settembre del 1943 e del conflitto civile fra partigiani e soggetti confluiti nella cd. "Repubblica di Salò", riuscendo ad

<sup>33</sup> Un esempio può meglio chiarire il concetto. Il principio di uguaglianza: è un concetto che può avere contenuti diversi a seconda dei contesti. In Somalia, oggi, si concretizza garantendo un minimo di acqua e alimentazione all'intero popolo. In Italia, oggi, significa restaurare l'effettivo accesso alle opportunità a tutti, in modo da ripristinare la possibilità di mobilità sociale e non solo alla giusta distribuzione delle risorse.

attuare la pacifica convivenza, ovvero della distanza ideale fra monarchici e repubblicani dopo il referendum istituzionale.

D'altronde, è proprio del costituzionalismo moderno lo svolgere un compito di integrazione del pluralismo sociale, portando ad unità politica e all'inter-azione fra le forze sociali, nella prospettiva della pari dignità di ciascuno, del reciproco rispetto e della solidarietà, con l'obbiettivo di integrazione della pluralità delle fonti portandole ad unità nell'ordinamento (Zabrebelsky G.).

\* \* \*

L'enunciazione dell'articolo primo: "*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che l'esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*", costituisce il paradigma fondativo dei principi in essa enunciati; primo fra tutti quello per cui il popolo, cioè la persona umana, è il fondamento dell'organizzazione dello Stato e dei suoi poteri, che costituiscono un servizio alla comunità ed hanno l'obbiettivo di garantire libertà materiale e spirituale, pluralismo, pace, progresso e democrazia politica.

Questi principi imponevano un ribaltamento – rispetto al passato – del modello di relazioni sociali e dei rapporti fra cittadini e poteri pubblici, che avrebbe dovuto essere attuato con la leva legislativa, anche in riferimento al fenomeno religioso.

La persona umana oggi è la causa e l'oggetto diretto dell'ordinamento e *la socialità dell'uomo*, anche in materia religiosa, viene riconosciuta come sua dimensione normale, da tutelare al pari dell'individualità, anche se nel peculiare rapporto di relazione fra individuo e soggetti collettivi (partiti politici, gruppi religiosi, società commerciali, associazioni sportive, culturali, etc.) cui ciascuno si lega nel perseguimento dei propri bisogni.

Il disegno generale di disciplina del fenomeno religioso enucleabile nella Carta e la sua coerenza con la nuova forma democratica dello Stato, si evincono dalla collocazione della religiosità umana fra i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2.), espressamente prevedendo che la religione non deve dare luogo a disuguaglianze fra i soggetti dell'ordinamento (art.3 Cost.) e munendo la religiosità umana di un'ampissima tutela specifica, individuale e collettiva (articoli 19 e 20), cioè, estesa anche alle sue organizzazioni strumentali, siano esse associazioni o istituzioni di qualsiasi tipo, ovvero si configurino con la più qualificata veste delle *Confessioni religiose* (artt. 8 e 7).

La tutela costituzionale delle libertà religiose appare formalmente quasi illimitata. Si limitano i riti contrari al buon costume (art.19) e non si riconoscono gli statuti delle confessioni religiose che contrastino con l'ordinamento giuridico.

I limiti invece sussistono e sono sistemici.

Ogni tutela e garanzia costituzionale incontra i limiti della sua coerente complementarità con tutti gli altri beni costituzionalmente protetti e quindi, dell'equilibrio fra tutti i principi contemporaneamente affermati ed operanti nel sistema costituzionale in generale e nella situazione specificamente considerata, in particolare.

La collocazione fra i *Principi fondamentali* della Costituzione della disciplina particolare delle confessioni religiose e dei loro rapporti con lo Stato (articoli 8 e 7) rende più incerta la percezione del disegno complessivo di tutela del fenomeno religioso; anche se si ritiene che quella collocazione sia dovuta al carattere di questi rapporti di relazioni *esterne* dell'ordinamento italiano.

Per comprendere le ragioni della configurazione della disciplina costituzionale del fenomeno religioso in due settori distinti, occorre ripercorrere il momento storico che la produsse.

In Assemblea costituente ci si trovò di fronte ad un grande scontro ideologico che rischiava di fare venire meno l'unità nazionale. La componente cattolica (Dossetti, Moro) chiedeva inderogabilmente l'inserimento dei Patti lateranensi del 1929 nel testo in approvazione, nel preciso intento di salvaguardare il medesimo regime di cui la chiesa cattolica già godeva durante il fascismo. Tale richiesta veniva avanzata non ostante la scarsa coerenza del regime pattizio col modello di relazioni fra cittadino e potere emergente dalla nuova Costituzione.

Le altre componenti dell'Assemblea vi si opponevano, per il conflitto di quel sistema con i nuovi principi repubblicani.

Nello spirito costruttivo dell'Assemblea costituente, fu raggiunta un'intesa articolata, di ampio respiro, ma non scevra da problemi, ripartendo il progetto di tutela della religione in due sotto-settori. Il primo, in coerenza con l'enucleazione della religiosità come *diritto inviolabile*, articolato nella garanzia della professione di fede religiosa, individuale e collettiva, di cui agli articoli 19 e 20; il secondo, separato, più dilacerante, ma non privo di prospettive di riforma successiva, riservato all'accoglimento delle pretese conservatrici della chiesa cattolica e arricchito dalla somigliante, ma diseguale, tutela delle altre principali organizzazioni religiose, denominate *confessioni religiose*.

In questo sotto-settore, in funzione di conservazione dei Patti lateranensi, si istituì un regime costituzionale dei *loro* (delle confessioni religiose) *rapporti con lo Stato*.

Questa fu la sintesi politica che scaturì dall'Assemblea costituente, nonostante l'opposizione laica di figure autorevoli e pensanti del calibro di Pietro Calamandrei, ma anche grazie al voto politico determinante della componente comunista (Togliatti).

L'interpretazione e l'attuazione data a queste fonti nei successivi sessan-

ta anni e più sono il prodotto della gestione politica e dottrinale intervenuta nei decenni seguenti, ma non è necessariamente l'unica possibile, né, a nostro avviso la più coerente.

Infatti, la ripartizione delle norme del testo costituzionale in materia in due sotto-settori fa perdere di chiarezza alla coerenza ed omogeneità complessiva fra il sistema di tutela della religione e il sistema complessivo dei principi.

In seguito al lungo e tormentato processo di crescita democratica del Paese, l'esistenza di un "*progetto costituzionale di politica ecclesiastica*" organico e coerente col restante sistema di valori e regole posti nella Carta, è concetto ormai abbastanza unanimemente condiviso dalla dottrina, anche se con diverse prospettazioni. Esso non fu immediatamente compreso dalla dominante dottrina post-bellica ed ancora oggi non è compiutamente attuato dai Governi che si sono succeduti.

## **2. IL PROGETTO DI DISCIPLINA DEL FENOMENO RELIGIOSO-LE FONTI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI RELIGIONE**

Seguendo l'ordine cronologico, le norme costituzionali che esplicitamente si riferiscono al fenomeno religioso sono negli articoli 7, 8, 19 e 20; inoltre, dopo la riforma del 2001, l'art.117, comma 2°, lett."c".

Gli articoli 7 e 8 sono compresi nei "Principi fondamentali", gli articoli 19 e 20 nella Parte prima "Diritti e doveri dei cittadini", Titolo I "Rapporti civili", infine, l'articolo 117, comma 2°, lett. "c" nella Parte II "Ordinamento della Repubblica", Titolo V (Le Regioni, le Province, i Comuni).

Tuttavia, il mero ordine cronologico inganna, perché questi insiemi di norme necessariamente fanno sistema, cioè definiscono i principi costituzionali di disciplina del fenomeno religioso. Dal loro insieme, però, si distinguono i due sotto-sistemi: quello delle garanzie del diritto inviolabile di libertà religiosa (articoli 19 e 20) e quello dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato (articoli 8 e 7, oggi implementati anche dall'articolo 117, c.2°, lett" c").

Il problema odierno, quindi, è l'interpretazione e l'uso che la politica, nelle sue prerogative e la dottrina dall'altra parte, hanno saputo fare di questi due sottosistemi, i quali, innegabilmente, costituiscono un programma organico, ma nell'esperienza pratica viene applicato in maniera che non si condivide.

In riferimento alla religiosità umana intesa come comportamento giuridicamente rilevante, il gruppo di norme costituzionali che meglio rispetta l'impianto generale delle relazioni sociali sancito dalla democrazia repubblicana è costituito dagli articoli 19 e 20. Con queste norme si enuncia l'applicazione

alla materia religiosa del modello di relazioni fra cittadini ed istituzioni generalmente stabilito nella Costituzione per tutti i rapporti sociali.

### a) L'articolo 19 della Costituzione

Coerentemente col programma personalista della Costituzione, l'articolo 19 offre una garanzia estesa *a tutti* i soggetti ricadenti nella giurisdizione dello Stato italiano, cioè, non solo ai cittadini, ma anche alle altre soggettività presenti, anche temporaneamente ed operanti, nel territorio nazionale. Possono goderne il lavoratore straniero, il turista, l'immigrato, ognuno.

La garanzia è sancita in maniera precettiva e potrebbe essere oggetto di diretta tutela giurisdizionale. La norma si manifesta particolarmente utile al presente, in epoca di massicci fenomeni di immigrazione, stabile o temporanea, offrendo una prima solida base di diritti ai numerosi soggetti provenienti da aree meno ricche o di minore stabilità politica, il cui statuto in terra italiana è oggetto di così contraddittoria disciplina, per la mancanza di un forte indirizzo politico dei nostri governi<sup>34</sup>.

Quanto al contenuto, il diritto di *professare liberamente la propria fede religiosa*, attiene alla libertà spirituale di avere un proprio patrimonio di credenze, di valori, di idee e garantisce anche il diritto di mantenere i comportamenti che detto patrimonio ideologico ispira e rende necessari a tanti uomini. I comportamenti garantiti, quindi, non sono solo quelli immediatamente e visibilmente aventi carattere religioso (pratiche di culto), ma anche quelli indirettamente riferibili a questo bene costituzionalmente protetto<sup>35</sup>.

Questa materia porta al complesso problema delle relazioni fra *libertà religiose e libertà di pensiero, di opinione, di manifestazione delle idee, di coscienza*, diritti tutti nascenti dal medesimo ceppo (la dignità della persona), dotati di robustissimi supporti nella Costituzione (articolo 21) e negli atti internazionali e sovranazionali che influenzano o vincolano il nostro ordinamento interno (dall'articolo 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art.9 della CEDU, dagli articoli 10 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza del 2000, all'articolo 6.comma 1°

<sup>34</sup> V. TOZZI, M. PARISI (a cura di) *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, in *Annali - Quaderni* del Dipartimento di scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione dell'Università degli studi del Molise, ed. Arti grafiche della Regione srl AGR, Ripalimosani (CB), 2007.

<sup>35</sup> Ad esempio, è oggi di grande attualità il tema della bio-etica (interruzione della gravidanza, eutanasia ed accanimento terapeutico, procreazione assistita, etc), cui tutti sono sensibili, anche se per alcuni implicherebbe l'obbligo di ricezione delle regole di un solo gruppo religioso da applicare a tutti, ovvero per una pretesa preminenza della norma religiosa su quella civile, si dovrebbe obbligatoriamente prevedere la legittimazione di una *obiezione di coscienza*, con buona pace per il *principio solidarista* per cui tutti si deve contribuire al progetto di società voluto dalla Costituzione.

del Trattato di Lisbona del 2008).

Il riferimento alla *forma individuale o associata* in cui si manifesta i bisogni religiosi della persona, coerente con la socialità del principio personalista innanzi richiamato, è la base di garanzia di tutela pienamente paritetica della libertà religiosa, non solo delle persone fisiche, ma delle forme collettive di organizzazione di questi bisogni, in maniera generale ed indifferenziata, per cui analoghi diritti spettano alle istituzioni a carattere religioso, di qualsiasi tipo, qualunque sia il loro livello organizzativo, purché in qualche misura radicate nella realtà sociale italiana.

La tutela dei soggetti collettivi a carattere religioso è conseguenza del *rapporto di appartenenza religiosa*, cioè dell'immedesimazione che i singoli concepiscono con il gruppo cui afferiscono. Da ciò due conseguenze: da una parte, ogni formazione sociale religiosa, i gruppi, le associazioni, le istituzioni religiose, le confessioni religiose, benché strumentali ai bisogni dei singoli, godono in maniera assolutamente paritetica di propri autonomi diritti di libertà; dall'altra, i diversi gradi di intensità e la stessa flessibilità del rapporto di appartenenza confessionale, sono i parametri di rilevanza dei diritti autonomi delle istituzioni religiose, rispetto alla libertà dei singoli, in ciascuna situazione di vita reale in cui si determina un tale rapporto. A ciò consegue che, in nessun caso i diritti dei singoli possono essere ignorati o subordinati o divenire un riflesso, delle garanzie accordate al gruppo.

Solo il pluralismo può giustificare una così ampia garanzia, senza distinzioni di religione (art.3), in nome della pari dignità della persona; corrispondentemente, viene meno ogni possibilità di *confessionismo* delle istituzioni pubbliche, cioè di preferenza o di scelta verso l'una o l'altra delle fedi praticate nel tessuto sociale (neutralità).

Le successive specificazioni di alcuni aspetti considerati tipici dei comportamenti religiosi tutelati dall'articolo 19: ... *praticare il culto e farne propaganda...*, fondano sulla esperienza empirica e risentono della prevalente influenza culturale della religione cattolica in Italia, o comunque delle religioni di ceppo cristiano, evocandone i comportamenti tipici. Non tutte le fedi, però, esprimono le stesse esigenze (es: il proselitismo non appartiene all'esperienza ebraica, la conversione è addirittura punita dalla religione islamica). Si tratta, appunto di specificazioni, che non hanno carattere limitativo dell'ampiezza del diritto garantito, ma meramente esemplificativo. La loro esplicita enunciazione può essere utile a meglio orientare la funzione interpretativa o applicativa della norma, ma fatalmente genera altri dubbi interpretativi, derivanti dalla ispirazione culturale prevalente (cd. ideologia dell'apparato). Ma questo è un problema di consolidamento della democrazia.

L'unico limite formalmente rilevabile alla amplissima garanzia delle

libertà religiose sancite nell'articolo 19 è quello dei *riti contrari al buon costume*. Si tratterebbe di una limitazione afferente esclusivamente alla pratica del culto e richiamante l'analoga, ma più ampia limitazione sancita durante il fascismo per i cd. *culti ammessi* nella legge n.1159 del 1929 (*purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico ed al buon costume*), che faceva da complemento al regime concordatario con la Chiesa cattolica, elevata al rango di *religione dello Stato*. Questa previsione limitativa non legittima un sindacato sulle credenze, sui valori o sulla legittima possibilità di esistenza o sull'attività delle fedi religiose, ma incide sui comportamenti rituali dei singoli e dei gruppi, a tutela del comune sentimento dei costumi; anche se, i costumi costituiscono un parametro variabile nel tempo e nello spazio. Il concetto di *buon costume* attiene alla sfera dei comportamenti e della morale sessuale, sfera non secondaria, ma particolare e mutevole, dei comportamenti umani.

Questa enunciazione, apparentemente marginale, può costituire una fonte di legittimazione di interventi amministrativi e giudiziari che, nella prospettiva della tutela della legalità in generale, possono anche sfociare in atteggiamenti di prevenzione o persecutori verso forme di religiosità meno conosciute o apprezzate dai governanti o da chi è chiamato ad applicare la legge.

Come per tutte le altre garanzie offerte dalla Carta, anche la libertà religiosa incontra il serio e motivato limite della contemporanea vigenza di tutte le altre garanzie, di tutti i diritti e delle libertà assicurate a tutela dei valori protetti dalla Carta.

Primo fra questi è il *solidarismo*, che non si limita a sancire l'obbligo del *neminem ledere*, ma che esige una collaborazione di tutti per il bene della società. Ne consegue che, il limite effettivo alle libertà religiose è di volta in volta ricavabile, nelle singole situazioni di vita reale considerate, dalla contemporanea presenza di altri beni costituzionalmente protetti e dalla misura in cui, nelle dette situazioni, ciascuno di detti beni viene ad incidere.

Ancora una volta, quindi, è la funzione del giurista che deve operare nel senso dell'equilibrio del sistema, con tutta la ricchezza della *attualità* dello svolgimento del suo compito, ma con i limiti della fallibilità dell'uomo.

#### **b) L'articolo 20 della Costituzione**

E' il completamento, in chiave di divieto, della libertà religiosa garantita dall'articolo 19. Esso recita: *Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività.*

Esso fu voluto dai rappresentanti l'area cattolica in chiave difensiva

contro eventuali, ancorché costituzionalmente impossibili, nuove leggi di eversione dell'asse ecclesiastico o di discriminazione verso strutture dell'organizzazione ecclesiastica. L'approvazione dell'articolo non diede luogo a particolari discussioni politiche; anche se socialisti, comunisti e liberali potevano rappresentare una maggioranza laica in Assemblea costituente, non esisteva, né mai è successivamente esistito in Italia, un clima effettivamente antagonista della religione; anzi, le vere difficoltà si sono manifestate solo e sempre quando si è voluto introdurre regole e principi non condivisi dalla religione dominante, ovvero, per i frequenti tentativi della parte cattolica di omologare l'ordinamento pluralista ai suoi principi particolare.

In conseguenza, la proposta fu approvata senza problemi, forse sottovalutando il potenziale positivo in essa contenuto. Questa norma – forse al di là delle stesse intenzioni dei Costituenti – oggi rappresenta un formidabile potenziale di garanzia di libertà, non solo per i soggetti religiosi già esistenti e riconosciuti nella nostra realtà sociale (gli enti ecclesiastici delle religioni protette), quanto per i nuovi raggruppamenti religiosi e per le loro nascenti e non perfettamente strutturate *organizzazioni*. La precettività dei divieti da essa sanciti, infatti, si presta a tutelare anche giudiziarmente i bisogni che, i gruppi più forti (le confessioni religiose) si garantiscono con le *intese* di cui all'articolo 8, comma 3°, e che i nuovi raggruppamenti religiosi potrebbero vedere frustrati, per la diffidenza verso il nuovo che non è esente nei comportamenti di parti della società e dell'amministrazione pubblica.

Destinatario della sua garanzia sono le *istituzioni o associazioni aventi carattere ecclesiastico e fine religioso o di culto*. Interpretativamente, quelle denominazioni sembrano riferite alla stessa ampia categoria delle *formazioni sociali religiose* evocate nell'articolo 19 (che ripete l'etimo dell'articolo 2), ma in riferimento al loro aspetto organizzativo. La genericità del termine *istituzioni* consente di fare riferimento, non solo agli enti delle confessioni religiose già riconosciuti, ma più generalmente ad ogni e qualsiasi forma organizzativa di esigenze religiose, purché abbia un minimo di riconoscibilità sotto il profilo giuridico. La locuzione *istituzioni a carattere ecclesiastico*, infatti, letteralmente sembra rimandare a quegli enti che esprimono l'organizzazione del gruppo religioso, che ne compongono la struttura; il termine *associazione* rimanda alla figura tipica del codice civile. L'articolo 20, quindi, offre protezione anche alle precarie strutture dei nuovi gruppi etnici e religiosi che si vanno insediando nel nostro Paese.

La dottrina si è interrogata sui limiti e sulle garanzie derivanti da questa norma a proposito della riconoscibilità della personalità giuridica a queste *istituzioni* da parte dello Stato. È il problema della mancata riforma di *adeguamento costituzionale* della legislazione ecclesiastica (abrogazione della legge

del 1929 sui culti ammessi nello Stato e adozione della legge sulle libertà religiose).

L'articolo 20 offre una garanzia generale di divieto di discriminazione e, come tale, potrà essere precettivamente invocato, anche a fini di dichiarazione di illegittimità di norme ordinarie dell'ordinamento che ne violassero il suo comando. Il riconoscimento di personalità giuridica di qualsiasi ente, in Italia, fonda su di un sistema generale di favore verso le persone giuridiche, applicabile (come minima base normativa) anche agli enti dei gruppi religiosi<sup>36</sup>. Molte delle perplessità sollevate nell'esperienza pratica derivano dalla confusione fra il diritto di libertà garantito da questa fonte, che è generale e vigente e i problemi di ordine pubblico che – specie dopo l'insorgenza del terrorismo a giustificazione religiosa in tutto il pianeta – pongono nuove esigenze ai pubblici poteri, per garantire la sicurezza dei cittadini. Ma i problemi del terrorismo trovano nella motivazione religiosa solo un pretesto o un'etichetta, mentre di per sé sono solo da inquadrare nei problemi delle violazioni della legalità (ordine pubblico).

L'attenzione specifica dell'ordinamento statale alle particolari esigenze di ogni singolo gruppo, per specifici regimi giuridici peculiari, sarà data in base al peso politico del gruppo ed alla compatibilità delle richieste particolari all'ordine pubblico interno dello Stato. Circa la fruizione da parte di questi enti di eventuali regimi agevolativi generalmente previsti dall'ordinamento statale per gli enti a carattere religioso, è problema che rinvia al secondo elemento qualificativo indicato nell'articolo 20: *il fine di religione o di culto*.

La qualificazione giuridica di questa tipologia di scopi è normalmente affidata all'esperienza empirica del legislatore, del giurista, del giudice. L'esperienza empirica, però, rimanda solo alle situazioni già note, quindi ai comportamenti e bisogni dei raggruppamenti sociali a carattere religioso già tradizionalmente presenti nel territorio nazionale (esempio: l'articolo 16 della legge n.222 del 1985 di esecuzione del nuovo accordo concordatario); resta, invece, interamente affidato alla discrezionalità del giurista, legislatore, o interprete, definire se le finalità ed i comportamenti di un nuovo gruppo possano essere qualificate come religiose<sup>37</sup>. La *formula aperta* dell'articolo 20

<sup>36</sup> Cfr. Il d. P.R. n. 361 del 2000 sulla modifica delle disposizioni del codice civile in materia di persone giuridiche private, la cui struttura dovrebbe essere applicata nella legge generale sulle libertà religiose che in Italia manca dalla caduta del fascismo.

<sup>37</sup> Ad esempio, in sede governativa si è discusso se la pratica della sauna, da parte dei seguaci di Scientology, costituisca - come essi affermano - pratica religiosa, al pari dell'assunzione dell'ostia da parte dei cattolici nel sacramento della comunione. Ancora una volta, sarà la maturità democratica del giurista e la capacità di rappresentazione politica del nuovo gruppo, a determinare quel *riconoscimento* che consentirà l'applicazione della garanzia costituzionale, sia in sede legislativa che giurisprudenziale.

consente tutto ciò, senza ricorrere a riforme costituzionali.

La proclamata neutralità delle istituzioni pubbliche in materia religiosa dovrebbe costituire la protezione contro ogni valutazione arbitraria in pregiudizio delle istituzioni considerate, anche se l'obiettivo non sempre è raggiunto.

L'articolo 20 pone limiti alle istituzioni dello Stato (all'attività legislativa e a quella amministrativa). L'oggetto del divieto di discriminazione è ben articolato: è indirizzato alla funzione legislativa (*divieto di speciali limitazioni legislative*), al potere impositivo dello Stato (*divieto di speciali gravami fiscali*), opera sia sul momento ricognitivo dell'esistenza della istituzione religiosa (*per la sua costituzione*), sia durante il suo ciclo esistenziale (la *capacità giuridica*) e soprattutto, estendendo la tutela *...ad ogni forma di attività*. Questa precisazione conclusiva amplia notevolmente la tutela offerta dalla norma, giacché, in linea di massima, protegge dalle discriminazioni le attività che l'istituzione svolge in nome dei suoi valori ideali.

Queste fonti, gli articoli 19 e 20, sembrano rappresentare compiutamente il modello generale di rapporti fra cittadino e poteri pubblici in riferimento alla nostra specifica materia, tuttavia, sono stati posti nel testo costituzionale dopo gli articoli 7 ed 8, che disciplinano la tutela peculiare delle confessioni religiose ed *i loro rapporti con lo Stato*. E' quello che definisco un'anomalia, essendo quest'ultima una disciplina importante, ma *strumentale* all'altra innanzi delineata.

### **c) Gli articoli 8 e 7 della Carta - La disciplina delle Confessioni religiose operanti in Italia e i loro rapporti con lo Stato**

Nel nuovo progetto costituzionale, la tutela delle confessioni religiose e i loro rapporti con lo Stato, sono conseguenza dell'esigenza di soddisfare i bisogni religiosi di quelle comunità di individui insediati nel territorio italiano, che sono strutturate in un'organizzazione nota e radicata nel territorio, dotata di apparati rilevanti, i quali reclamano per dette organizzazioni le stesse libertà e i diritti garantiti loro dalla Costituzione.

Le confessioni religiose godono di amplissime tutele costituzionali, per le ragioni storico-politiche prima evocate, ma nel modello istituzionale vigente, quelle tutele dovrebbero costituire una disciplina *strumentale* all'esigenza primaria dell'ordinamento, costituita dalla promozione della persona umana, come singolo e nelle forme associative in cui si spende.

L'intero sotto-sistema degli articoli 8 e 7 fu frutto della mediazione fra le richieste della parte cattolica e le esigenze delle altre componenti ideali dell'Assemblea costituente. Dovendo necessariamente assumersi una disciplina delle relazioni con la chiesa cattolica, si decise di adottare un modello orga-

nico di disciplina dei rapporti fra lo Stato e tutte le confessioni religiose che, anche in proseguo, si fossero radicate nel tessuto sociale.

Col termine *confessioni religiose* si intese fare riferimento alle forme apicali di organizzazione collettiva di interessi, credenze e bisogni religiosi, immaginate sul modello della chiesa cattolica; cioè, alle formazioni sociali a carattere religioso che avessero assunto un carattere di stabilità della struttura organizzativa e di conoscibilità dall'esterno, un radicamento nella società, così netti, da potervisi riconoscere anche l'originarietà dell'autonomia<sup>38</sup>.

Le altre forme meno strutturate o più precarie di raggruppamento religioso (formazioni sociali religiose, enti ecclesiastici, associazioni religiose), mentre sono garantite nella loro libertà, prima ed in eguale maniera, dai principi generali degli articoli 19 e 20, per la loro minore rilevanza sociale, non accedono al peculiare regime di rapporti contrattato in maniera bilateralmente convenuta, come stabilito per le confessioni religiose negli articoli in esame.

Il principio cardine di questo settore normativo è sancito nell'articolo 8: *Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge* (comma 1°). Ancorché tardivamente, oggi è pacificamente riconosciuto che questa norma riguardi sia la chiesa cattolica che le altre confessioni operanti in Italia. In coerenza col regime generale del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3, l'uguale libertà delle confessioni religiose non significa necessariamente identità di regime, ma un trattamento giuridico calibrato per ciascuna di esse, in maniera da offrire la massima libertà, proporzionalmente alle esigenze ed ai bisogni; senza determinare discriminazioni o preferenze per nessuna confessione in particolare.

Poiché i rappresentanti l'area cattolica in Assemblea costituente avevano chiesto che il modello di tali relazioni ripettesse quello precedentemente vigente dei collegamenti inter-ordinamentali con l'organizzazione della chiesa cattolica, considerata nell'aspetto della sua autonomia originaria (L'Enciclica *Immortale Dei*, di Leone XIII, del 1885, recitava: *Ecclesia societas iuridice*

<sup>38</sup> S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in V. PARLATO e G. VARNIER, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit. p.19 ss; ma già prima: P. BELLINI, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, v. VIII, Milano, 1961, p.926 ss.; G. PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto* (discipline pubbliche),v.III, Torino, 1989, p.355 ss, il quale ritiene che la attuale denominazione sostituisca la precedente denominazione di "culti", di cui alla legge n. 1159 del 1929 (culti ammessi). E che in essa il costituente volesse ricomprendere *...il genus relativo alle istituzioni o formazioni sociali (art.2), che danno vita alla fenomenologia religiosa, ricomprendendole tutte in una categoria genericamente individuata...* Ancora G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa" il caso Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, n.3, p.809 ss. Il quale analizza il termine confessione religiosa separando il sostantivo (confessione) dall'aggettivo (religiosa); N. COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese - Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, p.81 ss, propone l'auto-legittimazione ed auto-qualificazione dei gruppi religiosi; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose - Il regime pattizio*, Bologna, 1992, p. 398.

*perfecta*), la Costituzione ha impegnato le istituzioni statali a riconoscere un'analoga garanzia a tutte le confessioni religiose. Ne consegue che, gli articoli 7 comma 2° ed 8 comma 3°, dettano sostanzialmente una disciplina analoga; solo che, l'articolo 7 è riferito ad una specifica confessione religiosa, nota e radicata nel nostro tessuto sociale, la chiesa cattolica; i commi 2° e 3° dell'articolo 8, invece, riguardano un'intera categoria di soggetti non specificamente identificati, le *confessioni religiose diverse dalla cattolica* (Casuscelli).

Così, da una parte, "*Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*" (articolo 7, comma 1°) e dall'altra, "*Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*" (articolo 8, comma 2°).

Sovranità ed autonomia statutaria, sono concetti che fanno riferimento a dimensioni di autogoverno con termini sostanzialmente o potenzialmente sinonimi ed esprimono il rispetto delle istituzioni statali per la libertà delle confessioni religiose; in entrambi i casi lo Stato ha auto-limitato la propria sovranità, in favore del riconoscimento dell'autonomia confessionale; in entrambe le situazioni, tuttavia, lo Stato non è tenuto a riconoscere le norme interne delle confessioni che fossero in contrasto col proprio ordinamento, anche quelle del diritto canonico.

Il riconoscimento dell'autonomia delle organizzazioni confessionali implica l'auto-limitazione delle istituzioni statali, che riconoscono l'esistenza di un'area di rapporti sociali di competenza esclusiva delle confessioni, nelle quali esse sono incompetenti. Tale auto-limitazione è particolarmente significativa perché, a differenza di analoghi impegni assunti in riferimento ai rapporti con gli ordinamenti di altri stati o di quelli nascenti da convenzioni fra stati, in questo caso, è riferita ad ordinamenti, regole, fonti peculiari, quali quelle che promanano dalle organizzazioni religiose, che non hanno una base personale e territoriale diversa da quella dello Stato; sicché, l'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione implica l'esistenza di poteri autonomi esercitabili nel territorio statale e sui medesimi soggetti dell'ordinamento statale (nei limiti della *legalità costituzionale*). Come in tutte le relazioni fra sistemi giuridici esterni, ciascuno di essi dovrebbe riconoscere la propria estraneità ed incompetenza, non su tutto ciò che rientra nella competenza dell'altro, ma solo su di una porzione di essa, individuando spontaneamente il limite e talora codificandolo negli accordi bilaterali.

Nel caso di specie, la Costituzione italiana riconosce che esiste una quota delle competenze proprie degli ordinamenti confessionali (della chiesa cattolica e delle altre confessioni) che, per la specificità dell'oggetto e per la tradizionale estraneità ai compiti propri dello Stato, esorbita dalla sua giurisdizione e non

può essere oggetto di sindacato delle istituzioni pubbliche (esempio: la veridicità dei dogmi, ovvero, le forme di organizzazione del gruppo sociale). L'ambito di tale area è oggettivamente non predeterminabile e viene individuato empiricamente sulla base di una valutazione fondata sui costumi epocali, sostanzialmente politica, ma sempre da inquadrare nei limiti della *legalità costituzionale italiana*. Così, ad esempio, ai fini dell'accesso ai benefici promozionali offerti dalla mano pubblica, le istituzioni civili dovrebbero potere legittimamente chiedere alle istituzioni collettive religiose, un obbligo di trasparenza statutaria e di conformità ai principi del ns. ordinamento, richieste che non sono da considerarsi interferenze nell'autonomia organizzativa del gruppo religioso.

Nella realtà pratica, da una parte, l'impegno sancito nella Costituzione italiana è unilaterale e non specifica i limiti delle rispettive competenze; dall'altra, la chiesa cattolica e altre organizzazioni religiose, che per definizione rifiutano il *relativismo* dei principi costituzionali dello Stato, essendo ancorate a *valori non negoziabili* che cercano di imporre nella società civile; quest'ultima, invece, è pluralista, determinandosi così le frizioni che quotidianamente conosciamo.

Ancora, da una parte, "*I loro rapporti* (quelli fra Stato e Chiesa) *sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.*" (articolo 7, comma 2°), e dall'altra, "*I loro rapporti* (quelli fra Stato e le altre confessioni religiose) *sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*"(articolo 8, comma 3°).

Nel primo caso si richiama la fonte già esistente (i Patti lateranensi, che erano stati bilateralmente convenuti col precedente regime l'11 febbraio 1929 ed erano stati già immessi nell'ordinamento positivo, con la *legge di esecuzione* n.810 del 27 maggio 1929), se ne tutela la permanenza in vigore, fino al raggiungimento del nuovo accordo bilaterale di modificazione, necessario per adeguarne il contenuto al nuovo contesto istituzionale della Repubblica democratica; si chiarisce che tale fonte non è essa stessa parte della Costituzione, ma si fissa il principio che la materia dei *loro rapporti* deve essere oggetto di accordo bilaterale.

Nel secondo caso, si estende il regime di produzione bilaterale della disciplina dei *loro rapporti* (fra Stato ed altre confessioni religiose), come per i rapporti fra Stato e Chiesa cattolica e si vincola tale disciplina alla garanzia legislativa (...*sono regolati per legge sulla base di intese...*), per sottrarla alla discrezionalità amministrativa degli apparati pubblici, che in passato aveva fortemente discriminato le organizzazioni di minoranza.

In entrambi i casi si verte in ipotesi di *negoziiazione legislativa*, che dà vita ad un sistema normativo di relazioni bilaterali.

Il sistema delle relazioni bilaterali per la produzione della disciplina dei rapporti con ciascuna confessione religiosa (da tradurre in legge interna dello Stato) è armonico con il riconoscimento della loro autonomia.

Tuttavia, il carattere autonomo delle confessioni religiose non obbliga lo Stato al modello delle relazioni contrattate; la sua adozione è una scelta politica, fra le diverse possibili. Come è dimostrato dalle numerose nazioni di sicura democrazia (es. gli Stati Uniti d'America) che non hanno adottato il modello della *produzione normativa bilateralmente convenuta* per la disciplina dei rapporti con le confessioni presenti nel loro rispettivo territorio.

Posta l'ascendenza storico-politica di questo tipo di relazioni in Italia, nulla vieta che, consolidandosi la cultura democratica nel Paese e mutando il quadro politico, la revisione istituzionale possa riguardare anche il superamento del modello delle relazioni inter-ordinamentali fra Stato e confessioni religiose, in favore della loro considerazione come gruppi di interessi, liberamente partecipanti, dall'interno al sistema politico, alla assunzione delle decisioni di governo.

#### **d) L'ambito delle relazioni bilaterali**

Poiché i rapporti fra Stato e confessioni religiose sono strumentali alla realizzazione delle libertà di queste ultime, in vista della loro natura di organizzazioni preposte alla soddisfazione delle esigenze religiose dei propri adepti, già a loro volta titolari delle libertà religiose garantite dagli articoli 19 e 20, riterremo che oggetto della contrattazione non debba essere tutto ciò che politicamente aggrada alle parti contraenti, ma solo un più ristretto nucleo di relazioni, attinenti al coordinamento fra l'esercizio della competenza statale in materia religiosa per l'attuazione del programma di cui si è detto in precedenza ed il nucleo essenziale delle competenze esclusive dell'ordinamento confessionale, ove ciò sia necessario al medesimo fine. La materia della normazione contrattata non può essere indeterminata e necessita di precisi limiti di ambito, anche perché il suo modo di produzione costituisce un'eccezione rispetto al metodo ordinario di produzione normativa stabilito dalla Costituzione. Mentre l'attività legislativa è ordinariamente affidata al potere legislativo (il Parlamento), distinto dall'esecutivo (il Governo), in questo caso il Governo, contrattando con la controparte confessionale, produce il contenuto reale delle leggi, che poi sottoporrà al Parlamento per una approvazione che ha il carattere di un esercizio solo formale o comunque assai compresso della funzione legislativa (produzione atipica).

L'accordo viene trattato fra rappresentanze confessionali ed il Governo, come titolare del potere di indirizzo politico (legge n. 233 del 17 luglio 2006, Riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei

Ministeri), e la sua ricezione in forma di legge avviene ad opera di un potere legislativo che non partecipa alla funzione creativa della normativa, ma può solo respingerla o approvarla (fonti a produzione atipica), esercitando solo una porzione della funzione sua propria.

Infine, il contenuto delle norme contrattate bilateralmente non dovrebbe riguardare le garanzie e le libertà di cui le confessioni stesse già godono, perchè universalmente ed unilateralmente riconosciute a tutte le formazioni sociali religiose dal modello generale (articoli 19 e 20). L'ambito specifico de *i loro rapporti* dovrebbe riguardare solo l'adattamento delle garanzie generali, offerte dalla legislazione interna ed unilaterale dello Stato, alla specifica struttura di ciascuna organizzazione confessionale.

Non tutta la dottrina condivide la possibilità di individuare un ambito istituzionale limitato per la disciplina bilateralmente convenuta dei rapporti fra Stato e confessioni, rilevando il carattere essenzialmente politico della trattativa che conduce all'accordo. Riteniamo tale visione pessimisticamente influenzata dai rapporti effettivi di forza storicamente e fino ad oggi sviluppatasi nella realtà sociale italiana, ove la potente organizzazione della chiesa cattolica ha ottenuto la *concordatarizzazione* di rapporti che non necessariamente coinvolgono la competenza dell'ordinamento confessionale e comunque non nel senso dell'esercizio di suoi poteri esclusivi.

Una piena attuazione del *modello costituzionale* che abbiamo prima delineato, invece, richiederebbe l'emanazione di una *legge organica sulle libertà religiose*<sup>39</sup>, capace di rendere più specifiche ed attuative le libertà costituzionalmente sancite a favore di tutti dagli articoli 19 e 20, sottraendo ai regimi particolari della legislazione contrattata ciò che deve essere garantito a tutte le formazioni sociali religiose ed ai singoli e non solo alle confessioni più capaci di rappresentatività sociale e politica.

Non casualmente, in tutte le legislature fino ad oggi, si è assistito alla presentazione di disegni di legge sulla libertà religiosa che, benché di discutibile contenuto, non hanno mai ottenuto l'attenzione parlamentare necessaria per venire alla luce.

Ragioni di rispetto della separazione dei poteri e di riparto delle competenze, reclamano che il ricorso alla normazione contrattata con i gruppi religiosi più forti sia limitato alle regole necessarie per fare in modo che le garanzie ed i benefici che il potere civile accorda a tutte le organizzazioni religiose aderisca alla specificità dei problemi della singola formazione sociale religiosa. La legislazione contrattata con le confessioni, insomma, non dovrebbe costituire erogazione di privilegi. Da ciò l'esigenza di una più chiara delimita-

---

<sup>39</sup> V.TOZZI, G. MACRI', M.PARISI (a cura di) *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli ed., Torino, 2010.

zione della materia delle relazioni contrattate fra Stato e confessioni religiose.

L'esperienza pratica, invece, mostra non solo la vigenza del regime pattizio fra Stato e Chiesa, novellato con gli accordi di modificazione del 18 febbraio e 15 novembre 1984, che hanno dato vita alle leggi di esecuzione nn. 121 del 25 marzo 1985 e 206/222 del 20 maggio 1985, ma anche la stipulazione di numerose intese con confessioni religiose.

La *stagione delle intese* si attuò prima con le chiese Valdese e Metodista, il 21 febbraio 1984 (intesa recepita con la legge n. 449 dell'11 agosto 1984), poi con la Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (stipulata il 29 dicembre 1986, recepita con legge n.516 del 22 novembre 1988), con le Assemblee di Dio in Italia (accordo del 29 dicembre 1986, legge n. 517 del 22 novembre 1988), con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (accordo del 27 febbraio 1987, legge n. 101 dell'8 marzo 1989), con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (accordo del 29 marzo 1993, legge n.116 del 12 aprile 1996), con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (accordo del 20 aprile 1993, legge n.520 del 29 novembre 1995).

Ben presto, tuttavia, la distanza con i privilegi accordati alla Chiesa cattolica ha dato necessità ad una corposa novellazione di questa pur non troppo antica normazione: l'intesa l'Unione delle Chiese Cristiane avventiste del 7° giorno, firmata il 23 aprile 2004, quella con la Tavola valdese, firmata il 27 maggio 2005. Successivamente questa *stagione* ha manifestato segni di stanchezza. Così, una serie di accordi stipulati con gruppi confessionali non sono mai stati recepiti dall'ordinamento italiano: l'intesa con l'Unione Buddista italiana e con la Congregazione italiana dei Testimoni di Geova, firmate il 20 marzo 2000. Adirittura, la stampa quotidiana del 5 aprile 2007 ci ha informato che il Presidente del Consiglio ha firmato ulteriori otto intese: con l'Unione Buddista Italiana, l'Unione induista italiana, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa, la Chiesa Apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; nonché intese di modifica di quelle precedenti, con la Tavola Valdese e con gli Avventisti del 7° giorno. Anche queste sono in parcheggio istituzionale. Queste intese sono espressioni di una doppia pressione politica: del Governo, per far assumere caratteristiche da confessione religiosa anche a gruppi che, per natura e costituzione, non hanno questi caratteri; e di altri gruppi religiosi, che vogliono essere riconosciuti come confessioni religiose per fruire di quei benefici dell'interventismo statale che, invece di essere equitariamente previsti in leggi generali ed interne dell'ordinamento statale, sono stabiliti in maniera diseguale e nella normazione contrattata fra Stato e gruppi religiosi prevalenti (le cd. "confessioni religiose").

Secondo alcuni studiosi, con la normazione contrattata fra Stato e confessioni, si sarebbe avviato un processo di una democrazia partecipata. Altri,

invece, vedono in queste relazioni un mezzo per ottenere statuti particolari, in contrasto con la neutralità dello *Stato laico*. Questa seconda ipotesi sembra avvalorata dal fenomeno per cui molti accordi fra confessioni e Stato sono vere e proprie *intese fotocopia*; cioè presentano contenuti e forma sostanzialmente identici e scarsissime manifestazioni di esigenze particolari della singola confessione. Evidentemente con le intese con lo Stato si mira ad ottenere benefici almeno simili a quelli della “confessione più favorita”. In conseguenza, molti gruppi religiosi (ad esempio: Testimoni di Geova, Buddisti, Scientology, Islam) premono per attingere ai benefici che le altre confessioni hanno già ottenuto con la stipulazione dell’Intesa con lo Stato.

Senonchè, l’ammissione alla stipula dell’accordo non è un diritto garantito a tutti, ma è frutto di una scelta politica del Governo, giustificata sulla implicita attribuzione al nuovo gruppo della qualifica di *confessione religiosa*, sia pure condizionata al vaglio della non pericolosità sociale del gruppo stesso e della compatibilità dei suoi comportamenti con i valori basilari della nostra democrazia. Trattandosi di scelta politica, non sembra potersi accreditare un indiscriminato *diritto all’intesa* da parte di qualsiasi se-dicente raggruppamento religioso; ma ogni raggruppamento che sia o divenga effettivamente tale, potrà pervenirvi percorrendo la strada istituzionale della previa attivazione degli strumenti di tutela degli articoli 19 e 20, costituendo progressivamente la sua conoscibilità come vera e propria confessione religiosa, anche grazie alla garanzia politica del peso elettorale dei suoi adepti<sup>40</sup>.

Il fenomeno della revisione concordataria del 1984 e della stipula delle intese con altre religioni non incontra unanimi consensi dottrinari. Sembra ad alcuni che gli accordi sopra menzionati abbiano determinato una tardiva ed estesa vitalizzazione dello strumento dell’accordo politico di vertice fra Governo statale e confessionale, eccedendo una più ristretta accezione del concetto di “loro rapporti”, che riteniamo posta in costituzione per indicare un’area o un ambito limitato della materia da contrattare, che non dovrebbe costituire danno o privilegio, rispetto all’area ampia e generale delle libertà sociali in materia religiosa.

Si evidenzia che, in Italia dal dopo-guerra ad oggi, il maggiore sviluppo dei diritti di libertà religiosa e la migliore attuazione delle garanzie ad essi connesse, sia a beneficio dei singoli che delle formazioni sociali, anche a carattere religioso, è stato realizzato con gli strumenti della legislazione ordinaria, unilaterale ed interna; mentre la legislazione bilateralmente convenuta con le confessioni religiose, anche quella recente, mostra sempre più caratteri di rigidità che frenano l’evoluzione democratica del nostro ordinamento,

<sup>40</sup> V. TOZZI, *Le confessioni religiose prive d’intesa non esistono*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica, <[www.Statoechiese.it](http://www.Statoechiese.it)>.

manifestandosi prevalentemente come strumento per l'imposizione di privilegi (che alla lunga si manifestano odiosi)<sup>41</sup>.

La soddisfazione di bisogni individuali e sociali in materia religiosa sembra realizzarsi più correttamente nella maglia dei poteri interni dello Stato, legislativo e di governo amministrativo, in quanto, spettando direttamente al corpo sociale come titolare della libertà religiosa di cui agli articoli 19 e 20 della Costituzione, deve essere garantita alla popolazione, alle persone, ad ogni forma di organizzazione religiosa collettiva. Questi soggetti, poi, sempre più spesso trovano la soddisfazione dei propri bisogni, calibrata alla loro attualità ed entità, nel sistema delle autonomie (Comuni, Province, Regioni) che, superando il precedente centralismo dei poteri pubblici, costituisce la *maglia democratica del potere*<sup>42</sup>.

### 3. LA POLITICA DI *CENTRALIZZAZIONE* DELLA DISCIPLINA DEL FENOMENO RELIGIOSO

Fra le fonti costituzionali in materia di religione, con la riforma costituzionale della legge n. 3 del 2001, si è aggiunto l'art. 117, comma 2°, lett. "c".

La riforma costituzionale del 2001 aveva annunciato la trasformazione dello Stato in senso *federalista*, cioè un riassetto del potere legislativo che, riducendo la rigida dipendenza della legislazione regionale dal vincolo della competenza *ripartita* con lo Stato centrale, avrebbe reso le Regioni autonomamente protagoniste della disciplina in una notevole quantità di materie (indicate nell'art. 117), specialmente afferenti la sfera dei rapporti di diritto pubblico, dei rapporti fra amministrazione regionale ed amministrazione statale, rapporti soventemente incidenti anche nella sfera degli *interessi religiosi*.

In sostanziale contrasto con la linea generale annunciata, l'art. 117 novellato, alla lett. "c" del comma 2°, esplicitamente enuncia che la disciplina de *i rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose* è riservata alla competenza esclusiva dello Stato centrale.

La reiterazione nel testo riformato dell'art. 117 della riserva della materia dei rapporti con le confessioni religiose alla competenza dello Stato centrale, già operata nella prassi applicativa dagli articoli 7 e 8 dal 1984 in poi, sembra espressione di mera continuità istituzionale ma, ad un esame più approfondito si manifesta come un più severo vincolo all'evoluzione delle discipline giuridiche del fenomeno religioso; almeno a quell'aspetto che va sempre più ampiamente manifestandosi nell'esercizio dei poteri pubblici loca-

<sup>41</sup> S. BERLINGO' G. CASUSCELLI S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, UTET Libreria, Torino, 1993.

<sup>42</sup> R. BOTTA, (a cura di), *Diritto ecclesiastico e legislazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1994.

li e cioè allo sviluppo del diritto ecclesiastico locale e regionale.

La prassi che ha visto recepire con legge statale sia la revisione concordataria del 1984 con le leggi di esecuzione del 1985 (nn. 121, 206 e 222), che le successive intese con le cd. *leggi di attuazione* (ipocrisia che nasconde il timore della piena equiparazione fra Chiesa cattolica ed altre organizzazioni religiose), ha origine dal fatto che i Patti lateranensi erano stati recepiti nell'ordinamento italiano con la legge di esecuzione n. 810 del 27 maggio 1929, che voleva sancire la natura internazionale di quegli accordi e l'abrogazione della pregressa normativa non poteva essere operata che da una fonte di pari rango. Inoltre, anche nel 1984 la Chiesa non gradiva una delegificazione o un'articolazione diversa delle discipline revisionate. In conseguenza, ragioni di parità di trattamento determinarono la necessità che anche il recepimento delle intese con le altre confessioni avvenisse con norme statali.

I contenuti di questi accordi, però, afferiscono ad una pluralità di materie che toccano tutti i livelli dell'organizzazione civile e potrebbero essere serenamente oggetto di disciplina localistica (leggi regionali o atti di amministrazione locale), come di fatto è largamente praticato per tutti gli interventi promozionali in favore delle religioni che non hanno fondamento diretto nel concordato o nelle intese vigenti. Almeno in astratto, perciò, i contenuti degli accordi sottoscritti dopo il 1948 con le confessioni religiose non vincolano al necessario l'esercizio della competenza esclusiva dello Stato centrale per ragioni di materia.

Occorre considerare che, già nella Costituzione del 1948 era stata prevista (ma non ancora attuata) una competenza legislativa regionale (anche se, nel testo originale, era una competenza gerarchicamente coordinata con quella del potere centrale), per cui, se si fosse voluta stabilire una riserva centralistica per i rapporti Stato-confessioni religiose, lo si sarebbe dovuto affermare esplicitamente. La dizione : ... *i loro rapporti con lo Stato...*, presente sia nell'articolo 7 che nell'articolo 8, infatti, faceva riferimento allo Stato istituzione rappresentato nell'art.114 all'epoca vigente (*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*).

La stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, invece, ha modificato anche l'articolo 114, per cui oggi ... *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato...* soggetti esplicitamente qualificati come ...*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati nella Costituzione*, sicché la riserva dell'articolo 117, comma 2°, lett."c", può dare luogo a difficili conflitti di attribuzione fra le componenti della Repubblica.

Nulla consentiva di escludere che, per decisione politica governativa o per accordo con le confessioni religiose, nel 1984 si potesse ipotizzare

una disciplina legale di livello regionale dell'attuazione o esecuzione di detti accordi. In quel periodo si parlò anche di *delegificazione* (il rimando in sede separata della disciplina del patrimonio e degli enti ecclesiastici di cui al n.6 dell'art. 7 dell'accordo del 18 febbraio, eseguito con la legge 121/85, conteneva *in pectore* anche una speranza politica di delegificazione delle norme concordate il 15 novembre 1984 che, invece, furono poi recepite nelle leggi nn. 206 e 222 del 20 maggio 1985). Contemporaneamente, altre fonti interne prevedono accordi localistici fra autorità ecclesiastiche e organi pubblici, che porterebbero ad escludere la riserva esclusiva del legislatore statale quale appare sancita nel nuovo art. 117 della Costituzione. Comunque, in numerose materie espressive della potestà legislativa regionale si configurano aspetti inerenti la materia religiosa, che non escludono contatti, accordi, convenzioni con le autorità confessionali (es: l'edilizia di culto, l'assistenza religiosa nel Servizio Sanitario Nazionale, etc.).

L'art. 117, comma 2°, lett. "c" del testo novellato della Costituzione necessita di un chiarimento del testo. Infatti, negli articoli 7 ed 8 della Costituzione si parla di *loro rapporti con lo Stato*, l'art. 117 novellato, invece, parla di *rapporti con la Repubblica*. Dalla differenza di soggetti richiamati (Stato – Repubblica) si potrebbe evincere: o una distinzione di ambiti, oppure l'intento di *costituzionalizzare* una riserva di competenza allo Stato centrale più ampia di quella che era scaturita nella precedente disciplina ordinaria dei compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'attuazione degli articoli 7 e 8. Tale riserva, quindi, agirebbe in funzione limitativa della potenziale espansività della legislazione regionale afferente il fenomeno religioso nel nuovo assetto dei poteri riformati.

Il fatto è che, i rapporti a carattere religioso che si producono nello spazio sociale, comprendono anche – lo si è visto innanzi – i *rapporti con le confessioni religiose*, ma non si esauriscono in quella materia; infatti, involgono anche infiniti ambiti nei quali è comunemente ammesso che le amministrazioni locali abbiano uno "spazio politico" e obblighi verso gli amministrati, titolari di "diritti" che non possono derivare da "rapporti" intermediati dalle organizzazioni confessionali di rispettiva appartenenza, ma sono reclamabili direttamente da singoli e da soggetti collettivi, direttamente verso l'autorità pubblica del livello adeguato. Di qui la difficoltà a determinare la barriera delimitativa delle competenze delle diverse componenti della *Repubblica*, compito che – nella prassi – viene lasciato più alla politica che alla normazione positiva.

#### 4. LA GESTIONE DOTTRINALE E POLITICA DEL PROGETTO COSTITUZIONALE DI DISCIPLINA DEL FENOMENO RELIGIOSO

Nel primo periodo successivo alla emanazione della Costituzione del 1948 questo quadro interpretativo non era ben recepito dalla cultura scientifica e in particolare dagli studiosi di pregressa formazione, più legati alla chiesa.

La nuova generazione di studiosi, sensibili alle esigenze di adeguamento costituzionale della disciplina statale del fenomeno religioso, risale agli anni sessanta del 1900<sup>43</sup>. Costoro vissero le delusioni per la mancata produzione delle riforme necessarie per la nuova disciplina dei rapporti sociali a carattere religioso<sup>44</sup>.

Specialmente l'insegnamento universitario, ma anche la prassi giurisprudenziale, rimasero per molti anni ancorati a schemi precedenti, che esaurivano l'oggetto della disciplina nel diritto concordatario, che consideravano non precettive le garanzie di uguaglianza e libertà, specie in riferimento alle Confessioni di minoranza. Soprattutto, non riuscivano a portare a conseguenze il fatto che, nel nuovo contesto istituzionale, l'oggetto diretto della tutela dell'ordinamento è in primo luogo la persona umana (ed i suoi bisogni in materia religiosa) e solo strumentalmente le organizzazioni collettive di soddisfazione di detti bisogni, di qualunque livello e complessità.

Si stentò ad operare il superamento del *confessionismo* statale, proprio del precedente regime, continuando a ritenere che le libertà religiose dei cittadini, più che essere garantite in forma diretta, potessero essere *riflesse* da quelle accordate alla Chiesa cattolica (ed, in misura minore, alle altre Confessioni religiose) e non fossero precettivamente operanti, in maniera uguale, per ciascun individuo.

L'insegnamento dominante, nei primi vent'anni di Stato repubblicano, è ancora ispirato da maestri formati o affermatasi nel precedente regime, che stentano a riconoscere le nuove sensibilità e che si attardano ad affermare che lo Stato ha mantenuto il carattere confessionale<sup>45</sup>.

Ciò determinò un movimento di insofferenza verso l'assetto giuridico vigente e verso il concordato in particolare, considerati dalla prassi applicativa più forti dei principi costituzionali. Si sviluppò fra i cultori della materia il

<sup>43</sup> Inizialmente questa dottrina è impersonata da Gaetano Catalano, Francesco Finocchiaro, da Piero Bellini, Anna Ravà; questi ultimi furono sensibili alla visione politica di Lelio Basso.

<sup>44</sup> Storico il 1° Convegno nazionale di diritto ecclesiastico tenutosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972, A. RAVA' (a cura di), *individuo, gruppi e confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973.

<sup>45</sup> Parlo di studiosi quali: Pietro Agostino d'Avack, Mario Petroncelli, Orio Giacchi, poi Pietro Gismondi, Pio Ciprotti, Lorenzo Spinelli.

*partito dell'abrogazione del sistema pattizio*. Esso si proponeva, nella permanenza di un vecchio sistema (i patti lateranensi nella loro veste originaria), l'abrogazione del principio costituzionale dell'art. 7, comma 2° della Costituzione, in un contesto socio politico a maggioranza bloccata nelle mani del partito cattolico, che rendeva particolarmente utopistico il progetto democratico di disciplina del fenomeno religioso.

Questo fronte culturale non riuscì ad ampliare la sfera dei consensi su quel programma, risultando alla fine vincente il "fronte" favorevole alla revisione dei patti, che non intaccava l'impostazione della predominanza del diritto pattizio su quello ordinario "interno", cioè quello prodotto dal legislatore statale, ma senza accordi con le confessioni. Ciò, forse, anche per il limite di fondo di certa cultura degli anni 1960/70, di estrapolare i singoli principi costituzionali, per contrapporli alle discipline vecchie, ma ancora vigenti, senza articolare un'analisi organica del sistema dei principi e senza proporre un'articolata analisi degli assetti proponibili in positivo.

Considerando immutabile il quadro di maggioranza relativa di Governo esistente, si disputava fra laici e comunisti, sulle responsabilità per il voto favorevole di Togliatti sull'articolo 7 in Assemblea costituente e si tardava ad articolare un progetto di rimedi adottabile per il futuro. Essenzialmente, le proposte si muovevano nella prospettiva binaria della revisione o del superamento del concordato lateranense, a torto, considerato il fulcro centrale del sistema giuridico del diritto ecclesiastico.

Contemporaneamente, ma per certi versi inavvertitamente, altri fenomeni operavano la vera e significativa riforma del sistema.

Le magistrature inferiori recepivano sempre meno volentieri le vecchie disposizioni, mandando assolti i bestemmiatori (art. 724 c.p.)<sup>46</sup>, o attaccando il sistema matrimoniale concordatario per la scarsa tutela diretta dei diritti del cittadino<sup>47</sup>.

Il legislatore nel 1970 introdusse il divorzio (legge n. 898 del 1° dicembre 1970), lo statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 20 maggio 1970), l'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio (legge n. 772 del 15 dicem-

<sup>46</sup> Il Pretore di Cairo Montenotte, con una sentenza del 26 marzo 1969, in *Giur. It.* 1970, c. 149 ss, mandò assolto un individuo che aveva pronunciato la bestemmia "porco dio", per il principio *in dubio pro reo*, considerando che l'art. 724 c.p. puniva la bestemmia contro la divinità della religione dello Stato e il richiamo generico ad un dio non consentiva di determinare se il bestemmiatore intendesse offendere la divinità protetta. Vedi A.VITALE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, ESI, Napoli, 1971, p. 63.

<sup>47</sup> Si trattava della mancata rilevanza della volontà dei coniugi per la trascrizione del matrimonio cattolico nell'articolo 34 del concordato lateranense, oppure, prevalentemente, si contestava il recepimento *ope legis* delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale, senza alcun limite riferito all'ordine pubblico italiano. Recentissima la Cassazione, sez. 1°, sent. 01343 del 20 gennaio 2011.

bre 1972), la riforma del diritto di famiglia (n. 151 del 19 maggio 1975), la riforma degli ordinamenti militari (legge n. 382 del 1978), dell'ordinamento penitenziario (n.354 del 26 luglio 1975). In generale, si venne progressivamente ridisegnando la mappa delle garanzie della persona, sempre più dirette e sempre meno condizionate da quadri ideologici di marchio religioso o comunque di parte.

Nuovi filoni di pensiero integrarono gli schemi precedenti, nuove generazioni di studiosi apportarono nuovi contributi all'ammodernamento dell'analisi dei problemi di merito e dell'insegnamento della materia<sup>48</sup>.

Negli anni settanta, la lenta e progressiva attuazione del sistema regionalistico e delle autonomie locali e la redistribuzione dei poteri nelle materie a competenza ripartita fra Stato centrale, Regioni, Comuni ed altri Enti locali, sia pure con i noti limiti, sancì definitivamente la diffusione di una maglia articolata di competenze pubbliche per la soddisfazione dei bisogni della persona ed anche in materia religiosa, radicata nella suddetta ampia strategia costituzionale e non legata direttamente agli accordi dello Stato centrale con la chiesa cattolica<sup>49</sup>.

Contemporaneamente, la giurisprudenza costituzionale sulla legittimità delle fonti di derivazione pattizia, dopo le sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971,

---

<sup>48</sup> Ci si riferisce a studiosi come: Francesco Margiotta Broglio, Antonio Vitale, Francesco Onida, Enrico Vitali, Rinaldo Bertolino, Sergio Lariccia, Silvio Ferrari, Salvatore Berlingò e Giuseppe Casuscelli.

La sequenza dei manuali della materia prodotti da Antonio Vitale, dal 1971 in poi, è una fedele rappresentazione dell'evoluzione tematica e del livello di trattazione dei problemi della materia. Manuali diffusissimi sono di Francesco Finocchiaro, Sergio Lariccia, Paolo Moneta, Carlo Cardia, Raffaele Botta. Collane bibliografiche integrano questo quadro (de Il Mulino, diretta da Margiotta Broglio o quella diretta da Bertolino per Giappichelli editore, o quella con meno titoli, ma non meno attenta, da me creata a Salerno con la Edisud). Rilevante la massa di studi in materia matrimoniale e della famiglia (notissimi quelli di Finocchiaro).

Un filone di studi storici è stato alimentato prima da Gaetano Catalano e Francesco Margiotta Broglio, ed oggi da Luciano Musselli, Giovanni Varnier, Salvatore Bordonali ed altri.

<sup>49</sup> La riforma regionalista (legge n. 382 del 1975 produsse i decreti delegati nn. 616, 617 e 618 del 22 luglio 1977, con rilevanti aspetti di interesse del diritto ecclesiastico. Cfr. V. TOZZI, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi*, Jovene, Napoli, 1983; ID., *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1985, ID., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, EDISUD, Salerno 1990. La sensibilizzazione sulla materia è dovuta a Francesco Margiotta Broglio, che concepì vasti contatti col settore amministrativistico, con alcuni numeri monografici della rivista *Città & Regione* ed in numerose altre sedi (Quaderni d'Ulisse, il Mulino). In questo contesto si è sviluppata l'attenzione alla problematica dei beni culturali di interesse religioso, alla disciplina urbanistica ed alle attrezzature urbane di carattere religioso.

Sui medesimi argomenti hanno ragionato Luciano Guerzoni e in una prospettiva talvolta più sensibile al punto di vista della Chiesa, Cesare Mirabelli, Giorgio Feliciani, Giuseppe Dalla Torre, Sandro Gherro, Raffaele Botta, Giovanni Varnier; nonché la problematica tributaria, relativa al fenomeno religioso, cui hanno dato contributi: Gaetano Catalano, Paolo Picozza, Giuseppe Vegas.

che prevedero in astratto la possibilità di pronuncia di incostituzionalità delle norme concordatarie, solo le sentenze nn. 16 e 18 del 1982 per la prima volta dichiararono (ma in forma additiva) l'incostituzionalità di alcune norme del concordato.

Tutto ciò determinò il prevalere del *partito della revisione concordataria*.

Con la stipula del nuovo accordo di revisione del concordato (Governo Craxi, anno 1984), si produsse una sorta di cesura storica fra l'evoluzione delle libertà democratiche e politica ecclesiastica dei Governi. Dopo la revisione del concordato, si avviò una fase di stipulazione di *intese* con altre confessioni religiose, prima quelle più storicamente radicate (Valdesi, Ebrei), poi altri gruppi di più recente insediamento, Assemblee di Dio, Luterani, Avventisti, Battisti<sup>50</sup>.

La vasta messe di vantaggi economici ed istituzionali accordati alla Chiesa cattolica nell'accordo di revisione del 1984 ha anche scatenato un processo di rincorsa ai benefici da parte delle altre Confessioni religiose; fino alla revisione delle stesse prime intese stipulate pochissimi anni prima.

Ne è risultata deteriorata la tutela delle specificità dei bisogni di ciascun gruppo religioso e favorita l'omologazione delle modalità di rappresentarsi e del regime accordato dallo Stato ai singoli gruppi religiosi.

Complessivamente, è risultato fortemente rivalutato lo strumento della convenzione fra Stato e confessioni religiose che, sebbene costituzionalmente previsto, si è rivelato come fattore di ritardo o, in qualche modo, di ostacolo al completamento e perfezionamento del processo di elaborazione di una maglia di diritti e garanzie dirette della persona umana e delle formazioni sociali più direttamente espressive del dinamismo della base sociale.

E' restata in vigore la legge n.1159 del 1929 cd. "sui culti ammessi nello Stato", come nel periodo del confessionismo, restando irrisolto il problema della emanazione di una "legge generale sulla libertà religiosa", che interpretasse, qui ed oggi, il quadro dei principi costituzionali in materia, non perpetuando la logica delle relazioni di vertice con le istituzioni confessionali come uniche rappresentanti verso lo Stato delle esigenze religiose dalla società, ma capace di considerare le esigenze della persona, prima ed a prescindere dall'appartenenza confessionale.

Purtroppo, il passare del tempo sembra avere notevolmente appannata la

<sup>50</sup> Collaborarono a quest'attività tecnico-politica prima maestri della "vecchia guardia", quali Gonella, Fedele, Jemolo, Ciprotti, Ago e successivamente rappresentanti delle nuove generazioni come Margiotta Broglio, Feliciani, Mirabelli e Cardia. Meno visibile il contributo della comunità scientifica degli ecclesiastici in questo fenomeno. Ad alcuni studiosi, specie della mia generazione, la discussione dottrinale sull'assetto istituzionale in materia ecclesiastica degli anni settanta apparve in alcuni casi alquanto astratta e poco attenta ai veri problemi di merito (Es: i dibattiti su *La nuova antologia*). L'insegnamento universitario forse ne risentì in maniera corrispondente.

sensibilità nazionale ai valori dei Costituenti e non mancano segnali di sgretolamento dello *spirito fondativo*.

Con la legge costituzionale n.3 del 2001 (avente il vizio di essere state approvate a maggioranza, ai sensi dell'articolo 138 della Carta, che determinò uno scontro politico con l'opposizione), si sono introdotte modifiche al Titolo V della Carta in senso cd. *federalista*.

Con l'avvento al potere di quella opposizione (XIV legislatura), fu tentata un'ulteriore modificazione della Costituzione che avrebbe determinato un sostanziale sovvertimento della forma di Stato. Fortunatamente, il rigetto popolare col referendum confermativo richiesto dall'opposizione ai sensi dell'articolo 138, questa riforma non è mai entrata in vigore.

Questi ed altri segnali politici sono preoccupanti sintomi di affievolimento dei valori sanciti nella Costituzione, che rischia di fare gravemente recedere il *tasso di democraticità* della nostra forma di Stato, con conseguenze che non possono essere di vantaggio per gli strati più deboli della popolazione.

La fase attuale è perciò meno comprensibile. Appare sempre meno sentito, da parte di interi strati di popolazione, il *principio solidaristico* (con le responsabilità ad esso connesse), che costituisce la base e lo strumento fondamentale per lo sviluppo ed il benessere degli uomini e della comunità nazionale.

Ciò non significa auspicare la *museizzazione* del testo costituzionale, laddove nuove realtà e mutate esigenze nella società, possono ben richiedere aggiustamenti e correzioni, a patto, però, che sappiano regolare il nuovo mantenendo l'equilibrio e bilanciamento dei poteri e lo stesso livello di garanzia di perseguimento del *bene comune dei consociati*.

##### **5. COSA MANCA ALL'ATTUAZIONE DEL PROGETTO COSTITUZIONALE DI DISCIPLINA DEL FENOMENO RELIGIOSO**

La disciplina dei rapporti fra Stato e confessioni religiose risponde all'esigenza di tutele particolari che possano venire richieste da ciascuna singola confessione per l'adattamento delle proprie regole interne (se compatibili) al sistema legale italiano.

Questo sotto-sistema, però, deve inserirsi e coordinarsi con la disciplina generale delle libertà religiose stabilita negli articoli 19 e 20 della Costituzione, specificamente attuativa del *diritto inviolabile di professione di fede*, che è garantito a tutti e nemmeno ai soli cittadini.

Caratteristica della vigente interpretazione dominante del sotto-sistema delle relazioni fra le confessioni religiose e lo Stato è la sottaciuta supposizione che le confessioni siano portatrici, nei rapporti con le istituzioni civili, di

un potere di rappresentanza dei soggetti rispettivamente loro appartenenti, in un regime di *alterità e cooperazione*.

Le confessioni religiose, cioè, sono *altro* rispetto alle istituzioni civili, ma rappresenterebbero a queste ultime non solo gli interessi propri di soggettività collettiva istituzionalizzata, ma anche le esigenze religiose dei propri appartenenti.

Resta da chiarire come ed in quali limiti la rappresentanza dei bisogni dei propri aderenti attribuita alle Confessioni religiose, o supposta nel loro riconoscimento, coincida effettivamente con gli interessi e i bisogni religiosi dei consociati ad essa legati. Infatti, in molti casi, ad esse è attribuito il potere di interpretarli e rappresentarli come istanza politica alle autorità civili. In realtà, il *rapporto di appartenenza* di ciascuno ad un gruppo religioso è un fenomeno flessibile e mutevole (ad esempio: ci si può professare cattolici e tuttavia disobbedire all'etica sessuale della Chiesa); per cui, mentre è fuori discussione la capacità di ciascun gruppo religioso di darsi una organizzazione, delle regole, una tavola di valori e che le istituzioni civili siano tenute a garantire il più ampio esercizio della libertà per ogni gruppo religioso, è invece opinabile che le confessioni religiose, cioè quello speciale *genus* di organizzazioni religiose collettive creato dai Costituenti, effettivamente rappresenti, oltre che i propri specifici interessi di organizzazione peculiare, anche quelli effettivi dei propri appartenenti. In molti casi, perciò, poiché il rapporto di appartenenza confessionale è flessibile e mutevole, gli effettivi bisogni religiosi della popolazione, più che essere oggetto di un regime di patronato delle confessioni religiose, devono essere rilevati che con i mezzi democratici delle istituzioni civili (assemblee elettive degli enti locali e dell'autonomia).

Il clima storico-culturale della fase della nascita della Repubblica può avere determinato una lettura troppo *continuista*, rispetto al precedente regime, del programma costituzionale in materia di disciplina del fenomeno religioso. Ancora oggi, dottrina e politica stentano a elaborare modalità e regole che adeguino la disciplina di questo settore al generale modello di relazioni sociali disegnato dalla Carta. Questo fenomeno sembra spiegabile per la permanenza in auge, specie nel primo periodo repubblicano, della cultura giuridica del precedente ventennio, nonché, dei rapporti di forza esistenti nella società italiana dopo le elezioni politiche del 18 aprile 1948, con la maggioranza assoluta al partito cattolico e la sconfitta delle sinistre coalizzate; infine, alla luce dei condizionamenti politici esterni derivanti dalla "guerra fredda" e dalla nostra appartenenza al novero delle cd. *potenze occidentali*, ma con la singolarità della presenza in Italia del più robusto partito comunista, quindi con i sospetti reciproci fra i partiti di scarsa fedeltà alla democrazia costituzionale.

Fin dal 1948 dottrina e legislazione hanno maneggiato le fonti costituzionali in materia religiosa privilegiando l'ordine cronologico di loro posizionamento nel testo, come se fosse espressivo di una gerarchia delle regole in essi contenute. Così, negli anni cinquanta dello scorso secolo si accreditò la tesi della specialità della disciplina dei rapporti fra Stato e Chiesa (art.7) e della sua preminenza, insieme al regime dei rapporti fra lo Stato e le altre Confessioni religiose (art.8), rispetto ai diritti di libertà religiosa stabiliti in maniera più ampia ed omnicomprensiva negli articoli 19 e 20 a favore dei singoli e di tutte le formazioni sociali religiose. Questa tesi ebbe una funzione limitativa, se non sovversiva, del disegno generale della Costituzione, finanche alterando il significato della pari libertà di tutte le confessioni religiose di cui al comma 1° dell'articolo 8.

In tal modo, a nostro avviso, si è alterato il disegno generale della *legalità costituzionale*, che garantisce solo strumentalmente le formazioni sociali in vista della più piena tutela della promozione della persona umana, ma non antepone le prime ai singoli.

Nonostante che, il settore delle relazioni fra Stato e Chiesa stabilisca un "ponte" fra il vecchio ed il nuovo, richiamando il sistema dei rapporti bilaterali fra "poteri" statale e confessionale (anche grazie alla previsione di ampliamento del regime originariamente riservato alla sola Chiesa cattolica, estendendolo alle altre Confessioni religiose), esso è parte integrante del progetto costituzionale di politica ecclesiastica e – più correttamente inquadrato – non sarebbe disomogeneo con il più moderno prospetto della tutela della libertà religiosa enunciato con gli articoli 19 e 20.

Le trasformazioni politiche e sociali maturate nei decenni successivi al 1948 hanno progressivamente, anche se tardivamente, evidenziato l'inadeguatezza di tale interpretazione della Costituzione. In tempi recenti, pur nella diversità delle ispirazioni ideali e degli interessi concreti, si è andata sempre più consolidando nella scienza pubblicistica una visione del progetto costituzionale di politica ecclesiastica, che riconosce la necessità di maggiore coerenza tra il quadro generale della Costituzione, col suo sistema dei rapporti fra cittadino e istituzioni e le regole del sistema particolare delle disciplina del fenomeno religioso.

Ciò pone l'esigenza, non da tutti condivisa, di approfondire il rapporto corrente fra i due nuclei di normazione costituzionale in materia di religione: gli articoli 19 e 20, che sanciscono una generale disciplina di tutela delle libertà religiose della persona e delle formazioni sociali e gli articoli 8 e 7, che disciplinano la speciale materia dei *rapporti* della speciale categoria di organizzazioni religiose, denominate "confessioni religiose", con le istituzioni statali.

E' ormai condiviso il concetto che il diritto ecclesiastico italiano sia definibile come *legislativo libertatis* (Vitali). Si riconosce in generale che, il fenomeno religioso fu oggetto di una significativa attenzione che fonda sui bisogni della persona umana e delle formazioni sociali a carattere religioso che organizzano quei bisogni e vi danno soddisfazione.

In generale, per interpretare il sotto-sistema della disciplina costituzionale del fenomeno religioso in forma armonica con l'impianto generale dei rapporti sociali disegnato nella Costituzione, andrebbe rilevato che la tutela delle "confessioni religiose" e dei loro rapporti con lo Stato costituisce un fenomeno importante, ma che riguarda solo un aspetto del detto sotto-sistema; esso andrebbe collocato in funzione integrativa e strumentale, rispetto al principio generale della più ampia garanzia della tutela e promozione della libertà religiosa individuale e collettiva in ogni sua forma.

Solo parte della dottrina, però, condivide la nostra opinione di attribuire alla tutela delle formazioni sociali una funzione strumentale alla finalità primaria di promozione della persona e dei suoi bisogni. La prassi dominante continua a privilegiare il regime delle relazioni dello Stato (istituzione) con la chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose, di cui agli articoli 8 e 7 rispetto alla tutela generale delle libertà religiose contenuta nell'articolo 19 e della chiesa di cui all'articolo 20.

Le *confessioni religiose*, di cui parla l'articolo 8 e fra le quali va compresa la chiesa cattolica (che ne costituisce il modello), non sono da confondere con le altre forme di organizzazione collettiva del fenomeno religioso presente nella società italiana. Le *confessioni religiose* sono una categoria di soggetti collettivi religiosi creata dai Costituenti per indicare: non qualsiasi forma organizzata di interessi religiosi, ma un gruppo più ristretto fra quelle organizzazioni, così qualificato perché riferito a soggetti che presentano determinate caratteristiche che le pongono in posizione apicale fra la enorme e multiforme massa di formazioni sociali religiose.

Proprio perché la categoria delle confessioni religiose fu conosciuta dai Costituenti avendo presente il *modello*, costituito dalla chiesa cattolica, si ritiene propriamente siano *confessioni religiose* solo quelle organizzazioni che presentino i caratteri di forte radicamento nella società, di organizzazione istituzionale molto ben strutturata e conoscibile, che abbiano esigenze specifiche (riti, personale, spazi, comportamenti) non incompatibili con la legalità costituzionale, ma bisognose di particolare rilevamento istituzionale per non subire impedimenti alla libera esplicazione dei propri compiti.

La disciplina costituzionale dei rapporti fra Stato e confessioni religiose, insomma, fa riferimento alle forme apicali di organizzazione collettiva religiosa, cui le istituzioni statali prestano grande attenzione per l'importanza degli

interessi che in esse si aggregano. Perciò riconoscono loro tutele particolari che, tuttavia, non possono in alcun modo alterare il quadro generale dei valori e dei principi innanzi succintamente rappresentati.

Gli articoli 7, comma 2° ed 8 comma 3°, configurano relazioni dirette fra le rappresentanze di queste formazioni sociali apicali della religiosità e le istituzioni civili; quindi, in qualche modo condizionano la sovranità statale, che riconosce un limite alla propria competenza, costituito dall'autonomia originaria di tutte le confessioni religiose. Solo per questo gli odierni articoli 8 e 7 furono collocati fra i *Principi fondamentali*, avvicinandoli alla disciplina internazionalistica della Costituzione (artt.10 e 11). Presiedettero a questa collocazione ragioni di equilibrio espositivo, ma non si intese sancire una loro prevalenza o supremazia sul più ampio sistema di principi degli articoli 19 e 20.

## 6. LIBERTÀ RELIGIOSA, IMMIGRAZIONE ISLAMICA ED INTEGRAZIONE EUROPEA

Due fattori, apparentemente contrastanti, ma sostanzialmente complementari e innovativi, inducono a nuove riflessioni: la progressiva integrazione dei vecchi Stati nazionali in una rete sempre più ampia di relazioni ed Istituzioni sovranazionali è un fenomeno al quale l'Italia partecipa con convinzione politica, anche se con la discontinuità e le differenze dovute alla successione delle maggioranze governative<sup>51</sup>.

Tale fenomeno produce un confronto continuo fra le culture sociali e politiche dei diversi Stati, che determina una progressiva convergenza su alcuni valori di fondo, ivi compreso il patrimonio delle libertà religiose personali e delle formazioni sociali a carattere religioso.

Su questo terreno specifico, l'Italia ha contribuito con l'apporto del suo progetto costituzionale, rivelatosi di notevole apertura e flessibilità, molto moderno, tanto da essere imitato da più recenti democrazie, quali, ad esempio, la Spagna<sup>52</sup>.

La prassi del confronto fra le diverse culture, poi, nel nostro Paese, ha anche contribuito notevolmente alla elaborazione di schemi dottrinali che hanno avvicinato le opinioni delle diverse ispirazioni ideologiche, attenuando i contrasti, specie interpretativi, legittimamente esistenti in virtù del pluralismo ideologico, ma anche paralizzanti la possibilità di soluzione di problemi materiali.

Secondo fattore innovativo, comune a molti Stati, specie a quelli di

<sup>51</sup> G. MACRI', M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Bari-Roma, 2006. V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica*, Giappichelli, Torino 2000.

<sup>52</sup> Ciò ha alimentato una intensissima rete di relazioni scientifiche e di scambi culturali, tanto da potersi annoverare fra i membri della comunità scientifica italiana anche colleghi stranieri come Alberto de la Hera, Ivan Ibán, Víctor Reina, per fare il solo esempio della Spagna.

maggior benessere dell'occidente europeo, ma che si caratterizza in modo diverso da Paese a Paese, è il fenomeno dell'immigrazione di numerosissimi nuclei di popolazioni provenienti dai paesi più poveri<sup>53</sup>. Costoro provengono da civiltà, culture, religioni notevolmente diverse da quelle tradizionalmente radicate nel nostro territorio, (es: l'Islam) portando problemi e bisogni nuovi, che ci costringono a rivedere le stesse categorie di pensiero sulle quali si sono fino ad oggi formati i metodi dello studio<sup>54</sup>.

I nuovi fenomeni sociali di immigrazione in Italia hanno origine dal vicino mediterraneo (Africa, Balcani) o anche da altri continenti (Stati Uniti, Cina, Thailandia, estremo oriente) ed hanno portato lo svilupparsi di fenomeni di comunicazione fra culture e religioni anche molto nuove, portatrici di domande e bisogni, cui il potere politico e la stessa scienza giuridica stentano a tenere dietro.

I fenomeni più rilevanti sono: la presenza di più espressioni di cultura e religione islamica e l'insediamento di nuove culture di origine orientale (Buddismo)<sup>55</sup>.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### **Sui caratteri della Costituzione, sul progetto costituzionale di politica ecclesiastica:**

AMATO G. e BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.

BERLINGO' S., CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Le fonti del diritto ecclesiastico* Torino, 1993.

BIN R., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 1998.

BOTTA R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002

BOTTA R. (a cura di), *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali, comunali*, Milano, 1999.

CARDIA C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Bologna, 2003.

CASUSCELLI G., *Post-confessionismo e transizione*, Milano, 1984.

<sup>53</sup> V. TOZZI G. MACRI', *Europa e Islam – Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2009.

<sup>54</sup> Tra gli studiosi attenti a tale fenomeno si segnalano per primi Luciano Musselli, Silvio Ferrari, Giovanni Battista Varnier. Lo sviluppo delle relazioni internazionali, specie fra gli Stati europei, ha anche determinato l'incremento dell'attenzione dei nostri studiosi alle convenzioni internazionali (Giovanni Barberini) ed agli studi comparatistici: Francesco Onida, recenti gli studi in materia, di Margiotta Broglio, Casucelli, Mirabelli e Ferrari.

<sup>55</sup> O. BUCCI, *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro la bilancia e il ferro*, ESI, Napoli, 2006.

- CASUSCELLI G., *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999.
- COLAJANNI N., *Confessioni religiose ed intese*, Bari, 1990.
- DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2011.
- FERRARI S. (a cura di), *Concordato e costituzione*, Bologna, 1985.
- FLORIS P., *Autonomia confessionale*, Napoli, 1992.
- LEZIROLI G. (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Napoli, 2004
- MACRI' G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso – Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004.
- MACRI' G., TOZZI V. (a cura di), *Europa Islam – Ridiscutere i fondamenti della disciplina giuridica delle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2009
- MANGIA A., *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad.dir.pol.eccl.*, 2/2002, p.343 ss.
- JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979.
- PARISI M. e TOZZI V. (a cura di), *Istanze autonome e diritti civili in Italia e Spagna*, *Annali*, n.8/2007, Dip. di Scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione, Università del Molise, Napoli, 2007
- PARLATO V. e VARNIER G.B. (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995.
- TOZZI V. (a cura di), *Concordato: opinioni a confronto*, Napoli, 1984.
- TOZZI V. (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, 1993.
- TOZZI V., *Il diritto civile di libertà religiosa*, in PARISI M. e TOZZI V. (a cura di), *Istanze autonome e diritti civili in Italia e Spagna*, *Annali*, n.8/2007.
- TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, n. 1, p.245 ss.
- TOZZI V., *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di politica ecclesiastica*, in *Stato e Chiese*, rivista telematica, 21.5.2007, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1-2 del 2007, p.171 ss.
- TOZZI V., *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in PACE E. (a cura di), *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Padova, 2009, p.432 ss; ed in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, w.w.w.statoechiese.it, 21.4.2008.
- TOZZI V., *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 25.3.2008.
- VECCHIO CAIRONE I., *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, Salerno, 1990.

ZAGREBELSKY G., *Diritto costituzionale*, Torino, 1987.

**Sul centralismo e federalismo, l' Interventismo dello Stato sociale:**

CIMBALO G. e ALONSO PERES J.I. ( a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, 2006.

LO CASTRO G., *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana*, in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, 1985, p.304 ss.

SORACE D., *Il governo dell'economia*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, (a cura di AMATO G. e BARBERA A.), Bologna, 1986, 789 ss.

BALBONI E., *I servizi sociali*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, (a cura di AMATO G. e BARBERA A.), Bologna, 1986, 837 e ss.

TOZZI V., *Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà*, in CIMBALO G. e ALONSO PERES J.I. ( a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p.57.