



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno IV - n. 2-2009**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

**8**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno IV - n. 2-2009  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
G. Fubini, A. Vincenzo  
S. Ferlito, L. Musselli  
G. J. Kaczyński  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
A. Fuccillo  
F. De Gregorio  
S. Testa Bappenheim  
G. Schiano  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

# *Proposta per una legge organica sulla libertà di religione*

MARCELLO SALEMME

## 1. *Condizioni del quadro attuale*

I mutamenti degli equilibri economico-politici che hanno interessato negli ultimi decenni l'Europa orientale, l'Africa settentrionale ed il sud-est asiatico, hanno reso il nostro Paese meta di un flusso costante di immigrati, diretti sia in Italia che verso altre destinazioni europee, suscitando una serie di problemi inimmaginabili in passato poiché i nuovi immigrati, a ragione della loro diversa e lontana origine geografica, sono portatori di costumanze e credenze profondamente eterogenei tra loro e diversi da quelli autoctoni<sup>1</sup>. Ma non per questo ai nuovi consociati può essere preclusa la possibilità di divenire parte integrante ed attiva della società, sicché il giurista ed il legislatore debbono

---

<sup>1</sup> Per un'ampia trattazione Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Minoranze mussulmane in Italia nel XX secolo*, in vol. AA. VV., *Storia dell'Italia religiosa. 3 L'età contemporanea*, Laterza, Bari, 1995, p. 485; GAETANO DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, p. 16; ITALO DE SANDRE, *Fattore religione e organizzazione complessa della riproduzione sociale quotidiana: alcuni problemi di approccio*, in AA. VV., (a cura di S. BURGASSI – G. GUIZZARDI), *Il fattore religione nella società contemporanea*, F. Angeli, Milano, 1983, pp. 133 e ss; SARA DOMMANIELLO, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, marzo 2007, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), del 3 novembre 2008, p. 23; GIANFAUSTO ROSOLI, *I movimenti di migrazione e i cattolici italiani*, in AA. VV. (a cura di ELIO GUERRIERO), *La Chiesa in Italia dall'unità ai nostri giorni*, San Paolo, Torino, 1996, p. 300; GIOVANNI GOZZINI, *Le migrazioni di ieri e di oggi. Una storia comparata*, Mondadori, Milano, 2005, p. 53. Senza tema di smentita, è possibile ritenere che il fenomeno migratorio abbia inciso, e stia incidendo, profondamente sull'assetto sociale italiano con implicazioni del tutto nuove sul fattore religioso fortemente dipendente dall'assetto sociale. Infatti, mentre la maggior parte degli immigrati di inizio XX secolo proveniva dalle aree del nord Africa e dell'Asia mediterranea, recando con sé solo la cultura islamica, sempre più spesso gli spostamenti dell'epoca attuale riguardano aree lontane sia geograficamente che culturalmente ed espongono costantemente le società oriunde al confronto con nuove realtà, nuovi modi di intendere la religiosità, generando seri problemi di inserimento per i nuovi arrivati.

urgentemente misurarsi con il fenomeno della multietnia e dei nuovi connotati che assumono, di conseguenza, le questioni legate alla libertà di religione. Il necessario realismo porta ad escludere che la proposta di uno stravolgimento della situazione attuale, che passi attraverso la radicale riforma delle norme costituzionali ed ordinarie riferite all'argomento, possa esitare felicemente, in quanto rischierebbe solamente di infrangersi contro il muro del bieco ontologismo e costituirebbe l'ennesima occasione perduta per migliorare, seppur marginalmente, quanto di modificabile vi sia; viceversa sembra preferibile una soluzione che, pur rischiando di apparire parziale, possa realisticamente trovare riscontro pratico. Un approccio in chiave realisticamente propositiva, viceversa, deve muovere dalla conoscenza della realtà su cui si intende agire, di modo da pervenire, senza inutili allarmismi od altrettanto inutili fatue ambizioni, alla consapevolezza degli obiettivi possibili.

L'elaborazione di una tale proposta richiede la conoscenza degli elementi costitutivi della nostra società<sup>2</sup>, frutto di una sedimentaria evoluzione di eventi e circostanze che l'hanno resa unica, peculiare ed irripetibile. Su questo aspetto vale la pena ricordare che l'assetto multiregioso della società degli antichi romani<sup>3</sup> venne irrimediabilmente minato dalla diffusione del

---

<sup>2</sup> ANTONIO BALDASSARRE, *Libertà. Problemi generali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, 1990, XIX, pp. 30 e ss.; PIERO BELLINI, *Libertà dell'uomo...*, cit., p. 198; RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1994, pp. 335 e ss.; CARLO CARDIA, *Società moderna e diritti di libertà*, in vol., AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 36; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Articolo 19*, in vol. AA. VV. (a cura di GIUSEPPE BRANCA), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Zanichelli, Bologna, Società editrice del Foro italiano, Roma, 1977, p. 240; SERGIO LARICCIA, *Diritto ecclesiastico...*, cit., pp. 550-554; P. PERLINGERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, 1986, p. 21; MARIO TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà del diritto di libertà religiosa*, in vol. ID., *Vecchi e nuovi saggi...*, cit., p. 152. Non può sfuggire che la libertà religiosa non è una qualsiasi libertà giuridica, sterilizzata dai connotati storici, politici e sociali, che la caratterizzano.

<sup>3</sup> Per l'approfondita analisi di tali periodi storici si vedano, tra gli altri, PIER GIOVANNI CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa. I Chiesa e Stato dall'avvento del cristianesimo agli inizi della monarchia assoluta*, Giuffrè, Milano, 1981; MARIO A. MANACORDA, *Dal politeismo al monoteismo in Roma antica*, in *Lettere internazionali*, n. 71, I Trimestre 2002, pp. 182 e ss.; FRANCESCO RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il mulino, Bologna, 1992; FRANCESCO SINI, *Dai documenti dei sacerdoti romani: dinamiche dell'universalismo nella religione e nel diritto pubblico di Roma antica. Relazione presentata nel XXII Seminario Internazionale di Studi Storici "Da Roma alla Terza Roma. I luoghi dell'universalismo da Roma a Costantinopoli a Mosca*, Roma, 21-23 aprile 2002; ID., *Initia urbis: la fondazione di Roma tra teologia e diritto nei poeti dell'epoca di Augusto: Virgilio e Ovidio*, in riv. *Diritto@storia*, 2002, 1, su [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it) del 19 giugno 2007; LORENZO SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 1987; MARTA SORDI, *Tolleranza e intolleranza nell'antichità*, in vol. AA. VV. (a cura di MARIO SINA), *La tolleranza religiosa. Indagini storiche e riflessioni filosofiche*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1991, p. 12; FRANCESCO SINI, *Diritto e pax deorum in Roma Antica*, in riv. *Diritto e Storia*, n. 5, 2006, su [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it) del 19 maggio 2007; ID., *Sua cuique civitati religio. Religione e diritto pubblico in Roma antica*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 50 e ss.; ANDRÈ MAUNDOZE, *Le persecuzioni nei primi secoli della Chiesa*, in vol. AA.VV., *Storia*

cristianesimo, fautore di un processo di compenetrazione tra Chiesa e potere temporale che, insuflato dagli eventi bellici e politici del basso medioevo<sup>4</sup>, suscitò quell'antagonismo che canora oggi logora il dibattito in materia religiosa<sup>5</sup>, schermato il nostro Paese dai progressi culturali e sociale dell'Europa illuminista<sup>6</sup>. Questo dato empirico non deve essere trascurato dal giurista il quale non può, quindi, pretendere di importare *sic et simpliciter* quanto sia efficace in contesti sociali diversi dal nostro.

L'obiettivo da perseguire deve essere, comunque, quello di garantire la laicità delle istituzioni pubbliche. Oggigiorno, alla luce dei riverberi che i mutamenti sociali irradiano sul dibattito intorno a questioni religiose e, di conseguenza, sull'oggetto della laicità, emerge la vetustà del vecchio modulo di contrapposizione tra cattolicesimo e Stato<sup>7</sup>, poiché i mutamenti prima de-

---

*vissuta del popolo cristiano*, Società editrice internazionale, Torino, 1985, p. 47; RAMSAY MACMULLEN, *La diffusione del cristianesimo nell'Impero romano*, Laterza, Bari, 1989, p. 19; MAURO PESCE, *Il cristianesimo e la sua radice ebraica. Con una raccolta di testi sul dialogo ebraico-cristiano*, Dehoniane, Bologna, 1994, pp. 34-35; MARIO A. MANACORDA, *Dal politeismo al monoteismo in Roma antica*, in *Lettere internazionali*, n. 71, I Trimestre 2002.

<sup>4</sup> Per uno studio del periodo storico si rimanda a: VINCENZO AIELLO, *Cassiodoro e la tradizione su Costantino*, in vol. AA. VV. (a cura di SANDRO LEANZA), *Cassiodoro dalla corte di Ravenna al Vivarium di Squillace*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1986, pp. 131-157; LELLIA CRACCO RUGGINI, *Società provinciale, società romana, società bizantina in Cassiodoro*, in vol. AA. VV. (a cura di SANDRO LEANZA), *Cassiodoro dalla corte di Ravenna al Vivarium di Squillace*, cit., pp. 245-261; BIAGIO SAITTA, *Religionem imperare non possumus. Motivi e momenti della politica di Teoderico il Grande*, in riv. *Quaderni Catanesi*, 8, 1986, pp. 63-88; ID., *La 'civiltas' di Teoderico. Rigore amministrativo, 'tolleranza' religiosa e recupero dell'antico nell'Italia ostrogota*, L'Erma, Roma, 1994; ID., *Ebrei e orientali nell'Italia settentrionale fra il IV e il VI sec. d.C.*, Pontificia Università Lateranense, Roma, 1984, pp. 210-213 e 234-235; KARL A. FINK, *Chiesa e papato nel medioevo*, Il mulino, Bologna, 1987, p. 13.

<sup>5</sup> PIERO BELLINI, *Seculum christianum Sui modi di presenza della Chiesa nella vicenda politica degli uomini*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 51; DINO CARPANETTO-GIUSEPPE RICUPERATI, *L'Italia del Settecento. Crisi, trasformazioni, Lumi*, Laterza, Roma, 2008, p. 136. L'episcopato di Roma non restò indenne dalle conseguenze degli epiloghi politici dell'Impero, che se da un lato gli costarono la perdita della universalità mutuata dalla estensione territoriale dell'Impero, dall'altro gli offrirono la possibilità di colmare la vacuità politica che affliggeva l'Italia instaurandovi il proprio potere temporale. Dunque, mentre la Gallia venne interamente occupata dai Franchi e la Spagna dai Visigoti, in Italia si sviluppò il germe pernicioso della frammentazione politica e sociale, nelle cui piaghe riuscì ad impelagarsi la Chiesa di Roma quale unica forza sopravvissuta all'impero, abile nello sfruttare il vuoto di potere e le lacerazioni sociali che essa stessa alimentò.

<sup>6</sup> IM HOF, *L'Europa dell'Illuminismo*, traduzione di Alessandro Califano, Laterza, Roma, 1993, p. 182; SIMONETTA SOLDANI, *Il ritorno della Rivoluzione*, in vol. AA. VV., *Storia contemporanea*, Donzelli, Roma, 1997, pp. 35 e ss.

<sup>7</sup> SILVIO FERRARI, *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, in vol. AA. VV. (a cura di ADOLFO CERRETI-LOREDANA GARLATTI), *Laicità e Stato di diritto. Atti del IV convegno di facoltà. Università di Milano Bicocca, 9-10 febbraio 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 99 e ss.; LUCIANO GUERZONI, *Note preliminari...*, cit., pp. 72 e ss.; BARBARA RANDAZZO, *Le laicità...*, cit., p. 22; PAOLO STEFANI, cit., p. 67. Quella della laicità è una vicenda tutta europea, figlia dell'illuminismo, emblematicamente sin-

scritti hanno piantumato nella società oramai “post-secolare”<sup>8</sup> un pluralismo ideologico e religioso bisognoso di istituzioni capaci di una tolleranza non dispregiativa<sup>9</sup>, che sia di apertura ed accoglimento e che, giuridicamente, implichi il divieto di catalogare, prima ancora che discriminare, chicchessia in base alla sua opinione religiosa<sup>10</sup>. Tralasciando la laicità filosofica in senso cosmico e centrando l’attenzione sulla laicità dello Stato<sup>11</sup>, in prima approssimazione per il giurista la laicità postula la separazione tra la sfera temporale e quella spirituale<sup>12</sup> ed inferisce le modalità in cui le istituzioni pubbliche, nel loro complesso, reagiscono quotidianamente alle istanze religiose proposte dai singoli individui<sup>13</sup>, senza assurgere a causa scatenante, o comunque giustificativa, di discriminazioni anticlericali od antireligiose, poiché laicità non vuol dire agnosticismo o miscredenza religiosa<sup>14</sup>, ma si pone, con maggiore raffinatezza, come estrinsecazione della sovranità di uno Stato capace di decidere di mantenersi equidistante da ciascuna delle verità trascendentali che liberamente circolano sul suo territorio<sup>15</sup>.

---

tetizzata nella esperienza francese che, nelle sue fasi incipienti, riguardava in particolare i rapporti tra lo Stato e la sola Chiesa Cattolica, coinvolti in un infinito “iudicium finium regundorum”.

<sup>8</sup> GIAN E. RUSCONI, *Laicità ed etica pubblica*, in vol. AA. VV. (a cura di ADOLFO CERRETI-LOREDANA GARLATI), *Laicità e Stato di diritto. Atti del IV convegno di facoltà. Università di Milano Bicocca, 9-10 febbraio 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 25 e ss.

<sup>9</sup> Nernestong G. Valdes, *Tolleranza...*, pp. 167 e ss.

<sup>10</sup> BARBARA RANDAZZO, *Le laicità...*, cit., p. 19.

<sup>11</sup> LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Stato laico, pensiero laico, pensiero dello Stato laico*, in vol. AA. VV. (a cura di ADOLFO CERRETI e LOREDANA GARLATI), *Laicità e Stato di diritto. Atti del IV convegno di facoltà. Università di Milano Bicocca, 9-10 febbraio 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 58.

<sup>12</sup> PAOLO STEFANI, cit., p. 10.

<sup>13</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere...*, cit., p. 8; GIOVANNI CIMBALO, *Laicità come strumento...*, cit., p. 11; SILVIO FERRARI, *La nozione di laicità...*, cit., p. 121; PAOLO STEFANI, cit., p. 108. La laicità si rivolge principalmente agli individui, assicurando loro la libertà di scegliere se partecipare alla vita delle organizzazioni sociali, certi di godere della protezione dello Stato anche nei confronti delle entità stesse, conservando lo status di “individuo nella moltitudine”, di modo che uno degli attori dialogici contrapposto allo Stato sia l’individuo. Solo in questo modo viene garantita la piena, concreta e paritaria, tutela di tutte le opinioni religiose individuali, sconfessando ogni apprezzamento etico circa la bontà dell’opinione, circa il consolidamento sociale della fede eventualmente professata e circa qualsivoglia parametro numerico o sociologico.

<sup>14</sup> LUCIANO GUERZONI, *Note preliminari...*, cit., p. 70.

<sup>15</sup> RAFFAELE AIELLO, *Tolleranza italiana...*, cit., p. 108; SILVIO FERRARI, *È Cambiato il vento?*, in riv. *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 1995, 1, p. 9; LUCIANO GUERZONI, *Note preliminari...*, cit., p. 79; GIUSEPPE LEZIROLI, *La confessione della laicità*, in riv. *Diritto e religioni*, Rubettino, 2007, 1, pp. 252 e ss. Lo Stato pluralista non solo deve rinunciare a proporre un proprio progetto etico, ma deve soprattutto garantire la libertà religiosa di ciascuno senza trascinare nel male opposto, non per questo meno grave, del laicismo, che, mediante un’ontologica avversione per il sentimento religioso, lo rende non meno “chiuso” dello Stato integralista e, quindi, stride con il senso di apertura proprio della laicità di impronta liberale.

## 2. La libertà di religione nel pensiero del Costituente

L'Assemblea costituente del 1946 operò al cospetto di una società instabile ed affaticata da venti anni di dittatura, un lungo e virulento conflitto e una malcelata guerra civile, ed aveva da perseguire ad ogni costo, tra le altre, la questione della pacificazione religiosa<sup>16</sup>. Per questi motivi il dibattito circa l'atteggiamento che avrebbe dovuto assumere lo Stato in ordine a questioni religiose fu molto acceso, risentendo sia delle profonde ingerenze che la Curia romana riusciva ad esercitare sui deputati della D.C.<sup>17</sup> contrapposti ai colleghi laici<sup>18</sup>, sia della matrice fascista della legislazione ecclesiasticistica vigente<sup>19</sup>. Ne risultò un testo che analizza il fenomeno religioso sotto diversi aspetti<sup>20</sup> disciplinando i rapporti tra Stato e confessioni religiose con gli articoli 7 e 8, collocati tra i Principi fondamentali, e garantendo a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, con gli articoli 19 e 20 collocati fra i diritti e doveri dei cittadini<sup>21</sup>.

Il principale referente costituzionale per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse della cattolica risiede certamente nell'articolo 8<sup>22</sup>, il cui testo definitivo fu il compromesso<sup>23</sup> all'esito di dibattiti connotati dall'insalubre contrapposizione ideologica che animarono sia i

---

<sup>16</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La riforma...*, cit., p. 45.

<sup>17</sup> CARLO BOMPENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, Il mulino, Bologna, 1979, p. 115 e ss., 152 e ss. e 219 e ss. Il regime fascista non cadde sotto il solo peso della disfatta militare ma, analogamente ad ogni fenomeno sociale e politico, implose logorato da una lenta dilacerazione avviata ben prima del 25 luglio 1943, durante un periodo in cui il papato, non disdegnando la possibilità di rinverdire le dirigenze fasciste mediante una loro ricollocazione entro una "nuova" classe politica, profitto dell'occasione per spianare la strada al costituendo partito della Democrazia Cristiana mediante una facile pastorale caritativa su una popolazione resa indigente dalla tragedia bellica.

<sup>18</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), marzo 2008, p. 2.

<sup>19</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La riforma...*, cit., p. 45.

<sup>20</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa e costituzione*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), febbraio 2008, p. 1.

<sup>21</sup> SERGIO LARICCIA, *La libertà in materia religiosa*, in vol. AA. VV., (a cura di VALERIO TOZZI), *Nuovi studi di Diritto canonico ed ecclesiastico*, Edisu, Salerno, 1990, p. 347. Id., *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*, in riv. telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), marzo 2008, p. 3. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi ed interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 27.

<sup>22</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Giuffrè Milano, 1974, pp. 15 e ss.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati...*, cit., pp. 140 e ss.

<sup>23</sup> BARBARA RANDAZZO, *La costituzione italiana e il pluralismo religioso*, in riv. *Missione Oggi*, n. 6, giugno-luglio 2005, pp. 8-12.

lavori della I sottocommissione, sia quelli della Commissione dei settantacinque, sia quelli del *plenum*<sup>24</sup>, preferito ad altri che avrebbero consacrato inequivocabilmente la laicità dello Stato<sup>25</sup>. Complessivamente, checché possa desumersi dalla lettera del suo primo comma che sembrerebbe equiparare tutte le confessioni religiose<sup>26</sup>, l'articolo 8 è da intendersi quale *minus abens* rispetto al precedente articolo 7, in quanto costola dello stesso<sup>27</sup> ed astretto a lungo da parte della dottrina entro un'interpretazione restrittiva e disarticolata dalle altre norme costituzionali<sup>28</sup>. Si dovette aspettare, infatti, gli anni settanta del secolo conchiuso perché, nel solco dei più ampi progressi delle libertà civili<sup>29</sup> e dei vacillanti passi verso la laicizzazione del Paese<sup>30</sup>, prendesse a muoversi un lento processo di emancipazione dell'articolo 8<sup>31</sup>, intravedendovi ulteriore applicazione del concetto della bilateralità sancito dall'articolo 7 come strumento regolatore dell'intero sistema dei rapporti tra lo Stato e

---

<sup>24</sup> Per la ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente si vedano: VITTORIO FALZONE-FILIPPO PALERMO-FRANCESCO COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana, Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note di riferimento*, Colombo, Roma, 1969. Cfr. l'intervento del relatore di maggioranza Giuseppe Dossetti, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, seduta del 12 aprile 1947, pp. 2790 e ss.; Cfr. seduta del 25 marzo 1947, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), link HomePage/Assemblea Costituente/ Introduzione. RAFFAELE BOTTA, *Sentimento religioso e Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 67 e ss.; LAURA GOVERNATORI RENZONI, *Gli artt. 7 e 8 della Costituzione nelle valutazioni della giurisprudenza (1948-1972)*, in vol. AA.VV., *Individuo, gruppi confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 412; GIOVANNI LONG, *Le confessioni... , cit., religiose «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 31 e ss.; CESARE MIRABELLI, *Intese fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1983, Appendice, vol. IV, p. 393, nota 1.

<sup>25</sup> NICOLA COLAIANNI, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica nel pluralismo statale*, in vol. AA. VV. (a cura di RAFFAELE COPPOLA), *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio della libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 45 e ss.; VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali...*, cit., p. 31, nota 5.

<sup>26</sup> VITTORIO FALZONE-FILIPPO PALERMO-FRANCESCO COSENTINO, cit., p. 37 ss.; GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1949, pp. 293 e ss.; PAOLO BARILE, *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1953, I, p. 343; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in riv. telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) di 5 novembre 2007, p. 11.

<sup>27</sup> NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 20; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La riforma...*, cit., p. 46.

<sup>28</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Lo studio del diritto...*, cit., SILVIO FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuale e riviste (1929-1979)*, Milano, 1979, pp. 167 e ss..

<sup>29</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 4.

<sup>30</sup> SERGIO LARICCIA, *La libertà in materia religiosa*, cit., p. 384.

<sup>31</sup> MARIO TEDESCHI, *Stato e confessioni acattoliche*, in vol. MARIO TEDESCHI, *Saggi di diritto ecclesiastico*, Torino, 1987, pp. 107 e ss.



tutte le confessioni religiose<sup>32</sup>. Tuttavia, l'estensione del principio pattizio ai culti diversi dal cattolico non è bastata, né avrebbe potuto da sola bastare, a superare le differenze che passano tra la condizione della Chiesa cattolica e le altre confessioni, non riuscendo ad andare oltre un parallelismo meramente teorico<sup>33</sup> che non trova riscontro neanche riguardo al rito seguito per addivenirsi ai due ordini di accordo: intesa e concordato. Infatti, *ictu oculi* emerge che, mentre nessun limite è possibile porre all'organizzazione della confessione cattolica, indipendente e sovrana nel proprio ordine<sup>34</sup>, le altre confessioni religiose operano sotto il limite del rispetto dell'"ordinamento giuridico italiano"<sup>35</sup> e debbono rispettare i principi costituzionali dello Stato<sup>36</sup>. Inoltre, non deve sfuggire che l'eguale libertà avanti alla legge assicurata alle diverse confessioni non postula un'identica scacchiera dei rispettivi rapporti con lo Stato<sup>37</sup>, valendo, invece, a garantire esclusivamente un eguale "punto di partenza"<sup>38</sup> che deve, o avrebbe dovuto, essere garantito a tutte le confessioni<sup>39</sup>. Viceversa, con il dovuto realismo occorre ammettere che l'uguaglianza decantata dal primo comma dell'articolo 8 non è riuscita a tradursi in concreti provvedimenti normativi perequativi, osteggiati dalla disparità dei mezzi di pressione di cui godono le diverse confessioni religiose<sup>40</sup> e dalla pesante mole di norme di dettaglio che avvantaggiano la Chiesa Cattolica<sup>41</sup>.

Ovviamente la norma in parola non deve essere considerata alla stregua di un enclave normativo, ma deve essere letta alla luce dell'intero impianto costituzionale, con particolare attenzione alle disposizioni di cui agli articoli

---

<sup>32</sup> PAOLO BARILE, *Appunti...*, cit., p. 348; SILVESTRO LANDOLFI, cit., p. 41, nota 49.

<sup>33</sup> GIOVANNI QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in vol. AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro*, Giuffrè, Milano, 1968, I, p. 599 ss.

<sup>34</sup> Cfr. Art. 7 Cost.

<sup>35</sup> Cfr. art. 8 Cost.

<sup>36</sup> MARIO TEDESCHI, *Stato e confessioni...*, cit., p. 108.

<sup>37</sup> FRANCO BOLOGNINI, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'articolo 8 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 49. BARBARA RANDAZZO, *La costituzione...*, cit., pp. 8-12. Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 30 novembre 1957 n. 125*, in *Raccolta Corte costituzionale*, vol. IV, 1957, p. 252.

<sup>38</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1986, pp. 377 e ss..

<sup>39</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p. 4.

<sup>40</sup> PAOLO GISMONDI, *La posizione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose*, in riv. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, p. 1209, ID, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in riv. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 1221, ID, *Culti acattolici* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, XI, pp. 441-550. PAOLO MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984, p. 74.

<sup>41</sup> GIUSEPPE OLIVIERO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Torino, 1968, p. 67.

2, 3, 19 e 20<sup>42</sup>. Occorre parametrarne la lettura all'articolo 19, che costituisce la traduzione in ambito religioso delle libertà individuali consacrate dalla Costituzione mediante gli articoli da 13 a 21. La bozza elaborata dalla Prima Sottocommissione aveva una formulazione più articolata<sup>43</sup> di quella sfoltita dalla Commissione dei 75<sup>44</sup> ed approvata dall'Assemblea, che preferì non allontanarsi dalla *foram mentis* prerepubblicana mediante formule capaci di salvaguardare anche le opinioni ateistiche<sup>45</sup>. Il dibattito sviluppato intorno a questa norma ha visto contrapporre quanti vi intravedono un diritto pubblico subbiiettivo<sup>46</sup> a coloro che preferiscono leggersi una "libertà giuridica"<sup>47</sup> facilmente intellegibile con l'inedita concezione dei rapporti tra le pubbliche istituzioni e gli individui varate dalla Carta che, superando il giuspositivismo, avrebbe delineato una fluidità dei rapporti tale da collocare la libertà di religione fuori ed al disopra delle concettualizzazioni tradizionali<sup>48</sup>. Trascurando ogni valutazione circa la particolare categoria dei diritti pubblici subbiettivi<sup>49</sup>, sommessamente si ritiene che il dato testuale dovrebbe lasciar propendere per la soluzione che intravede nell'articolo 19 un diritto, limitato solo dal doveroso rispetto di antitetici diritti egualmente sanciti dalla Costituzione<sup>50</sup>; né, d'altro canto, pare che ancorare la libertà di religione in maniera scaltra

---

<sup>42</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordato...*, cit., p. 154 ss.

<sup>43</sup> Cfr. seduta del 18 dicembre 1946, in [www.legislature.camera.it/](http://www.legislature.camera.it/), *linc HomePage\Assemblea Costituente\Introduzione*.

<sup>44</sup> Cfr. seduta del 12 aprile 1947, in [www.legislature.camera.it/](http://www.legislature.camera.it/), *linc HomePage\Assemblea Costituente\Introduzione*.

<sup>45</sup> Cfr. seduta del 12 aprile 1947, in [www.legislature.camera.it/](http://www.legislature.camera.it/), *linc HomePage\Assemblea Costituente\Introduzione*.

<sup>46</sup> GAETANO CATALANO, cit., p. 55; PIETRO COLELLA, *Ordinamento canonico e principi conciliari*, in *Teoria e prassi*, cit., p. 490; PIERO A. D'AVACK, *Trattato...*, cit., p. 29; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico...*, cit., p. 169 ss.; CESARE MAGNI, *Interpretazione del diritto Italiano sulle credenze di religione. Prospettive analitiche e strutture d'ordine delle scelte normativo*, Cedam, Padova, 1959, I, pp. 92 ss.; ANNA RAVÀ, *Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa*, in AA.VV., *Atti del Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico "individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico"*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 29; G. SARACENI, *Prelezioni di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1975, p. 42; ENRICO VITALI, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiastica*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1980, I, pp. 24 e ss.; SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, in riv. telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del febbraio 2007, p. 2.

<sup>47</sup> MARIO RICCA, *Commento all'articolo 19 Costituzione*, in vol. AA. VV. *Commentario alla Costituzione italiana*, Utet, Milano, 1998, pp. 420 e ss.

<sup>48</sup> MARIO RICCA, *Commento...*, cit., p. 425.

<sup>49</sup> PAOLO DI MARZIO, *Contributo alo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000, pp. 51 e ss.

<sup>50</sup> SERGIO LARICCIA, *La libertà in materia religiosa*, cit., pp. 349 e ss.

e pragmatica ad una precisa categoria giuridica, qual è quella del diritto soggettivo giustapposto a precisi obblighi in capo alle autorità pubbliche ed in capo a tutti i consociati, equivalga a sminuire la incontestabilmente grande portata ed il profondo valore che, giustamente, comunemente vengono riconosciuti alle libertà individuali in genere ed, in particolare, alla libertà di religione. Anzi, occorre evitare il rischio di accontentarsi di nuove e suggestive categorie giuridiche, capaci di far immaginare raffinate libertà formali incapaci di immediati effetti in una materia grave come quella in esame<sup>51</sup>, giungendo ad una sublimazione della libertà di religione sino ad innalzarla sull'olimpio dell'extra-giuridico, con il conseguente paradosso di sfornire di concreta e palpabile tutela le più alte aspettative dell'uomo proprio perché ritenute troppo importanti.

La norma si completa con la norma di cui al successivo articolo 20 che, approvata con largo consenso, pose un argine agli allora recenti fatti repressivi e discriminatori perpetrati dalla Milizia ai danni delle organizzazioni cattoliche<sup>52</sup>, tutelando le entità associative con finalità religiose da oneri ed imposizioni particolari. Il combinato disposto tra gli articoli 19 e 20 garantisce la libertà di religione tanto ad ogni persona *uti singulis*, quanto ad ogni formazione sociale aggregata da finalità culturali<sup>53</sup>, in modo da collegare l'articolo 19 al tessuto dei principi dettati dagli articoli 2 e 3, poiché non sembra si possa escludere che le entità cui si riferisce l'articolo 20 rientrino nel novero delle "formazioni sociali"<sup>54</sup> richiamate dall'articolo 2 per tutelare i "diritti inviolabili dell'uomo"<sup>55</sup>.

Con la norma da ultimo citata la Costituzione, accanto al filone liberale di origine ottocentesca che traspare dagli articoli 8, 19 e 20<sup>56</sup>, apre ad altri modelli organizzativi<sup>57</sup> imponendo alla Repubblica, quindi non solo allo Stato ma ad ogni articolazione dello stesso, di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e quale membro delle formazioni sociali

---

<sup>51</sup> SERGIO LARICCIA, *La libertà in materia religiosa*, cit., p. 346.

<sup>52</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 15.

<sup>53</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 16.

<sup>54</sup> ID., *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in riv. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 176-178.

<sup>55</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime patrizio*, Il mulino, Bologna, 1992, pp. 126 e ss.; VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 16.

<sup>56</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore...*, cit., p. 58.

<sup>57</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime patrizio...*, cit., p. 127; GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p. 3.

ove realizza la sua personalità<sup>58</sup>. Così facendo vengono riconosciute e tutelate tutte le entità associative intermedie inserite nel corpo sociale ma estranee all'organizzazione giuridica della Repubblica<sup>59</sup>, tra cui è possibile ascrivere anche le confessioni religiose<sup>60</sup>. Tralasciando una compiuta analisi dell'articolo 2 della Costituzione<sup>61</sup>, è qui sufficiente rilevare che alla sensibilità del costituente non sfuggirono neanche i rischi covati sotto l'egida di formazioni sociali, la cui forza può celare comportamenti lesivi dei diritti degli individui che ne fanno parte, gravi e pericolosi tanto quanto lo possano essere quelli di uno Stato totalitario<sup>62</sup>. Talché venne elaborato un quadro di tutela incentrato sull'individuo<sup>63</sup> al cui benessere viene funzionalizzata l'azione del diritto e dei pubblici poteri<sup>64</sup>. Nello stesso solco l'articolo 3 garantisce l'eguaglianza, sia formale sia sostanziale<sup>65</sup>, richiedendo alla Repubblica di evitare discipline differenziate<sup>66</sup> e di rimuovere ogni ostacolo al suo godimento. Atteso che una disparità di trattamento implicherebbe una diretta lesione delle libertà individuali<sup>67</sup>, viene assicurata tutela a tutte le entità soggettive, siano esse persone fisiche oppure entità pluripersonali, sul presupposto che le restrizioni ai danni di quest'ultime si ripercuoterebbero sulla condizione dei soggetti che ne fanno parte<sup>68</sup>. Analogamente a quanto osservato circa la portata del primo comma dell'articolo 8, è d'uopo precisare che la Costituzione non pretende, né autorizza, l'omologazione soggettiva, la quale sarebbe a sua volta fonte di discriminazione, ma più elegantemente pretende che a ciascuno sia garantita

---

<sup>58</sup> ENRICO VITALI, *Vilipendio della religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'art. 402 del codice penale*, Cedam, Padova, 1964, p. 52. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore...*, cit., p. 30.

<sup>59</sup> RAFFAELE COPPOLA, *Poteri dello Stato...*, cit.

<sup>60</sup> PAOLO RESCIGNO, *Interesse religioso e formazioni sociali*, in vol. AA. VV. *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 51 ss.

<sup>61</sup> Per un'approfondita disanima dell'art. 2 Cost. Cfr. AUGUSTO BARBERA, *Art. 2 (Commento a)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di GIUSEPPE BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1979, pp. 51-123.

<sup>62</sup> PIETRO RESCIGNO, *La comunità familiare come formazione sociale*, in AA.VV., *Rapporti personali nella famiglia, Quaderni del CSM*, Roma, 1980, p. 14.

<sup>63</sup> SERGIO LARICCHIA, *La libertà in materia religiosa*, cit., p. 355.

<sup>64</sup> MARCO PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in riv. *Il diritto ecclesiastico*, 2004, n. 2, p. 393.

<sup>65</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore...*, cit., p. 65.

<sup>66</sup> NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), gennaio 2007, p. 2.

<sup>67</sup> VALERIO ONIDA, *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione*, in vol. AA. VV. (a cura di VALERIO TOZZI), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno 1993, p. 49.

<sup>68</sup> RAFFAELE COPPOLA, *Poteri dello Stato...*, cit.

pari dignità “davanti alla legge”, secondo l’adagio *uniquique suum*.

In definitiva pare che lo Stato democratico abbia voluto garantire il libero svolgimento della personalità anche in tutti i settori e gli aggregati in cui si estrinseca la vita religiosa<sup>69</sup> con l’implicazione, purtroppo rimasta sovente astratta, dell’illegittimità di tutte le norme ed i comportamenti che ne costituiscono limitazioni<sup>70</sup>. Il Costituente ha elaborato un *unicum* concettuale poiché l’articolo 19 va letto in combinato con il successivo articolo 20, le organizzazioni cui questo allude sono a loro volta specificazione del diritto di associazione di cui all’articolo 18 ed in cui si estrinseca la personalità dell’individuo tutelata dagli articoli 2 e 3; così come il diritto di esercitare il culto è riconducibile al diritto di riunione sancito dall’articolo 17 ed il diritto di professare e propagandare la propria opinione religiosa non è lontano dalla libertà di manifestare le proprie opinioni disposta dall’articolo 21, o dalla libertà di insegnare i precetti della propria religione prevista dall’articolo 33<sup>71</sup>. In sintesi sembra di poter ritenere che la Costituzione assicura la centralità, e dunque l’eguaglianza, delle persone e delle varie forme istituzionali, accanto all’ineguaglianza fra le confessioni religiose<sup>72</sup>, nel senso che pare non si possa seriamente dubitare che l’avvento della Costituzione del 1948 abbia energicamente avviato il cammino verso il cambiamento del Paese, tuttavia il senso pratico deve indurre a rilevare che la natura umana, e quindi il diritto che ne è espressione, non procedono *per saltum*, ma gradualmente. Il Costituente, forse confuso dalla necessità di elaborare un testo costituzionale in meno di due anni o forse disorientato dalla necessità di trovare compromessi tra ideologie politiche contrapposte, affrontò il tema della libertà di religione con due diverse andature: certamente vi era chi pigiava il freno quando si discuteva della libertà delle confessioni diverse dalla Cattolica, ma altrettanto certamente, per rifuggire dallo spettro fascista, nessun rallentamento si avvertì allorché si dovette riconoscere all’individuo piena libertà<sup>73</sup>. Con pacatezza

---

<sup>69</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale...*, cit., p. 122; GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 67 ss.; MARIO TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in vol. AA.Vv., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1213.

<sup>70</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica...*, cit., p. 141 e Ss.; CLAUDIO ROSSANO, *L’eguaglianza giuridica nell’ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 403 e ss. *Contra*, LIVIO PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 294 e ss.

<sup>71</sup> CARLO LAVAGNA, cit., p. 481.

<sup>72</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa ...*, cit., p. 3; IVANA VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in vol. AA.Vv., *Studi in memoria di Mario Patroncelli*, Jovene, Napoli, 1989, vol. II, pp. 877-878.

<sup>73</sup> CARLO LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1970, p. 482; MARCO PARISI, cit., p. 394, nota 33.

occorre rilevare sia che alcuni problemi connessi alla libertà di religione non potessero essere presi in considerazione dall'Assemblea, sia che alcuni aspetti dei problemi noti vennero trattati marginalmente. Da un lato, infatti, è del tutto plausibile che l'espressione "confessione religiosa" fosse concepita dal Costituente secondo l'accezione più prossima al modello proprio ed esclusivo delle grandi religioni monoteiste presenti nello Stato dopo il secondo conflitto mondiale e che la visione dell'allora realtà non potè consentire ai deputati della Costituente di immaginare il successivo rivelarsi e diffondersi del fenomeno dei nuovi movimenti religiosi<sup>74</sup>, inducendoli ad ignorare e a non poter prevedere che nell'arco di pochi decenni la normale e fisiologica evoluzione endogena della società sarebbe stata affiancata e accelerata dalle spinte innovative prodotte dal sempre crescente afflusso di immigrati<sup>75</sup>, con conseguenti metamorfosi sociali a ritmi inimmaginabili sino a pochi decenni or sono<sup>76</sup>. D'altro canto non è errato sostenere che nella pratica, ancorché silente sulla qualificazione religiosa dello Stato, la Costituzione abbia consentito un cattolicesimo che possiamo definire "lateranense", potendo successivamente convivere con i mutamenti prodotti dagli Accordi di Villa Madama<sup>77</sup>, la cui stipula, a lungo osteggiata<sup>78</sup>, ha costituito la svolta verso la scoperta della laicità<sup>79</sup> ad opera della Corte costituzionale<sup>80</sup>.

### 3. *Il contributo della giurisprudenza come punto di partenza*

Il diritto vivificato dalle pronunce giurisprudenziali, con riferimento particolare alla lenta evoluzione della "politica ecclesiastica" condotta dalla Corte Costituzionale<sup>81</sup> sino all'enucleazione dalla Carta dei principi di libertà

---

<sup>74</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p. 3.

<sup>75</sup> [www.corriere.it/cronache/07\\_ottobre\\_30/](http://www.corriere.it/cronache/07_ottobre_30/), del 5 ottobre 2008.

<sup>76</sup> GIOVANNI GOZZINI, cit., p. 11.

<sup>77</sup> SERGIO BARTOLE, *Stato laico e Costituzione*, in vol. AA. VV. (a cura di ADOLFO CERRETI e LOREDANA GARLATI), *Laicità e Stato di diritto. Atti del IV convegno di facoltà. Università di Milano Bicocca, 9-10 febbraio 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 5.

<sup>78</sup> CARLO CARDIA, *La politica ecclesiastica della prima repubblica*, in riv. *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 1995, 1, p. 42.

<sup>79</sup> OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *A Cesare ciò che è di Cesare...*, cit., p. 68.

<sup>80</sup> NICOLA COLAIANNI, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato. Il ruolo della Corte costituzionale e della dottrina*, in riv. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, luglio 2008, rivista telematica, su [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del 25 ottobre 2008, pp. 18 e ss.

<sup>81</sup> SERGIO LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso in regime repubblicano*, in *Rivista di vita e politica parlamentare*, 1986, nn. 11-12, p. 43.

ed eguaglianza religiosa e di laicità<sup>82</sup>, lascia trasparire con tutta la sua gravità la forbice esistente tra i principi costituzionali ed il diritto quotidianamente vissuto.

In una prima fase il Giudice delle leggi, argomentando dal discutibile rilievo riconosciuto alla consistenza numerica dei cattolici, escluse l'illegittimità della codificazione penale fascista<sup>83</sup>. Successivamente la Corte, sospinta dalla dottrina, che dalla lettura costituzionalmente orientata delle norme ordinarie aveva tratto dal testo costituzionale disposizioni di diretta ed immediata applicazione<sup>84</sup>, si incamminò lentamente verso la lettura antropocentrica delle norme ordinarie afferenti al sentimento religioso, scrutandole con riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione e non più solo con riguardo alle disposizioni afferenti alle confessioni religiose<sup>85</sup>. Si passava dal riferimento alla "maggioranza dei cittadini" alla quello alla "comunità" dei consociati, spostando, quindi, il baricentro delle disquisizioni verso l'individuo ed allontanando le argomentazioni dal concetto di maggioranza, che identifica solo un'accolta informe di individui. Il cammino verso la centralizzazione dell'individuo continuò negli anni '70, segnati da sporadici interventi legislativi a macchia di leopardo sulla libertà di religione elusivi del problema dei rapporti tra

---

<sup>82</sup> GIOVANNA CERRETO, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela penale del sentimento religioso*, in *Quaderni del dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della libertà di Religione*, Jovene, Napoli, 2004, n. 9, p. 151.

<sup>83</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 5 dicembre 1957*, n. 125, con osservazione di PAOLO GISMONDI, *La posizione della Chiesa...*, cit., pp. 1209 e ss., nonché in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/) del 10 ottobre 2008. ENZO DI SALVATORE, *Il sentimento religioso nella giurisprudenza costituzionale*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 4419 e ss. MARIA C. IVALDI, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2004; CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 18 novembre 1958*, n. 59, in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/) del 10 ottobre 2008; CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 31 dicembre 1958*, n. 79, con osservazione di C. ESPOSITO, *La bestemmia nella Costituzione italiana...*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 990 e ss., nonché in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/) del 10 ottobre 2008. MARIA C. IVALDI, *La tutela penale...*, cit., p. 64; SERGIO LARICCIA, *Diritti civili...*, cit., p. 42; CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 13 maggio 1965*, n. 39, con osservazione di PAOLO GISMONDI, *Vilipendio della religione cattolica e disciplina costituzionale delle confessioni*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 602 e ss., nonché in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/) del 10 ottobre 2008; MARIA C. IVALDI, *La tutela penale...*, cit., p. 103. MARIO CONDORELLI, *Interferenze fra norme costituzionali: a proposito del vilipendio della religione cattolica*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1965, II, pp. 336 e ss. Sia relativamente alla Sent. 125/57 che relativamente alla Sent. 79/58, i giudici *a quibus* assunsero che i reati di cui agli articoli 404 e 724 c.p. presupponevano la religione cattolica come sola religione dello Stato, in stridente contrasto con i concetti di eguaglianza stabiliti dagli articoli 7 ed 8 Cost.

<sup>84</sup> ENRICO VITALI, *Diritto ecclesiastico...*, cit., p. 118.

<sup>85</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sent. 39/65*, cit. PAOLO GISMONDI, *La posizione della Chiesa...*, cit., pp. 1209 e ss. ENZO DI SALVATORE, cit., p. 4427.

lo Stato e le confessioni<sup>86</sup>. È di questo periodo la sentenza 14/73, con cui la Corte, pur schernendosi circa la questione prospettata e rifugiandosi dietro poco convincenti argomentazioni a sostegno della legittimità dell'articolo 724 c.p.<sup>87</sup>, lasciò trasparire i nuovi orizzonti, che di lì a qualche anno si sarebbero dischiusi con il superamento degli oramai antichi atteggiamenti culturali<sup>88</sup>. Infatti il Consesso, pur limitando il proprio intervento ad un monito al legislatore affinché estendesse “la tutela penale contro le offese del sentimento religioso di individui appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica”, rilevò l'inadeguatezza della tutela offerta ai non cattolici. Prescindendo sia dalla bontà di tale atteggiamento, sia dalla completezza del monito mosso, resta evidente il fatto che per la prima volta un alto Organo dello Stato ammise che la parificazione tra i diversi culti costituisse un preciso obbligo costituzionale, vincolante per il legislatore<sup>89</sup>. La latente potenza delle evoluzioni sociali che caratterizzarono l'ultimo biennio degli anni '60<sup>90</sup> produsse un ulteriore grande effetto con la Sentenza 117/79, con la quale la Consulta espressamente rievocò e ribaltò i suoi precedenti orientamenti, sia con attinenza alla tutela da riconoscersi all'ateismo, ricondotto finalmente sotto l'egida dell'articolo 19<sup>91</sup>, sia con attinenza al principio maggioritario, desueto perché incurante del fatto che “gli artt. 19 e 21 Cost. tutelano innanzitutto l'opinione religiosa propria della persona, essendo indifferente che essa si iscriva o meno in quella di una minoranza”.

Come spesso accade negli intricati percorsi di evoluzione sociale, nei quali l'assimilazione dei progressi passa anche attraverso ripensamenti e rallentamenti, anche il cammino evolutivo della giurisprudenza costituzionale

<sup>86</sup> ENRICO VITALI, *Diritto ecclesiastico...*, cit., p. 120.

<sup>87</sup> GIOVANNA CERRETO, cit., p. 155.

<sup>88</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 14 febbraio 1973, n. 14*, con osservazione di ANTONIO BALDASSARRE, *È costituzionale l'incriminazione della bestemmia?*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 72 e ss, nonché in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/) del 10 ottobre 2008.

<sup>89</sup> ENZO DI SALVATORE, cit., p. 4429.

<sup>90</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p.1, nota 2

<sup>91</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 14 febbraio 1979, n. 117*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 816 e ss., con osservazione di M. BRANCA, *In tema di illegittimità consequenziale*. Cfr. STELIO MANGIAMELI, *Il giuramento dei non credenti davanti alla Corte costituzionale*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, p. 545 e ss.; ANTONIO BALDASSARRE, *Corte costituzionale: un tornante positivo*, in riv. *Democrazia e diritto*, 1979, pp. 879 e ss.; MARIA C. FOLLIERO, *Giuramento del testimone ateo e libertà di religione*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1980, I, p. 321 e ss.; PIERANGELA FLORIS, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in riv. *Il Foro italiano*, 1981, I, c. 625 e ss.; SALVATORE PRISCO, “Revirement” della Corte costituzionale in un'importante sentenza sul giuramento del non credente, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 1255 e ss.



subì una battuta d'arresto con due decisioni degli anni '80, la 234/84<sup>92</sup> e la 925/88<sup>93</sup>, in cui la Corte incespicò sul concetto di religione di Stato e preferì nuovamente ripararsi dietro un monito al legislatore<sup>94</sup>. Ciò malgrado, la giurisprudenza aggiustò ben presto il tiro chiudendo il decennio con la storica sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203. "Approdo significativo"<sup>95</sup>, con cui la Corte, sollecitata su una questione relativa all'articolo 9 della Legge 25 marzo 1985, n. 121, recante disciplina della cd. ora di religione, compì una delle maggiori rivoluzioni incruente del secolo passato, riconoscendo, nelle righe della sentenza di rigetto, che la laicità "è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica"<sup>96</sup>. Senza trascinanti valutazioni di merito che abbisognerebbero di specifiche trattazioni estranee a questa ricerca<sup>97</sup>, occorre stigmatizzare che la Consulta richiamò il fulcro dei suoi precedenti a proposito della sindacabilità delle norme concordatarie e, dopo aver tratto dagli articoli 3 e 19 i "valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione", imboccò la via dell'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali<sup>98</sup>, che la condusse a scorgere la laicità tra i connotati della forma di Stato<sup>99</sup>. Il giudice delle leggi si profuse, poi, nella chiarificazione del concetto di laicità positivizzato nel combinato disposto degli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20, della Costituzione, rifuggendo da una laicità "neutralizzante" che condurrebbe all'irrelevanza del sentimento religioso<sup>100</sup>. Consacrando le

---

<sup>92</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 13 luglio 1984, n. 234*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 1655 e ss.

<sup>93</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 8-28 luglio 1988, n. 925/1988*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 4294, con osservazioni di G. GRASSO, *Laicismo di Stato e punizione del reato di bestemmia*; SERGIO LARICCIA, *Tutela penale dell'"ex Religione dello Stato" e principi costituzionali*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, XXXIII, 1988, I, n. 4, pp. 4316 e ss.

<sup>94</sup> GIOVANNA CERRETO, cit., p. 157.

<sup>95</sup> ENRICO VITALI, *L'evoluzione del Diritto...*, cit., pp. 1-3.

<sup>96</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203*, con nota di A. SACCOMANNO e osservazione di LUIGI MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 890 e ss..

<sup>97</sup> ANDREA PIN, *Il percorso delal "laicità all'italiana". Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in riv. *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, p. 207.

<sup>98</sup> CESARE MIRABELLI, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in riv. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, 2, pp. 332-333.

<sup>99</sup> NICOLA COLAIANNI, *La laicità tra Costituzione e globalizzazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 1, su [www.forumcostituzionale.it/site/images/](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/) del 15 ottobre 2008.

<sup>100</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regole della precauzione"*, in rivista telematica *Oli.it*, luglio 2005, p. 15, su [www.Oli.it](http://www.Oli.it) del 22 ottobre 2008.

connessioni imposte dal costituente tra principio di eguaglianza, principio pluralista, diritto di libertà religiosa e principio di laicità<sup>101</sup>, la Corte eresse quest'ultimo a strumento ermeneutico di interpretazione di tutto il sistema normativo, vincolante per la potestà legislativa ed amministrativa<sup>102</sup>, ed inhibitorio di qualsiasi parametrizzazione degli interventi pubblici alla consistenza numerica degli adepti o al dato sociologico<sup>103</sup>.

Questo cammino verso una laicizzazione, che possiamo definire pretoria, segnò altra incertezza nel 1991 quando, con la Sentenza 11/91<sup>104</sup>, la Corte, parafrasando forse eccessivamente la Sentenza 203/89, accomunò indebitamente lo "stato di non-obbligo" a seguire l'insegnamento della religione cattolica, con l'ambito diritto a ricevere dalla scuola pubblica un insegnamento esaustivo e non discriminatorio. Nel biennio 1995-96 alla Corte obliterò le differenze che passavano tra la condizione di chi fosse chiamato a testimoniare nel processo penale, oramai disciplinato dal Codice Vassalli del 1988, e l'omologo del processo civile, ancora costretto a rendere il giuramento richiesto dal Codice Rocco quandanche professasse un credo che lo vietasse<sup>105</sup>: il giudice delle leggi trasse dagli articoli 3 e 19 della Costituzione il divieto di inibire la libertà di coscienza individuale, salva la possibilità di contemperarla con antitetici doveri di diretta discendenza costituzionale. Risolti gli imbarazzi che il giuramento poteva suscitare nei testimoni, la Consulta con la Sentenza 334/96 tornò sull'argomento analizzando il giuramento decisorio ed espungendo dalla norma processualcivile ogni riferimento alla divinità. La Corte rievocò fedelmente gli argomenti trattati con la Sentenza 203/89 e precisò che la libertà religiosa, che viene lesa da ogni prescrizione obbligatoria che implichi una qualsiasi condotta di rilievo religioso, vada ascritta tra gli elementi costitutivi "della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2"<sup>106</sup>. Nel frattempo un importante passo avanti verso la

---

<sup>101</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere...*, cit., p. 15.

<sup>102</sup> BARBARA RANDAZZO, *La costituzione...*, cit., pp. 8-12.

<sup>103</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocifisso...*, cit.

<sup>104</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 11 gennaio 1991, n. 11*, in [www.iurcost.org](http://www.iurcost.org) del 18 ottobre 2008.

<sup>105</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 5 maggio 1995, n. 149*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1241, con osservazioni di P. SPIRITO, *Il giuramento assertorio davanti alla Corte costituzionale*, e di GIOVANNI DI COSIMO, *Alla lunga la libertà di coscienza l'ebbe vinta sul giuramento*. Cfr. anche FILIPPO DONATI, *Giuramento e libertà di coscienza*, in *Il Foro italiano*, 1995, I, 1, cc. 2042 e ss.; STELIO MANGIAMELI, *La «laicità» dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e «pluralismo confessionale e culturale» (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in riv. *Il Diritto societario*, 1996.

<sup>106</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 30 settembre – 8 ottobre 1996, n. 334*, in riv. *Giurisprudenza*

parificazione dei culti era stato effettuato con la Sentenza 440/95, con la quale venne definitivamente superato il criterio numerico e, per la prima volta<sup>107</sup>, il principio dell'uguaglianza di religione venne dichiaratamente applicato anche in ambito penale, riconoscendo "la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza"<sup>108</sup>.

Escludendo l'episodio costituito dalla Sentenza 235/97<sup>109</sup>, con cui la Corte salvò una norma tributaria filocattolica, il secolo scorso si chiuse con la stagione demolitoria delle norme del codice penale concernenti i delitti contro le confessioni religiose, inaugurata con la sentenza 329/97, con cui la Corte, ribaltando i suoi precedenti su tali norme e sviluppando le argomentazioni che l'avevano portata alla sentenza 440/95, cancellò parte dell'articolo 404 c.p., riscontrandovi la violazione degli articoli 3 ed 8 della Costituzione<sup>110</sup>. In maniera risoluta vennero definitivamente chiarita la portata della ragionevolezza delle norme, spesso evocata dalla Corte per motivare eventuali disparità di trattamento di matrice legislativa, sottolineandone l'irrilevanza ogni qualvolta vengano in rilievo tratti distintivi espressamente enumerati dalla Carta per specificare la portata del divieto di discriminazioni, tra cui figura la religione professata. In questo modo la funzione riequilibratrice del principio di eguaglianza viene attratta nel più ampio contesto di un sistema pluralista in cui tutte le confessioni abbisognano della parità di *chances*<sup>111</sup>, sconfessando la deprecabile tendenza della legislazione regionale di subor-

---

costituzionale, 1996, pp. 2919 e ss., con osservazioni di STELIO MANGIAMELI, *Il giuramento decisivo tra riduzione assiologica e ideologizzazione dell'ordinamento*, in riv. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, pp. 2928 e ss., e di GIOVANNI DI COSIMO, *La Corte, il giuramento e gli obiettori*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 2946.

<sup>107</sup> GIOVANNA CERRETO, cit., p. 158.

<sup>108</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 18 ottobre 1995, n. 440*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 3475 e ss., con osservazioni di F. RAMACCI, *La bestemmia contro la Divinità: una contravvenzione delittuosa?* e di M. D'AMICO, *Una nuova figura di reato: la bestemmia contro la "Divinità"*.

<sup>109</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 15 luglio 1997, n. 235*, in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce); conforme CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 27 marzo 1985, n. 86*, in *Iuris data*, cit. entrambe le pronunce vennero richieste dalla Commissione Tributaria Centrale, un organo non più operante per effetto del D.Lgs 31 dicembre 1992, n. 546, che ha riordinato il processo tributario assegnando funzione di giudice di terzo grado alla Corte di Cassazione, ove è stata istituita una sezione *ad hoc*, prevedendo, con l'art. 75, che la Commissione centrale continuasse ad operare a stralcio del pregresso ruolo.

<sup>110</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 10 novembre 1997, n. 329*, con osservazione di FRANCESCO RIMOLI, *Tutela del sentimento religioso, principio di eguaglianza e laicità dello Stato*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 3335 e ss.

<sup>111</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere...*, cit., p. 8, nota 25.

dinare l'elargizione di provvidenze varie alla previa stipula di intese con lo Stato o ad un apprezzabile radicamento sul territorio<sup>112</sup>. Oramai gli indugi erano rotti e nel medesimo solco si pose la Sentenza 508/00, con cui venne radicalmente eliminato, su iniziativa della Corte di Cassazione condivisa da autorevole dottrina<sup>113</sup>, l'articolo 402 c.p., che dosava la pena per il reato di vilipendio in ragione della religione offesa<sup>114</sup>. Si trattò dell'esito obbligato di un percorso evolutivo irreversibile avviato con la sentenza 203/89<sup>115</sup>, in quanto la Corte, da un lato non avrebbe potuto continuare a limitarsi ad ammonire il legislatore, dall'altro non avrebbe potuto manipolare la norma con una sentenza additiva che avrebbe omologato *in malam partem* il sistema sanzionatorio<sup>116</sup>. Purtroppo, però, prima che il legislatore sentisse finalmente la necessità di intervenire sulla materia, con la legge 24 febbraio 2005, n. 85<sup>117</sup>, occorsero altre due pronunce, la 327/02, che colpì l'articolo 405 c.p.<sup>118</sup>, e la 168/05, che colpì l'articolo 403 c.p.<sup>119</sup>, le quali, sorvolando sui rilievi penalistici cui si rinvia<sup>120</sup>, costituiscono chiara applicazione degli arresti giurisprudenziali e dottrinali maturati negli anni '90.

Questo sintetico *excursus* mostra che dopo una prima fase in cui la Corte tentennava innanzi al bastione della legislazione filocattolica, essa corresse gradualmente il tiro a partire dall'inizio degli anni '70 sino alla metà del decennio successivo, accollandosi il ruolo di supplente di un legislatore distratto. Si è trattato di un'attività che, ancorché temperata da una sorta di

---

<sup>112</sup> AMEDEO FRANCO, cit., p. 150.

<sup>113</sup> PAOLO BARILE, *Il "vilipendio" è da abolire*, in riv. *Temì*, 1969, p. 538; STEFANO MERLINI, *Libertà di religione e vilipendio della religione cattolica*, in riv. *Giustizia penale*, 1967, II, cc. 1057 e ss.

<sup>114</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 13 novembre 2000, n. 508*, con osservazioni di MARCO M. OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio della religione di Stato, uguaglianza senza distinzioni di religione e laicità dello Stato*. BARBARA RANDAZZO, *Vilipendio della religione: una dichiarazione d'incostituzionalità "obbligata"?*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, n. 6; P. CAVANA, *La caducazione del delitto di vilipendio della religione di Stato. Luci e ombre di un'incostituzionalità annunciata*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 3965 e ss.

<sup>115</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *"L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione*, in riv. *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 2001, 3, p. 1121.

<sup>116</sup> FRANCO BILÈ, *Controllo di costituzionalità e potere legislativo. Ventesimo anniversario della Corte costituzionale della Corea*, Seoul, 2008, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) del 20 ottobre 2008.

<sup>117</sup> Cfr. *Iuris data*, Napoli, Giuffrè, 2008, 2, banca dati informatica.

<sup>118</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 9 luglio 2002, n. 327*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2522 e ss.

<sup>119</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 29 aprile 2005, n. 168*, in riv. *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 1379 e ss.

<sup>120</sup> GIOVANNA CERRETO, cit., pp. 165-176.

“prudenza politica”<sup>121</sup>, ha esposto la Corte al rischio di travalicare dalle proprie funzioni<sup>122</sup> ma ha permesso di adeguare le norme del Diritto ecclesiastico ai principi costituzionali, secondo un cammino graduale<sup>123</sup> e tendenzialmente costante verso il riconoscimento delle estrinsecazioni del sentimento religioso individuale e collettivo<sup>124</sup>, emblematicamente sintetizzato nelle sentenze 117/1979 e 203/1989, con le quali venne tracciato un solco indelebile entro cui non avrebbe potuto non collocarsi la giurisprudenza dell’ultimo quindicennio<sup>125</sup>.

Il cammino della Corte Costituzionale è stato accompagnato da quello della giurisprudenza ordinaria, civile e penale, anch’essa soporosa in una prima fase in cui non evitava applicazioni capziose delle norme fasciste al fine di limitare alle fedi minoritarie il proselitismo<sup>126</sup>.

Ma, se come detto le corti ordinarie hanno negli anni mutato il proprio atteggiamento, lo stesso non è a dirsi per la giurisprudenza amministrativa, la quale notoriamente soffre di una maggiore inframmettenza del potere esecutivo<sup>127</sup>. Nel 1988 il Consiglio di Stato fu chiamato a pronunciarsi in almeno due occasioni su questioni attinenti all’esposizione del crocefisso nelle aule scolastiche: in sede consultiva rese il parere 63/88 richiesto dal ministero della Pubblica istruzione, che si interrogava circa le sorti della disciplina regolamentare risalente al 1929 concernente l’esposizione nelle aule scolastiche del simbolo sacro<sup>128</sup>, ed in sede giurisdizionale pronunciò

---

<sup>121</sup> ENRICO VITALI, *L'evoluzione del Diritto...*, cit., pp. 1-3.

<sup>122</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *“L'evoluzione della giurisprudenza...”*, cit., pp. 1124 e ss.

<sup>123</sup> SILVIO FERRARI, *Il diritto ecclesiastico e le stagioni della giurisprudenza costituzionale*, in riv. telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del novembre 2007, p. 1.

<sup>124</sup> ENRICO VITALI, *L'evoluzione del Diritto...*, cit., pp. 1-3.

<sup>125</sup> ROBERTO CALVANO, *Il ruolo dei principi fondamentali della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale*, in vol. AA.VV. (a cura di SANDRO STAIANO), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 394, in nota 78.

<sup>126</sup> Questo è quanto è accaduto, ad esempio, con l’ordinanza sentenza 6 giugno 1961, con cui la Corte dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 402 c.p. e, sulla scorta di una inaccettabile commistione valoriale tra giuridico e fideistico, assimilò la negazione di “pregio e valore a culti e dogmi della religione cattolica” alla negazione, e dunque alla violazione, dei valori propri della “comunità associata”. Cfr. *Il Froro italiano*, 1961, II, pp. 185 e ss. Pronuncia nella sostanza parafrasata da TRIBUNALE PENALE DI ROMA, *Sentenza del 4 febbraio 1963*, in [www. Olir.it](http://www.Olir.it) del 20 ottobre 2008. ANDREA GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 98.

<sup>127</sup> Cfr. Legge 27 aprile 1982, n. 186, art. 19, *Juris data*, Giuffrè, Milano, 2008, 3, banca dati informatica.

<sup>128</sup> Cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, 1, pp. 197 e ss., nonché *Iuris data*, cit.

la Sentenza 1006/88<sup>129</sup>. Si tratta di interventi in cui vennero tratti dalla polisemia del crocifisso argomenti per giustificarne la presenza in aula, sostenendo che “il Crocifisso o, più semplicemente, la Croce, a parte il significato per i credenti, rappresenta il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da specifica confessione religiosa”<sup>130</sup>. La gravità di questo passo discende non tanto dall’atteggiamento spocchioso con cui i giudici vorrebbero sottrarre al crocifisso il proprio ruolo simbolico di una ben determinata confessione religiosa, ma soprattutto dall’assimilazione che venne azzardata tra cultura cristiana e valori universali indipendenti dalla specifica confessione. Quello dell’esposizione del crocifisso è argomento che ha interessato anche la Cassazione penale, che se ne è occupata con Sentenza 439/00<sup>131</sup>, accostando, a mio avviso in maniera condivisibile, il concetto di laicità al principio di imparzialità della Pubblica amministrazione disposto dall’articolo 97 della Costituzione, che, secondo la Corte, richiede anche la neutralità dei luoghi deputati alle pubbliche funzioni. In modo particolare la Corte ha criticato la posizione del Consiglio di Stato laddove aveva ritenuto ancora vigenti i regolamenti del 1929, rilevandone, viceversa, l’abrogazione implicita seguente all’abrogazione dei relativi retroterra legislativi, tra cui l’articolo 1 dello Statuto albertino<sup>132</sup>; inoltre il consesso ha qualificato la libertà di religione come “particolare declinazione” della libertà di coscienza ed ha prescritto una “laicità positiva ed attiva”. Gli argomenti proposti dalla Cassazione sono stati fatti propri dal Tribunale de L’Aquila che, con Ordinanza cautelare del 23 ottobre 2003<sup>133</sup>, ha contestato punto per punto il Parere del Consiglio di Stato 63/86, denunciando la superficialità con cui era stato affrontato il punto saliente della confessionalità dello Stato ai tempi dei Rr.Dd. 965/1924 e 1297/1928, rilevando l’abrogazione delle norme in discorso per contrasto con i principi costituzionali e, quindi, accogliendo l’istanza cautelare alla rimozione del crocifisso dall’aula scolastica<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> CONSIGLIO DI STATO, *Sentenza 27 agosto 1988, n. 1006*, in *Iuris data*, cit.

<sup>130</sup> Cfr. *Parere 63/88* cit.

<sup>131</sup> Cfr. [www.unife.it/convegni/amicuscuriae/index\\_file](http://www.unife.it/convegni/amicuscuriae/index_file), del 20 ottobre 2008.

<sup>132</sup> NICOLA RECCHIA, *Crocifisso e Costituzione. Un ardua compatibilità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) del 18 ottobre 2008.

<sup>133</sup> Cfr. [www.comune.bologna.it/iperbole/coscocost/newsita/sentenzacquila](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscocost/newsita/sentenzacquila), del 25 ottobre 2008.

<sup>134</sup> Per completezza si tenga presente che detta ordinanza venne revocata in sede di reclamo dal Tribunale de L’Aquila in composizione collegiale con Ordinanza 19 novembre 2003 a motivo della sussistente giurisdizione esclusiva dell’autorità giurisdizionale amministrativa e senza entrare nel merito della questione.

Ma non è bastata questa secca denuncia da parte della Corte di Cassazione a far mutare l'orientamento del Giudice amministrativo, il quale è ritornato sull'argomento con la Sentenza 556/06<sup>135</sup>, resa a conclusione di un rocambolesco *iter* che ha coinvolto il Tar Veneto<sup>136</sup> e la Corte Costituzionale<sup>137</sup>. Dall'esame della vicenda processuale le prime perplessità derivano dalla lettura della motivazione dell'ordinanza di remissione del Tar alla Corte Costituzionale, con la quale il giudice veneto declassa gli atti afferenti la libertà di religione della prole ad atti di rilievo inferiore rispetto agli atti patrimoniali<sup>138</sup>. Inoltre, laddove il Tar riconosce la propria giurisdizione, qualifica il crocefisso alla stregua di un arredo scolastico e relega la posizione soggettiva dei ricorrenti nell'ambito degli interessi legittimi. Sommessamente si ritiene che con questo atteggiamento il collegio abbia disatteso sia le prerogative sacramentali che la religione cattolica riserva al simbolo della passione e morte del Cristo, in parte riconosciute in appresso dal medesimo giudice<sup>139</sup>, sia le aspettative costituzionali in merito alla libertà di religione, che pare legittimo ascrivere tra i diritti soggettivi, come ha fatto il Tribunale de L'Aquila nel 2003. Ulteriori perplessità sorgono dalla conclusione circa la sindacabilità costituzionale delle norme regolamentari, cui il Tar perviene richiamando l'insegnamento della Corte che, con la Sentenza 456/94, aveva ritenuto possibile il proprio intervento riguardo regolamenti i cui contenuti integrano il precetto della norma legislativa primaria<sup>140</sup>. Si tratta di una ricostruzione astrattamente corretta ma che, nel caso concreto, potrebbe dissimulare la volontà di disimpegno del collegio veneto, il quale avrebbe potuto responsabilmente disapplicare le norme regolamentari ritenute incostituzionali in ossequio all'articolo 5 della cd Legge di abolizione del contenzioso amministrativo<sup>141</sup>. Infatti, senza destare grosse sorprese<sup>142</sup>, la ricostruzione viene smentita dalla Consulta che, con fare altrettanto pilatesco, esclude che esista fra le disposizioni legislative, da un lato, e le disposizioni regolamentari richiamate dal Tar, dall'altro lato,

---

<sup>135</sup> CONSIGLIO DI STATO, *Sentenza 13 febbraio 2006, n. 556*, in [www.eius.it](http://www.eius.it) del 20 ottobre 2008.

<sup>136</sup> TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO, *Ordinanza 14 gennaio 2004, n. 56*, in *Iuris data*, cit.

<sup>137</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Ordinanza del 13 dicembre 2004, n. 389*, in *Iuris data*, cit.

<sup>138</sup> Cfr. TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO, *Ordinanza 14 gennaio 2004, n. 56*, in [www.Olir.it/ricerca/index.php?Form\\_Document=773](http://www.Olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=773) del 20 ottobre 2008.

<sup>139</sup> TAR VENETO, *Ordinanza 56/04*, cit.

<sup>140</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 30 dicembre 1994, n. 456*, in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/).

<sup>141</sup> Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E., in *Iuris data*, cit.

<sup>142</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocefisso...*, cit.

“quel rapporto di integrazione”<sup>143</sup> che legittimerebbe il suo operato. A questo punto il Tar remittente, che aveva ritenuto incostituzionali le norme rimesse all’esame della Consulta e che non era stato da questa smentito, anziché disapplicare tali norme, come avrebbe potuto fare, ha rigettato il ricorso<sup>144</sup>, dando occasione al Consiglio di Stato di prodigarsi in una pronuncia che, purtroppo, presenta salienti tratti di coerenza con i precedenti arresti giurisprudenziali dello stesso giudice. Infatti, i giudici amministrativi, parafrasata la Corte Costituzionale sul carattere regolamentare delle fonti normative da applicare, hanno escluso che queste, ancorché risalenti al 1924<sup>145</sup>, fondino sulla oramai superata confessionalità dello Stato<sup>146</sup>, ed hanno ammesso che il problema andasse inquadrato alla luce del principio di laicità, del quale, però, hanno offerto una qualificazione angusta e parziaria. Infatti, i giudici si prodigano nell’improbabile ricerca delle “condizioni d’uso” della laicità, scrutate “con riferimento alla tradizione culturale, ai costumi di vita, di ciascun popolo...”<sup>147</sup>. Premesso tale inconcludente preambolo, con cui demanda alla dottrina la determinazione del concetto di laicità, il Consiglio di Stato ha escluso che le norme regolamentari in discorso ledano le fondamentali norme della vigente Costituzione, eclissando il significato cattolico del crocefisso dietro l’apodittica evocazione di una presunta attitudine camaleontica del simbolo [sacro], il quale muterebbe la propria capacità iconografica adattandosi agli ambienti in cui viene esposto, passando dall’essere “propriamente ed esclusivamente un simbolo religioso”, se affisso in un luogo di culto, a divenire strumento simbolo di “valori civilmente rilevanti, e segnatamente quei valori che soggiacciono ed ispirano il nostro ordine costituzionale”<sup>148</sup>, sino, addirittura, a tacciarne la capacità di elidere “ogni discriminazione, che connotano la civiltà italiana”. Prescindendo dalle valutazioni strettamente tecniche che corroborano la decisione in parola, pare aberrante che un supremo organo di giurisdizione dello Stato vada alla ricerca di un emblema che simboleggi i principi su cui si basa, ovvero si dice che si basi, la Repubblica, ignorando

---

<sup>143</sup> CORTE COST., *Ord.* 389/2004, cit.

<sup>144</sup> TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL VENETO, *Sentenza* 22 marzo 2005, n. 1110, in [www.costituzionalismo.it/docs/](http://www.costituzionalismo.it/docs/) del 22 ottobre 2008. JLIA PASQUALI CERIOLO, *Il Crocefisso “afferma” la laicità ma il giudice la nega. Commento critico a Tar veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in *riv. Olin.it*, aprile 2005, su [www.olir.it](http://www.olir.it) del 23 ottobre 2008.

<sup>145</sup> GIUSEPPE FUBINI, *Essere minoranza religiosa in Italia*, in *riv. Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2007, su [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del 22 ottobre 2008, p.2.

<sup>146</sup> CONSIGLIO DI STATO, *Sentenza* 13 febbraio 2006, 556, in *Iurisa data...*, cit.

<sup>147</sup> C.D.S., *Sent.* 556/06, cit.

<sup>148</sup> C.D.S., *Sent.* 556/06, cit.



che le significazioni artatamente attribuite al simbolo sacro appartengono ai simboli stessi dello Stato laico, determinati con D.Lgs. 5 maggio 1948, n. 535, approvato dall'Assemblea costituente il 31 gennaio 1948<sup>149</sup>, oltre che con l'articolo 12 della Costituzione. D'altro canto, il senso critico dovrebbe portare a rilevare che il crocefisso, spogliato della sua simbologia cattolica, è in grado di rievocare esclusivamente la barbarie di un sistema sanzionatorio capace di concludere un processo sommario celebrato ai danni di un presunto sobbillatore del popolo con la morte dell'imputato, mediante agonizzante asfissia da crocefissione, deridendone la dignità sino ad etichettarlo, con fare oltraggioso, quale *rex judeorum*. Una cruenta simbologia che mal si addice allo spirito innovatore e tollerante dei Padri costituenti. La realtà è che non pare contestabile la posizione di quanti ritengono che la giurisprudenza sviluppatasi intorno alla problematica dell'esposizione del simbolo cattolico si sia svilita dei suoi caratteri istituzionali per piegarsi al dibattito politico e sociale di stampo maggioritario<sup>150</sup>, che contrappone i fautori del riconoscimento alle minoranze religiose a quanti ridimensionano il concetto di laicità onde tutelare la maggioranza cattolica<sup>151</sup>. L'intera vicenda denota chiaramente l'insufficienza del legislatore che troppo spesso propone provvedimenti normativi frammentari e non ammortizzati; infatti pur se non volessimo contestare la condotta del Consiglio di Stato circa la successione temporale di norme, quello che suscita perplessità è che un materia tanto importante, come quella della libertà di religione, sia stata lasciata alla disciplina regolamentare e non si sia provveduto a porre ordine. In ogni caso, bandendo ogni polemica, non può certamente tacersi il torpore in cui volontariamente si sono calati la pubblica amministrazione, il Governo ed il potere legislativo, i quali, ciascuno nel proprio ambito di competenza, hanno lasciato, e lasciano tutt'ora, sopravvivere limitazioni del principio della laica imparzialità dello Stato, con effetti nefasti soprattutto in quegli ambienti, tra cui le scuole di primo livello, i cui frequentatori non dispongono della maturità necessaria a difendersi dalle pressioni esterne.

Certamente non lusinga che sia stata necessaria una pronuncia della Corte Costituzionale affinché si avesse finalmente il coraggio di ammettere di vivere in un Paese laico, ma l'amarezza per i ritardi e gli ostruzionismi non possono

---

<sup>149</sup> Cfr. [www.governo.it/](http://www.governo.it/).

<sup>150</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocefisso...*, cit.

<sup>151</sup> ANTONIO G. GHIZZONITI, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocefisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga ma non si espone*, in rivista telematica *Oli. it*, dicembre 2004, su [www.olir.it](http://www.olir.it) del 23 ottobre 2008, p. 1.

valere ad offuscare i meriti che vanno, comunque, riconosciuti alla Corte, capace di desumere qualcosa che esisteva ma che veniva subdolamente celato; e che si sia trattato di un occultamento doloso emerge dal fatto indiziario, se non pienamente probante, che anche successivamente alla “scoperta” da parte della Corte del principio di laicità in Italia, questo è stato segregato da parte di un cattolicesimo plurisecolare che ha, in bene ed in male, contaminato l'intera società<sup>152</sup>. Difatti, non pare dubitabile che la società italiana abbia somatizzato un clericalismo, che oserei definire pigro, in cui la popolazione si affida acriticamente ai ministri di culto per colmare la proprie misconoscenze teologiche e troppi sedicenti laici spesso abdicano dalla loro funzione sociale addossando alla Chiesa Cattolica, la quale “grata accetta”, il ruolo di determinare le regole etiche<sup>153</sup>.

Questo triste quadro porta a dover ammettere che la laicità nel nostro Paese non è un valore effettivamente tutelato e condiviso<sup>154</sup>, perché all'equidistanza teorica dello Stato nei riguardi di qualsiasi religione segue un cattolicesimo di opportunità<sup>155</sup>, figlio della capacità delle grandi religioni di agglutinare ingenti masse<sup>156</sup>, anche di persone non propriamente credenti, e che consente alla Chiesa Cattolica di ingerirsi nelle decisioni politiche<sup>157</sup>. Ma oramai la società italiana deve misurarsi con nuovi rivolgimenti e deve ricercare le ricette che possano garantire la convivenza simbiotica tra i diversi ed eterogenei elementi che oramai la compongono<sup>158</sup> ed unica certezza è che i tempi siano oramai maturi affinché il problema venga affrontato dal legislatore<sup>159</sup>, il quale non può continuare a rifuggire dal tutelare i valori della neutralità istituzionale e della non appartenenza religiosa<sup>160</sup>.

---

<sup>152</sup> SALVATORE PRISCO, *La laicità. ...*, cit., p.11.

<sup>153</sup> GIAN E. RUSCONI, cit., p. 28.

<sup>154</sup> PAOLO STEFANI, cit., p. 93.

<sup>155</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *La confessione...*, cit., p. 258.

<sup>156</sup> SILVIO FERRARI, *La nozione di laicità...*, cit., p. 101.

<sup>157</sup> NICOLA COLAIANNI, *Quale laicità?*, in riv. telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2007, su [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del 25 ottobre 2008, p. 3.

<sup>158</sup> SALVATORE PRISCO, *La laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 8. PAOLO STEFANI, cit., p. 112.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>160</sup> SARA DOMMANIELLO-ALESSANDRO MORELLI, *Alle radici della laicità civile e della libertà confessionale*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2007, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) del 5 novembre 2008, p. 3.

#### 4. Una possibile soluzione al problema

Dalle pagine che precedono emerge che da un punto di vista puramente astratto i risultati cui è pervenuto il nostro ordinamento in termini di tolleranza e riconoscimento della libertà religiosa potrebbero apparire lusinghieri<sup>161</sup>. Tuttavia, anche le più raffinate disquisizioni teoriche che non vengono costantemente parametrize ai mutevoli riscontri empirici di tolleranza od intolleranza religiosa ed arricchite con gli stessi, possono al massimo contribuire ad evidenziare i rapporti dialettici fra libertà naturale e libertà giuridica<sup>162</sup>, fra libertà negativa e libertà positiva, fra libertà individuale e libertà collettiva<sup>163</sup>, generando frutti destinati a non fuoriuscire dalle polverose biblioteche. Questo è particolarmente vero in riferimento alla libertà di religione i cui connotati astratti manifestano una tendenziale staticità<sup>164</sup>, che rallenta il loro adeguamento alle mutevoli istanze di libertà, minacciate spesso di rimanere insoddisfatte<sup>165</sup>. Inoltre le norme sulla libertà di religione debbono essere riferite anzitutto alla tutela dell'individuo<sup>166</sup> e non accontentarsi di un'eventuale libertà delle confessioni che non sempre si riflette sui fedeli<sup>167</sup>. Quindi sono necessari due livelli di intervento<sup>168</sup> capaci di garantire l'oculata combinazione di molteplici fattori ambientali<sup>169</sup> che, commissionandosi vicendevolmente sino a fondersi in un punto congiunturale identificano la dimensione reale del diritto<sup>170</sup>. Affinché questo possa accadere è indispensabile che l'interprete sia armato di duttili strumenti, che gli consentano di soddisfare le cangianti istanze di libertà cui la fede può dar luogo<sup>171</sup>, e di guardare dall'interno il diritto di

---

<sup>161</sup>

<sup>162</sup> ANTONIO BALDASSARRE, *Libertà...*, cit., p. 2.

<sup>163</sup> ANNA RAVÀ, *Verifica dei problemi...*, cit., pp. 32 e ss.; SERGIO LARICCIA, *La libertà religiosa...*, cit., p. 317.

<sup>164</sup> ANTONIO SPADARO, *Il problema del "fondamento" dei diritti "fondamentali"*, in vol. AA. VV., *Atti del Congresso dell'Associazione italiana costituzionalisti "I diritti fondamentali oggi"*, Cedam, Padova, 1995, p. 225 ss.

<sup>165</sup> SERGIO LARICCIA, *La libertà religiosa...*, cit., 317; ARTURO C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 32 e ss.; CARLO CARDIA, *Società italiana...*, cit., p. 39.

<sup>166</sup> MARIO TEDESCHI. *Per uno studio...*, cit., p. 159.

<sup>167</sup> SERGIO LARICCIA, *La rappresentazione degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 84 e ss.; ID., *Coscienza e libertà...*, cit., p. 73.

<sup>168</sup> CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza...*, cit., p. 233.

<sup>169</sup> PIERO BELLINI, *Libertà dell'uomo...*, op.cit, p. 115; GIORGIO PEYROT, *Libertà e religione nelle chiese Evangeliche*, cit., p. 55.

<sup>170</sup> GIORGIO PEYROT, *Libertà e religione nelle chiese evangeliche*, cit., p. 55.

<sup>171</sup> SERGIO LARICCIA. *L'attuazione dei principi costituzionali*, in riv. *Il diritto ecclesiastico e rassegna di*

libertà religiosa, raccogliendo dati concreti da sussumere nelle configurazioni astratte<sup>172</sup> e maturare la capacità di valutare il rapporto tra l'enunciata staticità dei principi e la dinamicità dei postulati pratici.

Leggendo in tale ottica l'effettiva situazione italiana emerge senza troppi veli che le criticità del sistema non dipendono solo dalla tardiva e parziaria applicazione dell'articolo 8 della Costituzione, ma derivino dall'ostruzionismo sociale all'apertura religiosa, che si riflette in un'inadeguatezza del compendio normativo, sia rispetto all'aumento continuo delle entità religiose, sia rispetto alle poliedriche questioni che sfuggono agli intenti di univocità identificativa<sup>173</sup>. Sulla scorta di queste considerazioni sembra farsi strada l'ipotesi secondo cui urge considerare che la naturale capacità espansiva del diritto di libertà religiosa attrae nello stesso tematiche eterogenee, a loro volta sintomatiche di sofferenze la cui singolarità richiederebbe specifica allerta. Non è difficile rilevare che un'efficace soluzione risieda, piuttosto che nell'ennesima cattedrale normativa, in un'umile analisi delle cause dell'attuale situazione, con la consapevolezza che il percorso analitico deve essere fondato sull'immancabile considerazione della realtà socio-politica<sup>174</sup>. Come è palese, non è possibile identificare con certezza gli ambiti di non tutela perché nella vita quotidiana la libertà di religione appare frammentata nei vari e diversi frangenti in cui emergono considerazioni che attengono ad essa, troppo spesso costretta ad accontentarsi di pseudo-garanzie<sup>175</sup>, presidiate solo tendenzialmente da una normazione datata, frammentaria e non sempre conforme al quadro costituzionale. Questo dato di fatto, perdurante nonostante sia stato celebrato oramai il sessantesimo anniversario della Carta, porta a pensare che forse una parte della società resti nostalgicamente legata ad una epoca per fortuna superata, non nel senso che gli italiani siano nostalgici del "regime", ma nel senso che la collettività italiana abbia oramai acquisito nel proprio bagaglio genetico una cattolicità culturale che porta ad abbassare la soglia della percezione dell'intolleranza, al punto da rendere non dispiacevole il sistema

---

*diritto matrimoniale*, 1981, I, pp 10-11; GIORGIO PEYROT *La libertà di religione e le chiese evangeliche*, in vol. AA. VV. *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 558.

<sup>172</sup> MARIO TEDESCHI, *Per uno studio...*, cit., p. 136.

<sup>173</sup> MARIO TEDESCHI, *Pubblici poteri e nuovi movimenti religiosi*, in vol. AA. VV. (a cura di VITTORIO F. PARLATO-GIOVANNI BATTISTA VARNIER), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 51 e ss.

<sup>174</sup> CARLO CARDIA, *L'articolo 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1997, I, pp. 25-32; ELIGIO RESTA, *Diritto e sistema politico*, Loescher, Torino, 1982.

<sup>175</sup> PIERO BELLINI, *Il diritto d'essere se stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 53

filocattolico del ventennio<sup>176</sup>, secondo un “continuismo fra la politica fascista e quella repubblicana”<sup>177</sup>. I dati acquisiti dagli storici ci inducono a ribaltare le opinioni che vedono nel cattolicesimo fascista una eccezione rispetto la tolleranza del precedente periodo liberale: invero, con sommo rammarico, occorre rilevare che eccezionali rispetto alla *forma mentis* del nostro popolo siano state le aperture anticlericali di fine 1800, dettate, si badi, dalle spinte risorgimentali e non da esigenze di laicità.

Malgrado ciò, la Carta costituzionale appronta un sistema di tutela della libertà degli individui abbastanza aperto, però attuato in maniera inadeguata, tanto con riferimento al Diritto ecclesiastico quanto con riferimento ad altre sue parti<sup>178</sup>, creando un sistema di favore per le confessioni che sono riuscite a carpire una intesa o che comunque ambiscono alla stipula della stessa. D’altro canto non pare che quanto di buono c’è nell’attuale quadro normativo verrebbe eroso se gli venga affiancata un’adeguata legislazione unilaterale, che ne specifichi i contenuti ed abroghi l’obsoleta legge sui culti ammessi<sup>179</sup>.

La questione, oramai tradizionale<sup>180</sup>, relativa alla possibilità ed all’opportunità di una legge unilaterale, divide la dottrina tra coloro che ambiscono ad una disciplina organica che possa coesistere con le disposizioni specifiche prodotte con le intese e coloro che la ripugnano, preoccupati dalle ripercussioni politiche della stessa legge<sup>181</sup>. Esclusa la possibilità di dare rilievo alle ripercussioni politiche che potrebbero sortire da una legge organica, dal punto di vista rigorosamente giuridico – che è l’unico rilevante – la questione va affrontata analizzando i contenuti che l’art. 8 della Costituzione riserva in via esclusiva alle intese. Oggi, quando oramai le intese esistono<sup>182</sup>, non vi è dubbio che per condurre questa ricerca occorre depurarle da ogni scoria che la prassi ha attribuito loro e guardare alla loro natura di strumento di defini-

---

<sup>176</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 2.

<sup>177</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, p. 7.

<sup>178</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p. 4, nota 11. È noto invece che non solo la Costituzione è stata tradita attraverso l’interpretazione, ma è stata anche inattuata, sia tardivamente, sia totalmente, basti pensare in quest’ultimo caso agli artt. 39 e 49 Cost. in relazione ai sindacati e ai partiti politici.

<sup>179</sup> BARBARA RANDAZZO, *La stagione delle intese...*, cit., pp. 13-16.

<sup>180</sup> NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto...*, cit., p. 1.

<sup>181</sup> SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà...*, cit., p. 4.

<sup>182</sup> CARLO CARDIA, *Ruolo e prospettive...*, cit., p. 151. Nelle more dell’attuazione della norma la dottrina ha potuto fornire solo teorie sfornite di riscontro pratico, fondate su un non pienamente probabile raffronto tra intese e concordati.

zione giuridica delle sole relazioni tra confessioni e Stato<sup>183</sup>, che lasciano in piena libertà i due interlocutori riguardo questioni interne, come ad esempio, per quanto concerne lo Stato, circa l'applicazione dei *dictat* costituzionali<sup>184</sup> o l'elaborazione di norme fiscali<sup>185</sup>. Quindi è essenziale il sereno discernimento tra quanto riguarda i rapporti con le confessioni e quanto concerne "solamente" la materia religiosa, pertinente in modo esclusivo allo Stato. Occorre fare, però, attenzione a non strumentalizzare la necessità di delimitare con precisione il novero delle materie oggetto di pattuizione ed orientarla a sostegno dell'opinione secondo cui le materie pattizie possono riguardare unicamente l'insieme di interessi per i quali entrambi gli ordinamenti avrebbero, e vicendevolmente si riconoscerebbero, indipendenza e sovranità<sup>186</sup>.

Se tutto questo non è errato, e quindi la Costituzione prescrive la bilateralità solo per la regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni, non pare sussistano limiti costituzionali alla promulgazione di una legge che regolamenti il fattore religioso senza trascinare in precetti che attengano ai contenuti dei rapporti tra confessioni e Stato<sup>187</sup>, limitandosi ad una chiarificazione del precetto costituzionale<sup>188</sup>. Non è, difatti, condivisibile la posizione che vede in quello delle intese l'unico strumento per trattare la materia religiosa, alternativo solo alla riforma costituzionale<sup>189</sup>, ignorando che, nella realtà, il sistema pattizio costituisce solo una delle possibili forme di attuazione della libertà religiosa.

Accanto a queste valutazioni giuridiche ne esistono altre di ordine pratico. Anzitutto non possono sottacersi i deludenti risultati sino ad oggi sortiti dalle intese, spesso foriere di meri pseudovantaggi per alcuni gruppi religiosi barattati al costo di rinunciare alla propria identità; inoltre, non tutte le esigenze di carattere religioso trovano adeguato riscontro nella disciplina contrattata poiché i pubblici poteri debbono garantire a tutti, e non solo a coloro che si giovano di profesare una fede "convenzionata", eguali diritti in materia religiosa<sup>190</sup>; infine, non è possibile dimenticare che, nonostante la ripetitività

---

<sup>183</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 149 e ss.; VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali...*, cit., p. 36.

<sup>184</sup> GIOVANNI LONG, *Le confessioni...*, cit., p. 273.

<sup>185</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *I rapporti tra lo Stato repubblicano e le confessioni religiose nel 1984 i "nuovi accordi"*, in riv. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1985, pp. 195 e ss..

<sup>186</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *I rapporti...*, cit., pp. 195-197.

<sup>187</sup> GIUSEPPE LEZIROLI, *Libertà religiosa...*, cit., p. 5.

<sup>188</sup> BARBARA RANDAZZO, *La stagione delle intese...*, cit., pp. 13-16.

<sup>189</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La riforma...*, cit., p. 47.

<sup>190</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 10.

dei contenuti delle intese sino ad oggi sottoscritte, resta alto il problema della frammentazione del diritto che le stesse sono in grado di provocare. Quest'ultimo problema secondo parte della dottrina sarebbe risolto promulgando una sola legge sulla base di molteplici e diverse intese sottoscritte<sup>191</sup>, mentre altri autori suggeriscono di addivenire ad un'intesa generale, aperta all'adesione di tutte le confessioni religiose ed avente ad oggetto il nocciolo comune alle intese sino ad oggi sottoscritte, con la possibilità per le confessioni che gradualmente vi aderiscono di adeguare solamente quegli aspetti specificamente afferenti ai tratti somatici del culto<sup>192</sup>. Diversi motivi portano ad escludere la possibilità di una intesa modello: un primo problema riguarderebbe la determinazione delle entità confessionali chiamate ad istruire i negoziati per la determinazione di quel nucleo essenziale ed inamovibile che vincolerebbe tutte le confessioni, con l'ulteriore necessità di evitare che confessioni "forti" possano monopolizzare le trattative sino ad informare l'intesa generale alle loro specifiche esigenze, di modo da renderla inaccettabile da altre confessioni; da altro punto prospettico, deve osservarsi che una possibile intesa generale creerebbe, molto probabilmente, una frammentazione postuma del diritto, che si verificherebbe al momento delle adesioni da parte delle singole confessioni, le quali sotto l'etichetta di elementi di specificazione potrebbero collocare qualsivoglia misura privilegiataria, creando un quadro prognostico non dissimile da quello anamnastico. Per analoghi motivi pare censurabile la proposta di incoraggiare un'intesa preventiva tra tutte le confessioni volta alla definizione di un fronte comune di negoziazione con lo Stato<sup>193</sup>.

Di converso, ci si sente di convenire con quanti annoverano la legge sui culti tra le priorità costituzionali, da cui il legislatore ha voluto distogliersi omettendo di contribuire ad amalgamare il tessuto normativo alle norme costituzionali, parafrasando, se necessario, gli insegnamenti della Corte Costituzionale<sup>194</sup>. Del resto è al quanto singolare che relativamente ad una materia di tanta importanza e pregnanza nella vita quotidiana i principi costituzionali, dall'ovvio contenuto più programmatico che precettivo<sup>195</sup>,

---

<sup>191</sup> PAOLO BARILE, *Appunti...*, cit., p. 347.

<sup>192</sup> BARBARA RANDAZZO, *La stagione delle intese...*, cit., pp. 13-16.

<sup>193</sup> GIOVANNI CIMBALO, *L'ipotesi della "concertazione necessaria" tra le Confessioni quale fase preliminare alla definizione dei loro rapporti con lo Stato*, in vol. AA. VV. (a cura di VALERIO TOZZI), *Nuovi studi di Diritto canonico ed ecclesastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*, Edisud, Salerno, 1990, pp. 319 e ss.

<sup>194</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere...*, cit., pp. 2 e ss.

<sup>195</sup> CESARE MAGNI, cit., pp. 131 e ss.

non siano stati specificati con un testo di legge *ad hoc*<sup>196</sup>. Talché non pare del tutto apodittica la supposizione secondo cui il Costituente avesse in animo l'auspicio di un imminente intervento del legislatore ordinario<sup>197</sup>, ma tale aspettativa è stata tradita dai governi della democrazia che hanno perpetuato l'indecisione costituzionale<sup>198</sup>. Certamente la semplice abrogazione della legge sui culti ammessi non basterebbe a dare applicazione concreta al diritto di libertà di religione, generando, invece, un ulteriore divario tra le confessioni "convenzionate" e le tutte altre, che verrebbero ricondotte al diritto comune, e lascerebbe senza tutela agnostici ed atei<sup>199</sup>. Invece, una legge dello Stato potrebbe costituire l'occasione per cogliere le istanze individuali a lungo disattese dai pubblici poteri, sollevate soprattutto da quanti aderiscono ad un nuovo movimento religioso o hanno scelto di non credere affatto, ma anche da coloro che appartengono ad una data confessione religiosa. Quindi occorre un testo che, con formulazioni volutamente aperte anche alle future istanze<sup>200</sup>, contribuisca alla piena applicazione delle garanzie disposte con gli articoli 2, 3, 8, 19 e 20, della Costituzione<sup>201</sup> ma ancora sfornite diretta ed immediata azione giuridica<sup>202</sup>.

Ritenuto che la materia possa, e dabbba, trovare disciplina in sede legislativa, senza la presunzione di fornire un prodotto finito, ma con la consapevolezza di sollevare una proposta perfettibile ed integrabile, non è difficile delineare per sommi capi ordine, finalità e contenuti, della legge che si propone, ricavandoli dall'esame dei tanti punti di criticità del sistema.

Anzitutto l'importanza che ha il diritto di libertà religiosa è tale da richiedere una legge costituzionale elaborata ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, quindi sottratta ai cd. colpi di maggioranza ed all'abrogazione referendaria<sup>203</sup> e sottoposta al solo sindacato di costituzionalità<sup>204</sup>. Si dovrebbe trattare di una legge, che senza pretendere di abrogare o modificare gli articoli 7 ed 8 della Costituzione, ne specifichi i contenuti con maggiore puntualità e mino-

---

<sup>196</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, p. 23.

<sup>197</sup> PIETRO A. D'AVACK, *Trattato...*, cit., p. 330.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 331.

<sup>199</sup> NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto...*, cit., p. 2; RAFFAELE COPPOLA, *Poteri dello Stato...*, cit.

<sup>200</sup> SALVATORE PRISCO, *La laicità...*, cit., pp. 14 -15.

<sup>201</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., p. 7.

<sup>202</sup> OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *A Cesare ciò che è di Cesare...*, cit., p. 99.

<sup>203</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 7 febbraio 1978, n. 16*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, p. 1210.

<sup>204</sup> G. DI COSIMO, *Articolo 138*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione...*, cit., p. 1210.



re timidezza rispetto a quanto fatto nel 1948 e sia capace di rispondere con maggiore attualità alla miriade di nuove esigenze anche mediante disposizioni puntuali e di pronta applicazione<sup>205</sup>. La legge dovrebbe aprirsi con una solenne dichiarazione, proclamando finalmente che la nostra è una Repubblica laica ove, nel rispetto dei principi e delle norme costituzionali, dei principi di diritto internazionale e del diritto comunitario<sup>206</sup>, viene garantito a tutti il pluralismo culturale e confessionale. Il testo normativo dovrebbe obbligare espressamente Stato, regioni ed autonomie locali, a rimuovere ogni ostacolo al concreto esercizio del diritto di libertà di religione e di coscienza, specificando letteralmente che tale diritto implica la facoltà di credere in quello che ci si sente di credere, di mutare credo religioso, di fare proselitismo ed esercitarne il culto, ovvero decidere di non credere affatto. Tra le previsioni di principio non guasterebbe, inoltre, un richiamo espresso all'indisponibilità della vita ed alla centralità della persona umana, accompagnato da una specificazione e dall'ampliamento delle indicazioni contenute negli articoli 2 e 3 della Costituzione, oramai inadeguate, e dal divieto di ogni pratica, singola o collettiva, fideistica o terapeutica, che importi lesione alla vita od alle sue esplicazioni.

Quanto ai contenuti, la legge dovrebbe senza dubbio regolamentare il procedimento di stipula ed approvazione delle intese, irregimentando entro stretti rivoli i poteri discrezionali che il Governo si è accaparrato con la prassi interpretativa dell'articolo 8, e colmando il deficit di parlamentarizzazione dei percorsi sino ad oggi seguiti. Infatti, la mancanza di una espressa disciplina procedurale è stata strumentalizzata per anni dal Governo, che non ha mancato di trincerarsi dietro tali lacune per glissare sui propri obblighi costituzionali<sup>207</sup> e, quando ha iniziato ad adempiere ai propri obblighi, lo ha fatto abusando degli spazi vuoti lasciati dalla Costituzione. Primo problema da affrontare riguarda la scelta dell'interlocutore con cui lo Stato deve contrarre in quanto, allo stato attuale, la realtà empirica, avallata anche dalla Corte Costituzionale<sup>208</sup>, porta a dover ammettere che nel nostro Paese può qualificarsi confessione religiosa, ai fini di cui all'articolo 8 della Costituzione, solamente quella realtà associativa con cui lo Stato ha deciso di concludere un'intesa<sup>209</sup>. Ma questo non è ammissibile, perché il riconoscimento della confessione deve precedere l'intesa,

---

<sup>205</sup> G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 1209.

<sup>206</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., pp. 19-22.

<sup>207</sup> GIORGIO PEYROT, *Significato e portata delle intese...*, op.cit., p. 61.

<sup>208</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 19 aprile 1993, n. 195*, in [www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/](http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/), del 5 luglio 2008.

<sup>209</sup> GIUSEPPE FINOCCHIARO, *Le intese...*, cit., p. 17.

atteggiandosi quale presupposto per l'avvio delle trattative<sup>210</sup>, escludendo la possibilità per l'Esecutivo di impelagarsi in considerazioni sulla definibilità o meno come confessione religiosa di un gruppo sociale<sup>211</sup>. Inoltre, *de iure concesso* è il Governo a valutare l'opportunità politica di avviare o meno le trattative per la stipula di un'intesa e a decidere se condurla a compimento, senza che in questa fase decisoria le confessioni dispongano di alcuno strumento giuridico di persuasione, giacché, come si ricava anche dai lavori preparatori del terzo comma dell'articolo 8, la perentorietà dell'espressione "sono regolati" significa esclusivamente che una eventuale legge che regolamenti i rapporti con una confessione religiosa deve essere preceduta da una intesa e non che lo Stato debba necessariamente addivenire a tale atto normativo<sup>212</sup>. Negli stadi successivi della procedura le confessioni, ancorché "premate" dall'Esecutivo con una intesa, debbono ottenere che il Parlamento, nell'esercizio della sua piena sovranità, emani la legge di approvazione dell'intesa<sup>213</sup>, senza la quale l'intesa stessa rimane assolutamente incapace di qualsiasi effetto giuridico<sup>214</sup>. Quindi con legge costituzionale dovrebbero essere fissati definitivamente i requisiti al cui ricorrere sorge il dovere per lo Stato ed il diritto per la confessione di negoziare un'intesa senza ostruzionismi.

Sempre riguardo all'articolo 8 della Costituzione, altro problema segnalato in dottrina è quello della scarsa parlamentarizzazione dei negoziati, che spolia l'organo custode della volontà popolare del potere di intervenire sostanzialmente, e non solo formalmente, in una materia di tanta importanza. Anche questo grave problema dovrebbe trovare soluzione con una legge costituzione. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di accantonare definitivamente ogni proposta di delegificazione in materia<sup>215</sup> e stabilire che nel precepto

---

<sup>210</sup> RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Utet, Torino, 1998, p. 74.

<sup>211</sup> VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali...*, cit., p. 40.

<sup>212</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose. Teorie e ideologie. I Fonti*, Firenze 1976, pp. 135 e ss.

<sup>213</sup> VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in vol. AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, p. 28.

<sup>214</sup> TERESA ARNONE, cit., p. 298.

<sup>215</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Le fonti del Diritto ecclesiastico nella Costituzione*, in vol. AA.VV. (a cura di VALERIO TOZZI), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1993, p. 31. Non convince l'opinione secondo cui sarebbe possibile un'ipotesi di delegificazione ed attribuendo al Governo il potere di emanare regolamenti a norma dell'articolo 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400. Questa soluzione, oltre ad essere dirompente nei confronti dell'articolo 8, sacrificerebbe ogni forma di garanzia per le confessioni, perché la discrezionalità politica di cui godrebbe il governo sarebbe difficilmente arginabile mediante una semplice legge di autorizzazione

costituzionale risieda una riserva di legge relativa, rispettata anche mediante un decreto legislativo<sup>216</sup>, la cui implementazione richiederebbe un intervento parlamentare che preceda l'operato governativo, con un triplice auspicabile risultato. *In primis*, in questo modo verrebbe garantito alle confessioni attratte nei negoziati la certezza dell'utilità degli stessi, con il risultato ulteriore della maggiore razionalizzazione delle attività dei burocrati e maggiore coerenza dell'azione amministrativa e di governo. Inoltre, mediante un'unica legge delega sarebbe possibile incaricare il Governo di stipulare più intese sulla scorta degli stessi principi e delle stesse linee guida, riducendo considerevolmente la frammentazione giuridica prodotta dalle multiformi intese. Infine, verrebbe del tutto evitata la questione dell'emendabilità delle intese in sede parlamentare e quella concernente i rapporti tra contenuti delle intese e quelli della legge di approvazione. Infatti, non è possibile sottovalutare che, secondo la prassi oramai costante, il contenuto delle intese è assolutamente vincolante<sup>217</sup> per il Parlamento e le leggi di approvazione sino ad oggi promulgate riportano integralmente il testo della sottostante intesa poiché eventuali emendamenti parlamentari sarebbero privi dalla preventiva negoziazione e richiederebbero nuove trattative. Com'è evidente, si tratta di una gravissima degenerazione dell'autonomia del Parlamento nei confronti del Governo ed implica l'illegittimità costituzionale delle leggi poiché emanate senza la necessaria autonomia ed indipendenza delle Camere<sup>218</sup>. Inoltre, sempre riguardo al procedimento di stipula delle intese, la legge costituzionale dovrebbe stabilire un termine generale di validità della delega a stipulare, abbreviabile dal solo legislatore delegante, e la previsione che l'eventuale inerzia governativa sarebbe colmata dall'intervento di una commissione bicamerale mista composta *ad hoc*.

In questo modo, riducendo al minimo la discrezionalità politica nella determinazione degli statuti particolari mediante le intese, la legge contribuirebbe al rispetto del principio dell'uguaglianza<sup>219</sup> e, quindi, del principio di libertà<sup>220</sup>, favorendo nel contempo il ricorso allo strumento pattizio, restituendogli i

---

ad emettere un atto escluso sia dal sindacato della Corte Costituzionale, sia da quello della Corte di Cassazione, che interviene nel processo amministrativo esclusivamente per dirimere eventuali questioni di giurisdizione.

<sup>216</sup> VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali...*, cit., pp. 46 e ss..

<sup>217</sup> PAOLO BARILE, *Appunti...*, cit., p. 347.

<sup>218</sup> VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali...*, cit., p. 28.

<sup>219</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., pp. 19-22.

<sup>220</sup> PIO FEDELE, *Problemi di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa*, Milano, 1962, pp. 1 e ss.; ANNA RAVÀ, *Contributo allo studio...*, cit., pp. 1 e ss.

suoi connotati naturali di strumento di disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose<sup>221</sup>, privo delle scorie addossategli dalla prassi.

La legge costituzionale, oltre a regolamentare il procedimento di stipula ed approvazione delle intese, condurrebbe senza grossi scossoni il legislatore all'acquisizione dei risultati cui è pervenuta la Corte costituzionale nella definizione del principio di eguaglianza<sup>222</sup> e della libertà religiosa, anche riguardo al "diversamente credente", titolare della libertà religiosa al pari dei credenti anche se sotto il profilo negativo<sup>223</sup>. Inoltre, il Parlamento potrebbe *ex cathedra* definire i rapporti tra la libertà di religione e gli altri diritti riconosciuti dalla Costituzione, onerandosi del bilanciamento degli interessi in gioco<sup>224</sup> ed abrogando tutte le disposizioni filocattoliche sviluppate nel corso degli anni, ad esempio in ambito tributario<sup>225</sup>.

Un capo specifico dovrebbe essere dedicato alla formazione culturale della società italiana, effondendo sin dall'educazione scolastica di base i principi della laicità, dell'apertura al nuovo e della tolleranza positiva. La legge costituzionale dovrebbe, inoltre, risolvere l'annoso problema dell'esposizione dei simboli sacri aggiungendo all'articolo 12 della Costituzione un ulteriore comma con cui imporre sia l'esposizione dei simboli della Repubblica in tutti gli edifici pubblici od adibiti a pubblica funzione, sia la loro apposizione su tutti gli atti promananti da tutte le pubbliche amministrazioni, di guisa da ricordare a tutti di operare in una Repubblica democratica fondata su saldi principi costituzionali. Altro capo dovrebbe essere dedicato ai rapporti di lavoro, prevedendo un ulteriore comma per l'articolo 36 della Costituzione finalizzato alla previsione di calendari lavorativi tali da contemperare le esigenze della produzione e quelle connesse al sentimento religioso dei lavoratori.

Nelle disposizioni di attuazione potrebbe venire inserito il divieto di costituire partiti, gruppi o movimenti, i cui valori fondativi od i cui simboli, rievocano partiti o movimenti che, in Italia o nel mondo, abbiano violato i

---

<sup>221</sup> RAFFAELE BOTTA, *Cittadini e fedeli nei Paesi dell'Unione Europea. La situazione italiana*, in riv. *Il Diritto ecclesiastico*, 1999, 1, pp. 76 e ss.

<sup>222</sup> NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto...*, cit., p. 2.

<sup>223</sup> GIUSEPPE U. RESCIGNO, *La Costituzione europea, quali prospettive di laicità per l'Europa*, relazione al Convegno su *La laicità indispensabile per l'uguaglianza dei cittadini davanti alle istituzioni* (Roma, 29-30 novembre 2003), parzialmente pubblicata in *Il manifesto* del 29 novembre 2003. PAOLO BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, Cedam, 1966, p. 104. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Art. 19...*, cit., p. 261.

<sup>224</sup> GIUSEPPE LO CASTRO, *La libertà religiosa...*, cit., pp. 51 ss.

<sup>225</sup> GUIDO FUBINI, *Essere minoranza...*, cit., p. 4.

diritti umani od abbiano condotto persecuzioni religiose. Sempre nell'ambito delle norme di attuazione dovrebbe essere vietato di interpretare qualsiasi atto normativo, sia di diritto interno sia di diritto internazionale, sia promanante dai pubblici poteri sia se atto di autonomia privata, in maniera da pervenire a risultati che eludano, limitino od ostacolino, il diritto di libertà di religione di qualcuno. In chiusura le disposizioni transitorie e finali dovrebbero disporre l'abrogazione espressa di tutte le norme, ancorché anteriori, legislative, regolamentari e convenzionali, antinomiche rispetto la legge.

In ultimo la legge costituzionale dovrebbe prevedere una riserva assoluta di legge per ogni materia e per ogni questione che sia riferibile alla libertà religiosa, magari prescrivendo particolari *quorum* deliberativi, e dovrebbe impegnare il Parlamento a legiferare nel corso della prima legislatura successiva a quella nel corso della quale è stata approvata la legge costituzionale. In questo modo, fissati saldamente i principi con legge costituzionale, ne verrebbero specificati sin da subito i contenuti e sarebbero colmate le lacune prodotte per effetto dell'abrogazione sistematica di tutte le norme antinomiche; inoltre il Parlamento, probabilmente con composizione politica diversa rispetto a quella che ha approvato la legge costituzionale, a stretto giro temporale e nuovamente con maggioranze qualificate, si troverebbe a legiferare sulla medesima materia, favorendo un ampio dibattito sociale sul tema.

I contenuti di questa legge ordinaria dovrebbero essere molteplici e vari, dovendo interessare una materia che riguarda per sua natura ogni aspetto e momento della vita quotidiana. A solo titolo esemplificativo, quindi, vengono indicati alcuni tratti che pare non potrebbero mancare.

Anzitutto non guasterebbe l'introduzione del reato di discriminazione religiosa, teso a tutelare sia i credenti, sia gli atei che gli agnostici, comminando la reclusione a chiunque assuma una condotta discriminatoria. Inoltre occorrerebbe arricchire l'articolo 610 cp di un terzo comma con cui prevedere una circostanza aggravante speciale ad effetto speciale per il reato di violenza privata perpetrata mediante coartazioni fisiche o psichiche finalizzate alla limitazione della libertà religiosa della vittima.

Inoltre dovrebbe essere elaborata una disciplina puntuale della tutela giurisdizionale del diritto di libertà di religione, introducendo un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario con competenza del Tribunale in composizione collegiale, tradizionalmente dotato di maggiore terzietà ed imparzialità dai pubblici poteri rispetto al giudice amministrativo, prevedendo un rito accelerato analogo a quello disegnato dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689, per le opposizioni alle sanzioni amministrative, e garantendo la gratuità del processo come previsto per le cause giuslavoriste e per i procedimenti in materia di famiglia e di stato delle persone. Da altro punto di vista, dovrebbe

venire garantita l'equiparazione ad ogni effetto di legge di tutti i ministri di culto, così come dovrebbe essere dato uno statuto unico a tutti gli edifici di culto, codificando le ipotesi in cui è possibile alle amministrazioni locali derogare alla normativa edilizia ed urbanistica per consentire la realizzazione o la ristrutturazione di templi ed oratori.

In definitiva, senza la possibilità dilungarsi ulteriormente sui contenuti delle norme auspiccate, il Parlamento dovrebbe sforzarsi di trovare una soluzione normativa capace di dare incontestata applicazione al principio di laicità ed eguaglianza di religione a tutti, siano essi cittadini o meno, singoli o enti associativi<sup>226</sup>, con il superamento del sistema di privilegio delle entità religiose consolidate, garantendo regole generali perequative idonee a garantire a tutti un livello minimo di diritti in materia religiosa, collocandosi nel disegno laico e pluralista della Carta<sup>227</sup>.

A fronte di queste ambizioni è dato rilevare che da quasi un ventennio giacciono in Parlamento diversi disegni di legge di abrogazione della legge sui culti ammessi e regolamentazione dell'intero sistema<sup>228</sup> e che, periodicamente, membri dei diversi governi succedutisi nel tempo si sono impegnati solennemente a sollecitarne l'approvazione. Si tratta di una prassi oramai consolidata che rievoca la situazione di inerzia legislativa che aveva caratterizzato gli anni '70 ed i primi anni '80 del secolo passato<sup>229</sup> e che oggi non è superabile mediante l'intervento della Corte Costituzionale<sup>230</sup>. Attualmente esiste un solo disegno di legge, frutto della riunificazione di tre proposte, i cui contenuti deludono sia tutte le aspettative riposte in queste brevi osservazioni, sia, soprattutto, la più qualificata dottrina ecclesiasticista<sup>231</sup>, la cui eventuale

---

<sup>226</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere...*, cit., p. 16.

<sup>227</sup> VALERIO TOZZI, *Religiosità umana...*, cit., pp. 19-22.

<sup>228</sup> BARBARA RANDAZZO, *La stagione delle intese...*, cit., pp. 13-16. Si tratta di tre disegni di legge sulla libertà religiosa sinora approvati dal Governo Andreotti nel 1990 (mai presentato alle Camere), dal Governo Prodi nel 1997 (decaduto) e dal Governo Berlusconi nel 2002 (ancora in discussione alle Camere).

<sup>229</sup> SILVIO FERRARI, *Il diritto ecclesiastico...*, cit., pp. 3-4.

<sup>230</sup> ENRICO VITALI, *L'evoluzione del Diritto...*, cit., p. 5.

<sup>231</sup> *Ex multis*, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), gennaio 2007; NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto...*, cit.; NICOLA FIORITA-FRANCESCO ONIDA, *Cenni Critici sui nuovi progetti sulla libertà religiosa*, in rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), marzo 2007; GUIDO FUBINI, *Sulla proposta di legge per la libertà religiosa*, in rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), aprile 2008; LUCIANO MUSSELLI, *La gatta frettolosa e le norme che rischiano di nascere miopi*, in rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), febbraio 2007; GIOVANNI B. VARNIER, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), febbraio 2007.

inauspicata approvazione “determinerebbero un decisivo peggioramento delle condizioni di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini”<sup>232</sup>, sacrificando nuovamente l’esigenza di riequilibrare le disposizioni del vigente sistema normativo, fortemente sbilanciato a favore del credo cattolico<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà...*, cit., p. 4.

<sup>233</sup> MARCO PARISI, cit., p. 408.