



**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**religioni**

*Quaderno monografico*

1929-2019  
Novant'anni di rapporti tra Stato  
e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico 1  
Supplemento Rivista, Anno XV, n. 1-2020

1929-2019  
Novant'anni di rapporti  
tra Stato e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo



# Diritto e Religioni

## Semestrale

### Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Direttore Fondatore*  
Mario Tedeschi †

#### *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

#### *Struttura della rivista:*

#### **Parte I**

##### SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

##### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

#### **Parte II**

##### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

##### RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

#### **Parte III**

##### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche*

##### RESPONSABILI

M. d'Arienzo

COMITATO REDAZIONE QUADERNO MONOGRAFICO

F. Balsamo, C. Gagliardi

*Direzione:*

**Cosenza** 87100 – Luigi Pellegrini Editore  
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

*Redazione:*

**Cosenza** 87100 – Via Camposano, 41  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

**Napoli** 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Napoli Federico II  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18  
E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)  
Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Abbonamento annuo 2 numeri versione cartacea:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento annuo 2 numeri versione digitale:

un fascicolo costa € 30,00

abbonamento annuale, € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito [www.pellegrinieditore.com/node/361](http://www.pellegrinieditore.com/node/361)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

## INDICE

<i>In ricordo di Mario Tedeschi</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	9
<i>Saluti istituzionali</i>	
ARTURO DE VIVO .....	13
LUIGI DE MAGISTRIS .....	13
ANDREA MAZZUCCHI .....	15
SANDRO STAIANO .....	16
ANTONIO PALMA .....	17
<i>Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose.</i>	
<i>Relazione introduttiva</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	19

### I SESSIONE

#### *L'attività diplomatica della Santa Sede*

<i>Presidenza</i>	
FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.....	27
<i>Il frutto, il fango, il nodo. I Patti Lateranensi nella storia dei rapporti fra Stato e Chiesa</i>	
ALBERTO MELLONI .....	28
<i>Presidenza</i>	
FRANCESCO PAOLO CASAVOLA .....	38
<i>La diplomazia religiosa. Una nuova prospettiva</i>	
MARCO VENTURA .....	39

## II SESSIONE

### *Il ruolo della dottrina ecclesiasticistica nella riforma legislativa del 1929*

<i>Presidenza</i>	
CARLO FANTAPPIÈ.....	51
<i>La genesi della “legge sui culti ammessi” . Il contributo degli ecclesiasticisti</i>	
VINCENZO PACILLO.....	53
<i>Presidenza</i>	
CARLO FANTAPPIÈ.....	69
<i>La manualistica di diritto ecclesiastico di fronte ai Patti del Laterano</i>	
GIOVANNI BATTISTA VARNIER.....	70

## III SESSIONE

### *Diritto vaticano e diritto internazionale*

<i>Presidenza</i>	
GIUSEPPE TESAURO.....	87
<i>La conformazione del diritto vaticano al diritto internazionale</i>	
GIAN PIERO MILANO.....	88
<i>I novant’anni del Codice di procedura penale dello Stato della Città del Vaticano</i>	
ALESSANDRO DIDDI.....	99

## IV SESSIONE

### *Il ruolo delle Ambasciate nelle relazioni della Santa Sede*

<i>Presidenza</i>	
PATRICK VALDRINI.....	109
<i>Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Italia</i>	
S. ECC. PIETRO SEBASTIANI.....	111
<i>Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Turchia</i>	
S. ECC. LÜTFULLAH GÖKTAS.....	117

<i>Le relazioni tra il Ministero dell'Interno e la Santa Sede negli Affari di Culto alla luce dei Patti Lateranensi</i>	
PREFETTO MICHELE DI BARI .....	121
<i>Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede</i>	
S. EM. CARD. PIETRO PAROLIN .....	125

## V SESSIONE

### *I novant'anni della legge n. 1159 del 1929*

<i>Presidenza</i>	
ANDREA MAZZUCCHI .....	139
<i>La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso</i>	
PREFETTO GIOVANNA MARIA IURATO .....	140
<i>Alcuni recenti orientamenti della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato in materia di confessioni religiose</i>	
VICEPREFETTO ALESSIO SARAIIS .....	145
<i>La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"</i>	
SALVATORE BORDONALI .....	157

## VI SESSIONE

### *L'evoluzione dei rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica*

<i>Presidenza</i>	
MANLIO MIELE .....	177
<i>L'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano e la "legge sui culti ammessi". Rapporti tra giurisdizioni in materia disciplinare</i>	
PIETRO LO IACONO .....	178
<i>Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dalla "legge sui culti ammessi". Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda</i>	
ILIA PASQUALI CERIOLI .....	217



## VII SESSIONE

### *Fonti bilaterali e nuove prospettive del Diritto Ecclesiastico*

<i>Presidenza</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	227
<i>Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose</i>	
ANTONIO FUCCILLO .....	228
<i>La funzione della legislazione bilaterale nell'Italia contemporanea</i>	
PIERLUIGI CONSORTI .....	240
<i>Cerimonia di consegna degli Studi in onore di Mario Tedeschi</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	249

## *In ricordo di Mario Tedeschi*

Sono raccolti in questo *Quaderno monografico* della Rivista “*Diritto e Religioni*”, gli Atti del Convegno Internazionale “*1929-2019. Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*”, tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Federico II” di Napoli il 30 e 31 ottobre 2019.

La scelta del tema, dettata dalla ricorrenza del novantesimo anniversario della stipula dei Patti Lateranensi e della legge n. 1159 del 1929 sull’esercizio dei culti ammessi nello Stato, costituisce anche un diretto omaggio al mio Maestro, il Prof. Mario Tedeschi, al quale il Convegno è stato dedicato.

Mario Tedeschi nei suoi lavori, a più riprese, ha affrontato l’analisi sia dell’istituto concordatario, sottolineandone tanto la specificità quanto l’attualità, sia della cd. “legge sui culti ammessi”.

Egli magistralmente sottolineava le difficoltà di inquadrare lo strumento concordatario in un determinato archetipo di rapporti tra Stato e confessioni religiose, giacché il ricorso ad una simile fonte «non esclude né la teoria privilegiaria, poiché le norme possono pure avere un tale contenuto, né quella legale, di stampo giurisdizionalista, perché in ogni caso il concordato ha bisogno di una legge di esecuzione – alla quale si fa riferimento – per aver valore all’interno dell’ordinamento statale»<sup>1</sup>. In merito alla desuetudine dello strumento, da più parti paventata, Mario Tedeschi si limitava a ribadire, con la consueta fermezza, che «la parabola dei concordati, con buona pace di tutti, non è ancora in fase discendente»<sup>2</sup>.

La stessa emanazione della legge n. 1159 del 1929 veniva ricondotta ad una precisa scelta politica del governo fascista, che presupponeva l’esigenza di «ridimensionare, una volta sottoscritti, la portata dei Patti Lateranensi e rassicurare i culti di minoranza – che raggruppavano non più di trecentomila persone in tutto il Paese, e che avevano contribuito, come gli israeliti, all’avvento del fascismo – dei loro diritti»<sup>3</sup>. Non si sorprende affatto che l’anzidetta leg-

---

<sup>1</sup> MARIO TEDESCHI, *La parabola dei concordati*, in Id., *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2002, p. 57.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>3</sup> MARIO TEDESCHI, *La “legge sui culti ammessi”*, in Id., *Studi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 124-125.

ge fosse ancora in vigore anche nel nuovo regime democratico, e ciò perché riteneva quale «insegnamento elementare» il principio per cui una legge – e quindi anche la “legge sui culti ammessi” – una volta emanata si distaccasse da chi l’avesse posta in essere, con la conseguenza che «non si può parlare di Stato liberale, Stato fascista e di Stato democratico perché, almeno dal punto di vista giuridico, v’è una continuità sul piano legislativo, al punto che ancora oggi sono in vigore leggi risalenti al periodo liberale e che la “legge sui culti ammessi”, come gli stessi Patti Lateranensi, hanno convissuto con il regime democratico»<sup>4</sup>.

Il Convegno, che ha visto la partecipazione di prestigiosi studiosi, degli Ambasciatori della Francia e della Turchia presso la Santa Sede, dei Prefetti a capo del *Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione* e della *Direzione centrale per gli Affari dei culti* del Ministero dell’Interno, dei Promotori di Giustizia del Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, è culminato con la relazione finale della prima giornata di S. Em. Card. Pietro Parolin, Segretario di Stato di Sua Santità.

I lavori si sono conclusi con la Cerimonia di consegna degli Studi in onore di Mario Tedeschi “*Il diritto come scienza di mezzo*”.

Il 20 luglio 2020 Mario Tedeschi è venuto improvvisamente a mancare, lasciando in tutti gli amici, colleghi e allievi un dolore incalcolabile.

Gli Atti che qui pubblichiamo sono dedicati alla Sua memoria, nel vivo e commosso ricordo e con la somma gratitudine per tutti i Suoi insegnamenti che siamo onorati di poter trasmettere e custodire.

MARIA D’ARIENZO

---

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 125.

*Mercoledì 30 ottobre 2019*

*1929-2019  
Novant'anni di rapporti  
tra Stato e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive*



## *Saluti istituzionali*

**ARTURO DE VIVO**

*Prorettore dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

Porgo innanzitutto il mio saluto ai tanti ospiti presenti. Intendo ringraziare i colleghi del Dipartimento di Giurisprudenza, in particolare la Prof.ssa Maria d'Arienzo che ha organizzato e voluto questo Convegno sul tema: “*Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*”.

La legislazione del 1929 – mi riferisco non solo ai Patti Lateranensi ma anche alla “legge sui culti ammessi” – ha posto dei punti fermi nel rapporto tra lo Stato e le confessioni religiose. Tra l'altro oggi è un'occasione davvero importante perché nella sessione pomeridiana sarà ospite del nostro Ateneo il Card. Parolin, Segretario di Stato di Sua Santità. Nell'augurare a tutti una due giorni di grande significato su un tema di così gran rilievo, rivolgo un ringraziamento al Sindaco della Città di Napoli, Dott. Luigi de Magistris, per aver accolto l'invito della nostra Università per discutere su tematiche così attuali, che coinvolgono anche la comunità cittadina. Lo ringrazio quindi per essere qui presente e gli cedo la parola anche per il saluto che rivolgerà a tutti voi.

**LUIGI DE MAGISTRIS**

*Sindaco della Città di Napoli*

Grazie Prof. De Vivo e grazie alla Prof.ssa d'Arienzo per avermi invitato. Quella di oggi è una sessione di lavori davvero assai prestigiosa che culminerà con la presenza, nel pomeriggio, del Segretario di Stato di Sua Santità, S. Em. Card. Pietro Parolin. Non potevo mancare e sarò anche presente nella sessione pomeridiana per alcune brevi considerazioni.

La prima è che trovo assolutamente costruttiva e propositiva la realizzazione di una diplomazia dal basso, che mi sembra sia uno dei punti che viene anche toccato in questa sessione mattutina di lavori. Le comunità religiose tutte ovviamente, non solo quella cattolica, svolgono un ruolo assolutamente straordinario da questo punto di vista, rispetto al quale lascio la riflessione

giuridica ai professori e ai relatori. Anche a me ha appassionato quando ero studente – ricordo che sostenni l'esame sia di diritto ecclesiastico che di diritto canonico – il tema dei Patti Lateranensi e della Costituzione, nata dalla Resistenza, nel 1948.

Ho letto con grandissima attenzione la *Dichiarazione di Fratellanza tra i popoli* firmata ad Abu Dhabi da Papa Francesco, di cui apprezzo la straordinaria lungimiranza, e dal Grande Imam Al-Tayyeb. Credo che questo sia il messaggio davvero forte sulla funzione che non solo la comunità cattolica, ma tutte le religioni possono svolgere in questo momento. E una città come Napoli e una Università come la “Federico II” – che è l'Università laica più antica del mondo – debbono svolgere un ruolo fondamentale soprattutto per la costruzione non voglio dire di un mondo diverso, ma almeno di un Mediterraneo diverso e in quella *Dichiarazione di Fratellanza* che riprende la *Laudato si'* del Papa c'è il messaggio proprio della convivenza tra diversi. Credo che questo sia un messaggio assai forte e assolutamente fondamentale che va tradotto attraverso il diritto.

Il diritto non deve diventare lo strumento con cui si costruiscono muri anche giuridici. Il diritto deve essere lo strumento con cui si espandono i diritti delle persone che non hanno più diritti, e che siano le comunità religiose a ricordarlo agli statisti fa riflettere. Però non entro nella contingenza politica. Non avrei mai sospettato nella mia vita di giovane studente che un giorno avrei trovato più ossigeno democratico in una Dichiarazione sottoscritta dal Papa della Chiesa cattolica e dal Grande Imam di Al-Azhar. Questo ci fa capire che la diplomazia dal basso può avere più forza delle diplomazie ufficiali, che hanno la loro importanza, ma spesso rimangono un po' chiuse nei recinti delle opportunità e degli opportunismi.

Occorre partire da chi conosce le sofferenze e i bisogni, ma anche i sogni delle persone per costruire coesione e in questo il ruolo dei sindaci, il ruolo delle Università e il ruolo di tutti coloro che stanno in prima linea, ovviamente dei giovani e degli studenti, diventa fondamentale. Altrimenti studiamo solamente libri di diritto. Ma i libri devono essere fatti vivere.

Basta leggere la Costituzione, che è il più grande strumento di libertà. Sarebbe sufficiente ripartire da quei dodici principi fondamentali per costruire comunità in cui vivere più felici.

**ANDREA MAZZUCCHI**

*Presidente della Scuola delle Scienze Umane e Sociali  
dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

Anche io sono qui a rappresentare la Scuola delle Scienze Umane e Sociali e vorrei innanzitutto esprimere la mia gratitudine a Maria d'Arienzo per aver organizzato una sessione così importante e aver colto un'occasione quale quella dei novant'anni della stipula dei Patti Lateranensi per affrontare, con rinnovata consapevolezza, un tema che è evidentemente cruciale.

Non sono un giurista e dunque non entrerò nel merito delle questioni giuridiche. Però a me pare che la marginalizzazione a cui si voleva condannare il fenomeno religioso sia stata smentita dai fatti. Lo ricordava prima molto bene il Sindaco, Dott. Luigi de Magistris. La situazione rispetto a novant'anni fa si è profondamente modificata. L'Italia è diventata strutturalmente un Paese multireligioso. Napoli, peraltro, vive questa dimensione multireligiosa con particolare preminenza e, devo dire, anche con particolare attenzione al rispetto di tutte le appartenenze religiose.

Interrogarsi con una prospettiva storica, quindi guardando alle esperienze pregresse, sulla trama giuridica che caratterizza l'impianto normativo nei rapporti tra Stato e confessioni religiose mi sembra un'occasione rilevante non soltanto per gli studiosi di diritto ecclesiastico, ma in particolare per tutti i saperi che la Scuola delle Scienze Umane e Sociali rappresenta – dalla sociologia alla scienza politica, alla storia, agli altri saperi – e che sono convogliati nella necessità di interrogarsi sul fenomeno religioso.

Un fenomeno religioso che oggi deve fare i conti inevitabilmente con un pluralismo che non può essere un pluralismo limitato alla presa d'atto della molteplicità dei soggetti culturali e religiosi presenti sul territorio, ma deve essere un pluralismo dialogico e dinamico, in grado di non rinunciare alle differenze, ma di provare a integrarle all'interno di un sistema di valori, di norme e di riferimenti condivisi.

Ringrazio davvero molto Maria d'Arienzo e i colleghi del Dipartimento di Giurisprudenza per aver organizzato una due giorni di riflessione così autorevole e importante.



**SANDRO STAIANO**

*Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

Esprimo il più vivo apprezzamento, a nome del Dipartimento, per questa iniziativa.

Naturalmente è inutile rammentare qui, dal punto di vista della storia costituzionale, che cosa è avvenuto nel dibattito costituente quanto all'art. 7 della Costituzione e al complesso recepimento nell'ordinamento costituzionale del consolidato storico dei Patti Lateranensi.

Fu una delle prove credo più ardue, e anche più alte, del compromesso nella Costituente da cui sono derivate implicazioni anche nella storia costituzionale successiva. Debbo anche dire che questo tipo di relazione è molto attuale per i costituzionalisti. Pensate che nella nostra esperienza più recente qualcuno ha pensato di poter applicare al rapporto fra le regioni italiane e lo Stato il modello dell'art. 8, comma terzo, della Costituzione con degli effetti stranianti.

Direi che i temi che qui sono proposti si collocano su due versanti: il rapporto disciplinare con il diritto internazionale e il rapporto con il diritto costituzionale e mi pare che riproporre questi temi con tanta ricchezza di accenti oggi sia veramente un modo per immettere il dibattito attuale che si svolge nel diritto ecclesiastico all'interno del grande dibattito sulla Costituzione. Almeno dal mio punto di vista ritengo che questo sia uno dei tratti più interessanti di questo appuntamento che di un anniversario non fa un'occasione meramente celebrativa, come d'altra parte non è mai un'occasione celebrativa, neppure quella che riguarda le ricorrenze della Costituzione. Da poco abbiamo celebrato il settantesimo anniversario della Costituzione italiana. "Celebrare" significa "frequentare" nella connotazione che questo lemma ha dal punto di vista filologico. "Frequentare" significa avere una relazione attuale.

La "celebrazione" della Costituzione, come la "celebrazione" dei Patti, significa considerarne l'attualità, significa in realtà avere una relazione oggi con questi temi e con il consolidato storico che dietro questi temi noi intravediamo. E così, come abbiamo "celebrato" da questo punto di vista utilmente la Costituzione, nel senso che l'abbiamo "frequentata" e dobbiamo continuare a "frequentarla", credo che dovremmo continuare a "frequentare" queste tematiche nelle nostre reciproche "celebrazioni" che sono quelle, appunto, della relazione attuale e feconda con queste tematiche. Quindi ringrazio molto la collega d'Arienzo per questa occasione che ha offerto a tutti noi e vi auguro buon lavoro.

**PROF. ANTONIO PALMA**

*Direttore della Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali  
dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

Reco il saluto ammirato del Consiglio Direttivo della Scuola per le Professioni Legali a Maria d'Arienzo, nostra amica carissima, agli organizzatori del Convegno e a voi tutti qui presenti.

I novant'anni che ci separano dai Patti Lateranensi sono stati anni di sostanziale pace religiosa e il clima generale che i Patti Lateranensi hanno generato ha introdotto nel costume nazionale un atteggiamento di solidarietà e tolleranza che non deve assolutamente essere disperso. D'altra parte qui, diceva bene Sandro Staiano, la "pattizietà" che nasce dal *pactum*, cioè da una dimensione di dialogo che in qualche modo illumina l'art. 7 ma anche l'art. 8 della Costituzione, costituisce un alto valore che non deve essere in nessun modo sradicato dal costume nazionale. Tutto questo è oggetto di una riflessione che ovviamente tiene conto dei cambiamenti profondi e il multiculturalismo, o meglio l'interculturalismo che non è ancora diventato transculturalismo, esige da tutti noi un atteggiamento di tolleranza, di pazienza nei confronti del diverso per realizzare forme di accoglienza sostanziali ed efficaci.

Tutto questo affidato alla vostra riflessione sicuramente porterà esiti preziosi per noi tutti.



## *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Relazione introduttiva*

MARIA D'ARIENZO

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università degli Studi "Federico" II di Napoli*

Saluto le Autorità presenti e ringrazio in particolare il Magnifico Rettore, Prof. Gaetano Manfredi, il Prorettore, Prof. Arturo de Vivo, il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza, Prof. Sandro Staiano, il Presidente della Scuola delle Scienze Umane e Sociali, Prof. Andrea Mazzucchi, e il Direttore della Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali della nostra Università, Prof. Antonio Palma, i cui interventi, lungi dall'essere meri saluti istituzionali, evidenziano una particolare attenzione e direi anche una sentita partecipazione e sostegno all'iniziativa di studio dell'intero Ateneo federiciano, nel solco della grande tradizione che la "Federico II" ha sempre rappresentato nel panorama nazionale e internazionale.

Vorrei anche ringraziare gli autorevoli Presidenti di sessione – Prof. Francesco Paolo Casavola, Prof. Carlo Fantappiè, Prof. Giuseppe Tesauro, Prof. Patrick Valdrini, Prof. Andrea Mazzucchi, Prof. Manlio Miele – e i relatori tutti che hanno accolto il nostro invito.

I nostri ringraziamenti vanno anche al Sindaco di Napoli, Dott. Luigi de Magistris, la cui presenza ci onora in quanto sottolinea simbolicamente l'interazione continua, soprattutto negli ultimi anni, tra il mondo accademico e la Città ed ancor più in un Convegno come quello odierno organizzato in occasione del novantesimo anniversario dei Patti Lateranensi e della "legge sui culti ammessi". La sua presenza sottolinea la grande sensibilità rispetto alle questioni non solo sociopolitiche, ma soprattutto giuridiche che riguardano il fattore religioso e la trasformazione delle dinamiche di rapporto tra confessioni e istituzioni tra cui quelle territoriali sono sempre più protagoniste.

La ricorrenza del novantesimo anniversario della riforma legislativa introdotta nel nostro ordinamento nel 1929 è stata, inevitabilmente, l'occasione per riflettere sull'importanza che la svolta concordataria ha avuto nella nuova politica sottesa ai rapporti tra diritto e religioni.

Lungi però dal voler essere una mera celebrazione di carattere prettamente storico, l'anniversario è stato colto come un'opportunità di riflessione, non

tanto sul passato, quanto sulle prospettive attuali che tale sistema di rapporti con le confessioni religiose implica, in una concezione della storia intesa, in senso crociano, quale “storicità del presente”<sup>1</sup>.

Trattare di relazioni tra Stato e confessioni religiose rinvia immediatamente ad una riflessione più ampia in rapporto non solo alla natura degli strumenti giuridici implementati, ma soprattutto alla natura dell'attività che in senso generale può essere definita diplomatica, fatta di trattative e di dialogo proficuo tra le parti ai fini di una maggiore garanzia di pluralismo rispettoso della identità di ogni appartenenza confessionale.

Non si possono non ricordare difatti le trattative che si sono sviluppate già al momento dell'elezione dei rappresentanti dei cattolici clericali nel Parlamento italiano a seguito della sospensione del *Non expedit* di Papa Pio XI fino alla cosiddetta “Conciliazione silenziosa” con i liberali giolittiani<sup>2</sup>, che indubbiamente prelude alla stipula dei Patti Lateranensi del 1929<sup>3</sup>. Così come determinante è stato l'apporto concreto di ecclesiasticisti come Mario Falco, di origine ebraica e allievo di Francesco Ruffini, e del valdese Mario Piacentini nella genesi della cosiddetta “legge culti ammessi” al fine di prevedere contemporaneamente alla legislazione negoziata con la Chiesa cattolica anche una normativa per i culti non cattolici che nello Statuto Albertino erano definiti tollerati<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. BENEDETTO CROCE, *Teoria e storia della storiografia*, in *Filosofia. Poesia. Storia. Pagine tratte da tutte le opere a cura dell'Autore*, Ricciardi, Milano-Napoli, 1951, pp. 443-445.

<sup>2</sup> L'espressione è usata per la prima volta da GIOVANNI SPADOLINI, *La conciliazione silenziosa (A trent'anni dai patti lateranensi)*, in *Il Resto del Carlino*, 11 febbraio 1959; Id., *Giolitti e i cattolici (1901-1914). La conciliazione silenziosa*, Le Monnier, Firenze, 1991. Sulla politica giolittiana di avvicinamento progressivo ai cattolici, cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1990 (1 ed. 1948), il quale definisce tale periodo con la formula «conciliazione nell'indifferenza», pp. 365-366. Sull'età giolittiana e il diverso atteggiamento politico del mondo cattolico italiano negli anni che preludono al Patto Gentiloni del 1913, cfr. inoltre, GIUSEPPE DALLA TORRE, *I cattolici e la vita pubblica italiana (1866-1920)*, Civitas Gentium, Città del Vaticano, 1944; CESARE MAGNI, *Congetture sui precedenti della metafora giolittiana delle «parallele»*, in *Il Risorgimento*, 1963, 3, pp. 137-168; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana. 1918-1922*, Giuffrè, Milano, 1976.

Sulla politica vaticana relativa all'astensionismo elettorale dei cattolici, cfr. CESARE MARONGIU BONAIUTI, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919)*, Giuffrè, Milano, 1971; PASQUALE BELLU, *I cattolici alle urne. Chiesa e partecipazione politica in Italia dall'Unità al Patto Gentiloni*, Edizioni Della Torre, Cagliari, 1977.

<sup>3</sup> Cfr. CARLO ALBERTO BIGGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942; FRANCESCO PACELLI, *Diario della Conciliazione, con verbali e appendice di documenti*, a cura di MICHELE MACCARRONE, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959. ITALO GARZIA, *Il negoziato diplomatico per i patti lateranensi*, Giuffrè, Milano, 1974. Nella dottrina ecclesiasticistica, cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione*, Laterza, Bari, 1966; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana. 1918-1922*, Giuffrè, Milano, 1976.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. MARIO PIACENTINI, *La legge 24 giugno 1929, n. 1159*, Bilychnis, Roma, 1929;

Ed è appunto tale prospettiva che è apparsa un filo conduttore interessante attraverso cui indagare l'evoluzione delle diverse dinamiche di rapporti della Santa Sede e delle altre confessioni religiose con la comunità politica, di cui gli strumenti giuridici sono espressione.

Da qui l'attenzione riservata all'attività diplomatica della Santa Sede ed al ruolo svolto dall'esercizio del diritto di legazione attivo e passivo, che sarà affrontato da S. Ecc. Pietro Sebastiani e da S. Ecc. Lütfullah Göktaş, rispettivamente Ambasciatore d'Italia e Ambasciatore della Turchia presso la Santa Sede.

La funzione delle Ambasciate nelle trattative acquista particolare pregnanza proprio in virtù dell'attuale politica del Papato improntata non solo ad attuare il tradizionale principio della coordinazione con la comunità politica, ma anche tesa a sviluppare la collaborazione con i suoi *partners* di Stato al fine di un serio impegno nella diffusione della cultura della tolleranza, della pacifica convivenza, e di lotta al degrado ambientale, attraverso un dialogo fecondo con le altre religioni, dalle Chiese protestanti alle Chiese ortodosse e all'Islam in particolare, come testimonia il *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale*, firmato da Papa Francesco e dal Grande Imam di Al-Azhar Ahmad Al-Tayyeb negli Emirati Arabi il 4 febbraio 2019<sup>5</sup>.

La presenza di S. Em. Rev.ma Card. Pietro Parolin, Segretario di Stato di Sua Santità, oltre a costituire per tutti noi un grande onore, garantisce, insieme a quella degli altri relatori, la profondità e l'autorevolezza della riflessione.

Non possono essere trascurate, parallelamente, modalità di interrelazione Stato-Chiesa diverse dal tradizionale accordo di vertice denominato "Concordato" e che, stando alla disamina delle ultime esperienze, stanno assumendo un ruolo sempre più incisivo nell'integrare e specificare la normativa concordataria: la cd. "bilateralità diffusa" non può essere pretermessa, pena la mancata comprensione delle effettive dinamiche attraverso cui si esplica il dialogo istituzionale con le comunità di fede.

Le nuove problematiche in materia di immigrazione e anche l'impegno sulle questioni ecologiche evidenziano sempre più una nuova dimensione nella politica dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, non più intesi in senso meramente verticistico, così come previsto a livello costituzionale dal principio di bilateralità stabilito dagli artt. 7 e 8 della Costituzione, ma in senso sempre più "multilaterale", attraverso proprio le forme di collaborazione sussidiaria offerte dalle organizzazioni di ispirazione fideistica sulla base di progetti comuni ed ecumenici,

---

MARIO FALCO, *La nuova legge sulle comunità israelitiche*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1931, I, p. 5.

<sup>5</sup> Il documento è rinvenibile all'indirizzo: [http://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papafrancesco\\_20190204\\_documento-fratellanza-umana.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papafrancesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html)

finalizzati alla concreta realizzazione dei diritti dell'uomo<sup>6</sup>. In tal senso, saranno di sicuro interesse le osservazioni del Capo Dipartimento delle Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, S. Ecc. Dott. Michele Di Bari.

In un'ottica siffatta non poteva mancare la disamina dell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano, che rappresenta il frutto più significativo del Trattato Lateranense.

È notorio che l'importanza dell'ordinamento vaticano è notevolmente cresciuta negli ultimi anni in parte per ragioni oggettive, in parte per ragioni legate all'azione riformatrice dell'attuale Pontefice<sup>7</sup>.

La scelta di dedicare un'apposita sessione al diritto vaticano – analizzato sia secondo una prospettiva interna, sia secondo una prospettiva di conformazione al diritto internazionale – scaturisce proprio dalla consapevolezza dell'impossibilità di ignorare un ordinamento secolare che, riflettendo, secondo la nota corrispondenza tra *societas* e *ius*, la singolarità dell'entità politica ad esso sottesa, risulta essere di estremo interesse per qualunque giurista aperto alla comparazione e al raffronto anche in chiave di verifica dei principi di teoria generale del diritto.

Non poteva essere trascurata, infine, la riflessione sulla legge n. 1159 del 1929, sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato.

Salutata al suo apparire da alcuni come un sostanziale progresso, in quanto volta a superare la precedente ottica della mera tolleranza, la “legge sui culti ammessi” è andata incontro ad un destino singolare: criticata, a partire dall'elaborazione della Carta costituzionale, in quanto discriminatoria nei confronti delle confessioni diverse dalla cattolica, non è mai stata sostituita da un testo normativo maggiormente adeguato all'evoluzione della società ed alla tavola di valori attualmente assunta quale base dell'ordinamento, nonostante siano stati presentati numerosi disegni di legge sulla libertà religiosa volti a sostituirla<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul tema mi sia consentito un rinvio a MARIA D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2018.

<sup>7</sup> La crescente importanza dell'ordinamento vaticano è testimoniata dalla costante pubblicazione degli *Annali di Diritto Vaticano*. Inoltre, la Rivista *Diritto e Religioni*, a partire dal n. 1-2019, ha previsto uno specifico settore dedicato agli articoli di “diritto vaticano” affidato alla responsabilità scientifica del prof. Giuseppe Dalla Torre, nonché una sezione di giurisprudenza e legislazione vaticana. Sul punto interessante è il contributo di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La costruzione del diritto vaticano: il contributo della dottrina*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2019, p. 197 ss.

<sup>8</sup> Sul tema si rinvia a MARIO TEDESCHI, *La “legge sui culti ammessi”*, nel vol. *Dalla “legge sui culti ammessi” al progetto di legge sulla libertà religiosa*, (1 marzo 2002), Atti del Convegno di Ferrara 25-26 ottobre 2002, a cura di GIUSEPPE LEZIROLI, Jovene, Napoli, 2004, pp. 35-47, nonché nel vol. MARIO TEDESCHI, *Studi di Diritto Ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2002, pp. 123-183, specialmente p. 125, in cui l'A., oltre a denunciare l'obsolescenza della “legge sui culti ammessi”, sottolinea l'importanza del contributo offerto da Mario Falco.

La mancata approvazione di una nuova disciplina, accompagnata dalla tardiva e parziale attuazione del meccanismo delle Intese ha fatto e fa sì che diversi gruppi confessionali, anche numericamente consistenti, abbiano come unica normativa di riferimento ancora la “legge sui culti ammessi” ai fini dell’efficacia civile degli istituti di natura confessionale. Legge che, conseguentemente, va interpretata ed applicata in modo da ridurre al minimo, nei limiti in cui ciò è possibile, le differenze di regime giuridico rispetto alle confessioni dotate di intesa approvata con legge *ex art. 8*, terzo comma, della Costituzione.

Non a caso si è dedicata un’apposita sessione alle modalità con cui la Pubblica Amministrazione, e specificamente la *Direzione centrale degli Affari di culto*, applica la “legge sui culti ammessi”, nonché ai più recenti orientamenti giurisprudenziali relativi alla legge stessa ed agli ultimi sviluppi della cd. “stagione delle intese”.

Né è stata trascurata la disamina di alcune delle principali problematiche afferenti alla tutela della libertà religiosa nelle sue diverse proiezioni, individuale ed istituzionale, come la facoltà di propaganda e proselitismo da un lato, e la facoltà di organizzarsi liberamente e di esercitare la potestà di governo, potestà suscettibile di esplicarsi anche attraverso l’emanazione di provvedimenti disciplinari, dall’altro.

Il Convegno si chiuderà con una riflessione sulle prospettive future della legislazione negoziata.

È ben noto che attualmente sussistono forti perplessità circa l’adeguatezza della normativa pattizia a fungere da effettivo strumento di tutela ed attuazione della libertà religiosa e che le forme di negoziazione previste dalla Legge fondamentale mostrano, alla prova del tempo, alcuni segni di usura. Ciò non può non tradursi in una rinnovata attenzione da parte degli studiosi verso lo strumento pattizio onde individuare nuove forme e modalità di dialogo istituzionale che consentano di accentuare la funzione di garanzia delle identità collettive e di protezione dei diritti individuali.

Mi sia consentito rivolgere in chiusura un sentito ringraziamento soprattutto agli studenti che vedo qui numerosi e che hanno sostenuto l’organizzazione dell’iniziativa con il loro entusiasmo e con il loro prezioso apporto.

Il Convegno prevede al suo termine la Cerimonia di consegna dei volumi in onore del nostro Maestro Mario Tedeschi.

Questo Convegno è a Lui dedicato.





*I SESSIONE*

*L'attività diplomatica della Santa Sede*



## *Presidenza*

**FRANCESCO PAOLO CASAVOLA**

*Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Abbiamo il privilegio, come avete ascoltato, di partecipare non ad una “cerimonia”, ma ad una riflessione comune ed anche, successivamente, ad una eventuale discussione intorno a temi straordinariamente complessi che investono la storia collettiva delle popolazioni che hanno abitato non soltanto questo grande Paese, ma tutto l’Occidente europeo e parte di quell’area mediterranea su cui si affacciano tre continenti: Africa, Asia ed Europa.

Perché tutto questo? Perché è nata e poi si è diffusa una religione che garantiva l’avanzamento dell’umanità: la religione cattolica. Ma, ovviamente, di fronte a tali questioni in gioco ve ne sono tante altre che investono la vita di milioni e milioni di persone in modo radicale e nuovo rispetto a quella era che ha preceduto la grande unità del mondo antico.

Questo è potuto accadere attraverso la combinazione di tanti e diversi fattori di cui la nostra introduttrice ha fornito i termini simbolici. Noi possiamo occuparci certo di un periodo breve, controllato dai nostri studi e anche dalle nostre memorie personali, cioè il novantennio dal Concordato del 1929 fino ai giorni nostri. Di questo periodo parlo con partecipazione personale e commossa, dato che ho contribuito a costruire il principio costituzionale supremo della laicità del nostro Stato. Ma c’è uno svolgimento che ha interessato una straordinaria pluralità di persone, al di là della singolarità delle esperienze individuali. Basti pensare a cosa è stato il Concilio Vaticano II. Anche il Concilio Vaticano II si può considerare una “storia di mezzo” – termine che ricorrerà spesso nelle nostre due giornate – rispetto ai protagonisti che hanno voluto in qualche modo sancire in maniera formale un punto di partenza che radicalmente muta lo scenario che invece qui sarà da molti, spero, richiamato.

Nel cedere subito la parola al Prof. Alberto Melloni consentitemi un accenno commosso ai rapporti che ci legano, magari non frequentemente praticati, ma che hanno dei forti richiami a radici comuni. Qui voglio richiamare soprattutto Dossetti che ho avuto il privilegio di conoscere personalmente, che mi ha dedicato delle citazioni a volte troppo elogiative, a cui ho invece dedicato un saggio soprattutto per la sua esperienza nell’Assemblea Costituente.

## *Il frutto, il fango, il nodo. I Patti Lateranensi nella storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*

ALBERTO MELLONI

*Ordinario di Storia del Cristianesimo  
Università di Modena-Reggio Emilia*

«L'influenza mi costringe ancora in camera e così vedo dalla finestra la fiumana di cattolici e italiani che torna da S. Pietro. Anche nella miserabile realtà quotidiana è come nella realtà dei simboli. I cocchi dei trionfatori passano, schizzando fango sui travolti che stentano a salvarsi sugli angoli della via».

Così, il 12 febbraio 1929, Alcide De Gasperi inizia una lettera-sfogo all'amico don Simone Weber<sup>1</sup>, e commenta con incoercibile amarezza l'entusiasmo per la firma dei Patti Lateranensi del giorno innanzi. All'ex parlamentare esule in patria, appare evidente che nella firma c'era quello che tanta letteratura critica e laudativa definirà da lì in poi con lo stereotipo del "frutto maturo". Ma se l'uscita dalla *Questione romana* era davvero nelle cose, specie per quanto concerneva la regolazione della questione territoriale, il modo con cui avviene conserva in sé qualcosa che rimane ustionante per chi, come il *leader* popolare, ha visto demolire con l'assenso attivo della Chiesa sia il partito sia le istituzioni della democrazia liberale di cui era stato protagonista. E ne intuisce il senso, i rischi:

«che in cotali transazioni rimangano a bocca amara proprio i fedelissimi non è né nuovo né fuori dalla logica delle cose [...] Non si poteva esitare e credo che avrebbe firmato, fosse stato Papa, anche Don Sturzo [...] Il pericolo piuttosto è nella politica concordataria [...] Certo questa sera a Palazzo Colonna, riaprendo i famosi battenti, qualcuno crederà di riaprire le porte di secoli in cui s'intrecciarono lo scettro e il pastorale. Ma la realtà del secolo XX non tarderà a farsi sentire, le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Au-

---

<sup>1</sup> ALCIDE DE GASPERI, *Lettere sul Concordato*, Marietti, Roma, 2004, pp. 48-51. Sul periodo cfr. ALBERTO MELLONI, *Alcide De Gasperi alla Biblioteca Vaticana (1929-1943)*, nel vol. ECKART CONZE, GUSTAVO CORNI, PAOLO POMBENI (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 141-168.

guriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai»<sup>2</sup>.

In De Gasperi il «turbamento prodotto dal concordato»<sup>3</sup> non si spegne e genera preoccupazioni. Eppure – questo De Gasperi lo ignora – di allarmi ce n'erano anche in alcuni di coloro che, da parte vaticana, s'erano trovati a gestire un atto di cui non ignoravano le potenziali ricadute e che, fin dalle fasi della ratifica, avrebbe mostrato come il regime fascista intendesse usare un successo consegnatogli dalle indecisioni altrui. È infatti evidente che la solenne sottoscrizione<sup>4</sup> apposta dal cardinale Gasparri e da Mussolini al Palazzo del Laterano l'11 febbraio 1929 chiudeva una *questione* che ben altri e ben prima avrebbero potuto risolvere.

Anzi – sarà una chiave storico-politica interpretativa del ventennio – proprio *non* aver voluto risolvere per tempo quella questione e aver, di conseguenza, sancito l'esclusione delle masse popolari dalla partecipazione alla vita pubblica, se non nella forma gentiliana del rinforzo alla politica anti-socialista, era una delle ragioni che spiegava perché il regime liberale fosse risultato così inerte alla *Machtergreifung* mussoliniana e così corrivo nella viltà dei suoi ceti dirigenti e nelle *élites* anche cattoliche alla costruzione del sistema totalitario<sup>5</sup>.

Tutti sapevano che la controversia col Papato e con la Chiesa cattolica avrebbe potuto essere risolta molto tempo prima. Erano palesemente irrealistici passi come lo schema di Capitolato con cui Cavour, all'indomani della proclamazione dell'unità d'Italia nel 1861, sperava di aprire «negoziati puramente officiosi» per arrivare a quei *capitula* che sarebbero diventati «parte dello Statuto fondamentale del Regno» e insieme ancorati alla forma di «trattato bilaterale». E nemmeno la Legge delle Guarentigie (18 maggio 1871) – che, con sentenza dell'adunanza generale del Consiglio di Stato sarebbe stata qualificata «come legge fondamentale dello Stato»<sup>6</sup>, ancorché non intangibile – poteva bastare.

Dall'altra parte del Tevere, però, era necessario che non solo un manipolo di diplomatici intelligenti, ma l'intero corpo ecclesiale ed ecclesiastico rinun-

---

<sup>2</sup> ALCIDE DE GASPERI, *Lettere sul Concordato*, cit., pp. 48-51

<sup>3</sup> *Lettera* a don Dulegan, *ivi*, p. 54.

<sup>4</sup> Nella discussione il cardinale e il dittatore cavaliere avevano anche il modo per tacitare l'insegnamento di Ernesto Buonaiuti, cfr. LORENZO BEDESCHI, *Buonaiuti il concordato e la Chiesa: con un'appendice di lettere inedite*, Il Saggiatore, Milano, 1970.

<sup>5</sup> Si ricordi la celebre pagina di ARTURO CARLO JEMOLO, *Anni di prova*, a cura di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Passigli, Firenze, 1991, pp. 156-162, che stigmatizza fra i documenti, quale «fonte di infinite tristezze» del regime totalitario, quella «acidità» da cui «vengono fuori, e più non cambieranno, quelli che dovunque vogliono vedere la tara, il sudicio, che avranno rancore ed avversione per le più alte figure, quelli come Parri, come Bauer, come Capitini, nella cui vita non c'è un solo neo».

<sup>6</sup> GIUSEPPE SAREDO, *Codice ecclesiastico*, I, Utet, Torino, 1887, pp. 22-23.

ciasse all'illusione di vivere dentro una fase, destinata a essere riscattata miracolosamente come ai tempi di Napoleone o Mazzini dal Padreterno, garante del Principato Temporale del successore di Pietro.

Cosa non facile: giacché quell'illusione affondava le sue radici in un'ideologia di cristianità che vedeva nella modernità un nemico irriducibile e la rivincita in devozioni, politiche, mobilitazioni "intransigenti"<sup>7</sup>.

Gli spiriti ecclesiastici politicamente più avvertiti – come Mariano Rampolla del Tindaro o lo stesso Papa Giacomo della Chiesa<sup>8</sup> – avevano cercato di accelerare uno sblocco iniziato fin dagli anni della guerra individuando qualche interlocutore nuovo. Primo fra tutti Carlo Monti, direttore generale del fondo per il culto e amico personale di Benedetto XV, che prepara la cosiddetta "conciliazione ufficiosa"<sup>9</sup>. È un percorso segnato da tappe note: passa dal registro delle usuali rivendicazioni a inizio del conflitto<sup>10</sup>, alla registrazione delle "menomazioni" dei diritti della Santa Sede dopo la fuga degli ambasciatori da Roma<sup>11</sup>, per arrivare a negare che fosse dagli imperi che la Chiesa attendeva «la sistemazione conveniente della sua situazione»<sup>12</sup>. Si spera in un riconoscimento internazionale<sup>13</sup>, si disegna una partizione territoriale<sup>14</sup>, simile ai punti che Matthias Erzberger sognava di realizzare dopo la vittoria degli imperi centrali<sup>15</sup>.

Da questo insieme di posizioni, su cui molto è stato scritto, emerge a marzo 1917 lo schema di Trattato elaborato nella Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari che prevede prudentemente la mera cessione (*sic!*)

---

<sup>7</sup> DANIELE MENOZZI, *Sacro Cuore. Un culto tra devozione interiore e restaurazione cristiana della società*, Viella, Roma, 2001.

<sup>8</sup> GIULIA GROSSI, GIOVANNI CAVAGNINI (a cura di), *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'«inutile strage»*, diretto da ALBERTO MELLONI, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>9</sup> L'alto funzionario degli Interni vede il Papa centosettantacinque volte in sette anni; cfr. ANTONIO SCOTTÀ, *La conciliazione ufficiosa. Diario del Barone Carlo Monti "incaricato d'affari" del governo italiano presso la Santa Sede (1914-1922)*, LEV, Città del Vaticano, 1997.

<sup>10</sup> Così l'enciclica *Ad beatissimi* del 15 novembre 1914 alla quale dava giusto peso ERNESTO VERCESI, *Il Vaticano, l'Italia e la guerra*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1925, p. 277.

<sup>11</sup> PIETRO SCOPPOLA, *Chiesa e Stato nella Storia d'Italia*, Laterza, Bari, 1967, pp. 444-445.

<sup>12</sup> PIETRO SCOPPOLA, *Chiesa e Stato nella Storia d'Italia*, cit., p. 440.

<sup>13</sup> Lo dice Benedetto XV il 7 agosto 1916, cfr. ANTONIO SCOTTÀ, *La conciliazione ufficiosa. Diario del Barone Carlo Monti "incaricato d'affari" del governo italiano presso la Santa Sede (1914-1922)*, cit., p. 303.

<sup>14</sup> FRANZ EHRLE, *Benedikt XV, und die Lösung der römischen Frage*, in *Stimmen der Zeit*, 91, 1917, pp. 505-535: posizioni simili erano state censite con la magistrale acribia nel 1921 da FRANCESCO RUFFINI, *Progetti e propositi per risolvere la questione romana*, in *Scritti giuridici minori. Scelti e ordinati da Mario Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini*, Giuffrè, Milano, 1936, pp. 221-247.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

di un territorio alla Santa Sede. Un testo che documenta le cautele di un Vaticano che sa che anche le vittorie possono costare care come una sconfitta<sup>16</sup> e che testimonia delle aperture che arriveranno di lì a poco «a un passo dalla conciliazione»<sup>17</sup>, a margine dei negoziati del dopoguerra. Nelle trattative parigine per la pace, a giugno 1919, Vittorio Emanuele Orlando e monsignor Bonaventura Cerretti arrivano a negoziare, sulla base di un *memorandum* Gasparri, una soluzione definitiva.

Lo stesso Orlando rivendicherà alla Costituente di non aver fatto «un tentativo», perché «tra la fine di maggio e i primi di giugno [1919] quegli accordi potevano dirsi conclusi»<sup>18</sup>. Essi avrebbero portato non solo a un trattato, ma anche a un concordato e a un accordo finanziario<sup>19</sup>, visti come una necessità e fatalità perfino da figure come Francesco Ruffini<sup>20</sup>.

È lo stesso momento in cui Buonaiuti pubblica una celebre intervista al cardinale Gasparri, apparsa su «Il Messaggero» del 29 settembre 1921<sup>21</sup>, con la quale il Segretario di Stato prende le distanze dal Partito popolare e avalla gli attacchi al Partito sturziano lanciati da «L'Osservatore Romano» dall'inizio del 1922. Con quella mossa Gasparri dichiara aperta la caccia a un interlocutore che sia in grado di fare l'ultimo chilometro, ed è evidente che nella testa del cardinale quell'uomo della Provvidenza è niente meno che Francesco Saverio Nitti<sup>22</sup>.

La storia si sarebbe incaricata di mischiare le carte mettendo in campo un altro “uomo”: capace di giocare spregiudicatamente e strumentalmente le carte del religioso<sup>23</sup>, di assorbire istanze e formulare minacce, di intimidire e rassicurare, di fornire paure false e falsi antidoti anche al cattolicesimo.

Che l'opportunismo possa andare a segno lo si coglie fin dal primo interlo-

---

<sup>16</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Marzo 1917: uno Stato per il Papa*, in *Limes*, 3, 1993, pp. 105-122.

<sup>17</sup> ROBERTO PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 52-65.

<sup>18</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Progetti e propositi per risolvere la questione romana*, in *Scritti giuridici minori. Scelti e ordinati da Mario Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini*, cit., p. 201.

<sup>19</sup> ROBERTO PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato*, cit., p. 59.

<sup>20</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Progetti e propositi per risolvere la questione romana*, in *Scritti giuridici minori. Scelti e ordinati da Mario Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini*, cit., p. 201.

<sup>21</sup> ERNESTO BONAIUTI, *Il pellegrino di Roma. La generazione dell'esodo*, a cura di MARIO NICCOLI, Laterza, Bari, 1964, pp. 190-194; lo studioso ne fornirà un'interpretazione autentica su «*Il Secolo*» del giorno seguente, 30 settembre.

<sup>22</sup> ROBERTO PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato*, cit., p. 71.

<sup>23</sup> ALBERTO GUASCO, *Cattolici e fascisti. La Santa Sede e la politica italiana all'alba del regime*, Il Mulino, Bologna, 2013.



cutorio incontro del 20 gennaio 1923 fra Mussolini e Gasparri<sup>24</sup> e se ne trova conferma nell'azione di disgregazione del Partito popolare culminata nelle dimissioni di Sturzo da segretario, eseguite per un ordine di Papa Ratti recapitato da padre Tacchi Venturi<sup>25</sup>, e nel celebre articolo del quotidiano vaticano che, dopo l'assassinio di Giacomo Matteotti, paventa il «salto nel buio»<sup>26</sup>.

Proprio nel rifiuto di ogni soluzione unilaterale Pio XI si irrigidisce, come mostra la sua famosa lettera a Gasparri del 18 febbraio 1926: una fermezza che ottiene l'apertura di una trattativa in Domenico Barone e Francesco Pacelli<sup>27</sup> che si misurano con tutti i nodi, a partire da quello cruciale della sovranità del Papa. Su tale questione – che aveva quel *coté* diplomatico risultato evidente nella Grande Guerra – le voci cattoliche più diverse non hanno dubbi: su «Il Tempo» un articolo anonimo (ma si direbbe sia proprio di Buonaiuti) ripeterà l'irrelevanza delle grandezze territoriali e la imprescindibilità della fisionomia della sovranità in termini che diventeranno classici anche per Papa Ratti: «Fosse pure un centimetro quadrato, lo spazio necessario all'Autorità Suprema del Cattolicesimo per l'esercizio dei suoi poteri, occorre che quel centimetro quadrato non le venga graziosamente affidato da una potestà estranea: occorre che sia di sua esclusiva e insindacata spetanza»<sup>28</sup>.

Le abilità dilatorie del duce<sup>29</sup> e le oscillazioni di Pio XI sul rapporto sovranità / dimensioni della sovranità trovano il punto di equilibrio definitivo tardi, solo a ridosso della firma dei Patti del febbraio 1929. Questo, però, non impedisce di vedere con lucidità i limiti di quel “frutto maturo”, che non potevano essere risolti nel negoziato<sup>30</sup>, ma nella storia.

---

<sup>24</sup> Nel quale l'evocazione dello scandalo del Banco di Roma rivelata a valle della firma dei Patti Lateranensi in una logica ricattatoria e denigratoria aveva un ruolo, cfr. CARLO ALBERTO BIGGINI, *Storia inedita della conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942.

<sup>25</sup> GIOVANNI SALE, *Le “dimissioni” di don Sturzo da Segretario del PPI*, in *La Civiltà Cattolica*, 157, 4-2006, pp. 114-126; dello stesso autore, *Popolari, chierici e camerati, I. Popolari e destra cattolica al tempo di Benedetto XV*; 2. *Fascismo e Vaticano prima della Conciliazione*, Jaca Book, Milano, 2006.

<sup>26</sup> SANDRA ROGARI, *Santa Sede e fascismo dall'Aventino ai Patti Lateranensi. Con documenti inediti*, Forni, Bologna, 1977.

<sup>27</sup> CARLO ALBERTO BIGGINI, *Storia inedita della conciliazione*, cit., p. 44. Cfr. le note stese fra il 6 agosto 1926 e il 7 giugno 1929 da FRANCESCO PACELLI, *Diario della Conciliazione con verbali e appendice di documenti*, a cura di MICHELE MACCARRONE, LEV, Città del Vaticano, 1959; GIOVANNI SALE, *La conciliazione tra Santa Sede e Italia. Il ruolo dell'avv. Pacelli*, in *La Civiltà Cattolica*, 162, 3-2011, pp. 29-41; s.v. *Pacelli*, in BARBARA JATTA (a cura di), *1929-1989. Ottanta anni dello Stato Città del Vaticano*, Biblioteca Apostolica Vaticana, Città del Vaticano, 2009, p. 92.

<sup>28</sup> *Verso la sistemazione dei rapporti fra Stato e Chiesa?*, in *Il Tempo*, 2 giugno 1921.

<sup>29</sup> RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista, II, L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Einaudi, Torino, 1968, pp. 403-412.

<sup>30</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, pp. 180-204; per la parte diplomatica ITALO GARZIA,

Forse davvero tutti – anche don Sturzo, anche Buonaiuti – avrebbero firmato il Trattato che portava la “pace religiosa”<sup>31</sup>: forse davvero le altre parti dei Patti erano una necessità a cui piegare l’amarezza dei fedelissimi e con cui esaltare gli esaltati, che vedevano coronato il sogno di una confessionalizzazione del fascismo.

Ma fin dall’adozione degli strumenti di ratifica appare chiaro a Pio XI che le ragioni di diffidenza e i motivi di scontro sono cresciuti e non calati dopo la firma del Laterano<sup>32</sup>.

I discorsi di Mussolini fra febbraio e giugno sono, al tempo stesso, una forma di *acting out* e di provocazione molto eloquente del *cul de sac* in cui si trova Pio XI<sup>33</sup>: quando il Capo del Governo si definisce «cattolico e anticristiano», quando elabora proprio attorno alla persona di Gesù un antisemitismo religioso – secondo cui il cristianesimo di Palestina sarebbe rimasto setta ebraica e solo Roma l’avrebbe reso “universale” – tutti capiscono che l’antico adagio, secondo cui da parte ecclesiastica la *historia concordatorum* è *historia dolorum*, troverà conferma a stretto giro di posta.

Dopo l’apertura formale delle relazioni diplomatiche il 24 giugno 1929, ciò che muta è che le crisi – a partire da quella del 1931 sulle associazioni giovanili cattoliche<sup>34</sup> – sono monitorate da una prassi diplomatica classica: non sventate.

Non è solo la Chiesa o la sfera dei rapporti Stato-Chiesa, ma i rapporti fra Stato fascista e comunità di fede che alla metà degli anni Trenta evolvono, spostando quote di afascismo cattolico in antifascismo, che permettono a

---

*Il negoziato diplomatico per i Patti Lateranensi*, Istituto di scienze politiche dell’Università, Milano, 1974; LUCA CARBONI, *I Patti Lateranensi, in 1929-1989, Ottanta anni dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 73-88.

<sup>31</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La “pace religiosa” del 1929*, nel vol. ARTURO CARLO JEMOLO ET ALIAS (a cura di), *Un secolo di Porta Pia*, Guida editori, Napoli, 1970, pp. 299-301. Sul ritorno del tema in Togliatti, cfr. GINO XODO, *L’interpretazione del problema religioso in Gramsci e Togliatti e l’esperienza della sinistra cristiana*, in *Studia patavina. Rivista di scienze religiose*, 52, 3-2005, pp. 817-842.

<sup>32</sup> Una lettura d’insieme in DAVID KERTZER, *Patto con il diavolo. Mussolini e Papa Pio XI. Le relazioni segrete fra il Vaticano e l’Italia*, Rizzoli, Milano, 2014.

<sup>33</sup> ROBERTO PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato*, cit., pp. 603-668. Sulla tesi defelicianiana che la firma dell’11 febbraio costituisce «il più vero e importante successo di tutta la sua [di Mussolini] carriera politica», cfr. RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista, II, L’organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, cit., pp. 382-436. Per la elaborazione di Pio XI, cfr. EMMA FATTORINI, *Pio XI, Hitler e Mussolini. La solitudine di un Papa*, Einaudi, Torino, 2007.

<sup>34</sup> PAOLO PECORARI (a cura di), *Chiesa, Azione Cattolica e fascismo nell’Italia settentrionale durante il pontificato di Pio XI (1922-1939)*, Vita e Pensiero, Milano, 1979; PIERO PENNACCHINI, *La Santa Sede il fascismo in conflitto per l’Azione Cattolica*, LEV, Città del Vaticano, 2012.

una *élite* cattolica di partecipare alla liberazione<sup>35</sup>. È storia nota in cui, però, colpisce che né la macchina privilegiaria offerta dal regime né la forza della propaganda clericofascista riescano a zittire del tutto un giudizio lucidamente negativo dell'uno verso l'altro. Basterà ricordare i famosi dieci punti di monsignor Domenico Tardini sul fascismo, scritti subito dopo la proclamazione dell'impero e la raccolta dell'oro alla Patria della fine del 1936<sup>36</sup>. Nulla di questo giudizio di un'esattezza impressionante diventerà politica vaticana così come nulla trapecherà del tentativo, di poco posteriore, di condannare il razzismo con un'enciclica<sup>37</sup>. Eppure è giusto, come ha fatto la migliore storiografia recente, annotare queste contropunte non in una logica apologetica che confonde episodi e tendenze, ma per segnalare che i dubbi dei "travolti" erano arrivati o, forse, erano sempre stati anche dentro al cocchio del potere ecclesiastico, come schegge inespressive in termini attuali, ma non per questo meno rilevanti nel restituire una realtà storica drammatica. Dubbi opposti, ma non meno forti, avevano d'altronde segnato la posizione del regime fascista<sup>38</sup>: su questo basterà ricordare il pensiero di Mussolini alla fine degli anni Trenta in una famosa *reportatio* di Yves de Begnac, che non cancella i successi della seduzione clericofascista su ambo i lati, ma ricorda come il dittatore vedesse le cose ecclesiastiche con un occhio che non era più quello di giovane man-

---

<sup>35</sup> PAOLO SCOPPOLA, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Laterza, Roma-Bari, 1971; EMILIO GENTILE, *Il culto del littorio*, Laterza, Roma-Bari, 1993; GUIDO ZAGHENI, *La croce e il fascio: i cattolici italiani e la dittatura*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2006, (che contiene la *reportatio* di Ciano dell'invettiva mussoliniana del 1941 contro il Natale che «ricorda soltanto la nascita di un ebreo che regalò al mondo teorie debilitanti e svirilizzatrici e che ha particolarmente fregato l'Italia con l'opera disgregatrice del papato», pp. 260-261).

<sup>36</sup> Sono pagine in cui il grande diplomatico sentenzia che «il fascismo porta l'Italia alla rovina», proprio nel momento in cui preti e vescovi si mescolano alla «massa di dementi», anzi sono «i più esaltati» per l'oro alla Patria. Segnatamente Tardini stigmatizza l'aver «educato le generazioni alla violenza. Conclusione: tutti sono eroi, pronti a menar le mani, sicuri che agli altri non rimarrà... che prendere le busse» e una politica estera «fatta di colpi di testa, sgarbatezze, urti, minacce, prepotenze «che ha prodotto isolamento; e non essendoci più «una vita politica, non c'è più possibilità di preparare nuove energie per i bisogni inevitabili domani» riducendo il paese a «un'accozzaglia di schiavi, pronti sempre a dire di sì, a battere le mani, saturi di entusiasmo». LUCIA CECI, «Il Fascismo manda l'Italia in rovina». *Le note inedite di monsignor Domenico Tardini (23 settembre-13 dicembre 1935)*, in *Rivista storica italiana*, 120, 1-2008, pp. 313-367, e poi EAD., *L'interesse superiore. Il Vaticano e l'Italia di Mussolini*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

<sup>37</sup> Sulla vicenda dell'enciclica mai pubblicata contro il razzismo GEORGES PASSELEQ, BERNARD SUCHECKY, *L'Encyclique cachée de Pie XI. Une occasion manquée de l'Eglise face à l'antisémitisme*, La Découverte, Paris, 1995. Per la decisione di Tacchi Venturi di andare a chiedere dopo la caduta del regime la conservazione della "parte buona" di quei dispositivi, cfr. GIOVANNI MICCOLI, *Antisemitismo e cattolicesimo*, Morcelliana, Brescia, 2013; RAFFAELLA PERIN, *La svolta di fine pontificato. Verso una nuova condanna dell'antisemitismo*, in *Studi di storia*, 2, 2-2016, pp. 37-55. Sul percorso di Ratti, cfr. EMMA FATTORINI, *Pio XI, Hitler e Mussolini. La solitudine di un Papa*, cit.

<sup>38</sup> RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista, II, L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, cit.

giapreti: «Abbiamo un’opposizione cattolica alla cultura della rivoluzione? Indubbiamente sì! [...] Dalla nostra parte del mondo cattolico abbiamo unicamente Romolo Murri. Ernesto Buonaiuti fa storia a sé. È nemico della Santa Sede come dei fascisti. Il resto ci è estraneo. Il caso di padre Agostino Gemelli riguarda i problemi della scienza più di quelli della politica militante. I cattolici che hanno aderito al fascismo, dopo la rottura del rapporto di collaborazione dei primi due anni del nostro potere, riconosciamolo, non fanno cultura<sup>39</sup>».

Il famoso “frutto maturo” passa così alla Repubblica sociale e al tentativo di Biggini di assorbirlo in una Costituzione repubblicana: ammesso e non concesso che quel disegno abbia delle “analogie” con le soluzioni adottate dalla Costituente repubblicana<sup>40</sup>, esso è un tentativo di anettere alla nuova fase della dittatura quello che era stato il colpo perfetto della prima. È, invece, al domani e al dopodomani che guarda la nuova generazione dei cattolici di cui Dossetti è l’eponimo.

Alle prese con i sogni vaticani di proporre una Costituzione nazional-cattolica o confessionale<sup>41</sup>, questa generazione è convinta che il destino del Paese e del Papato dipenda dal far sì che la carta impegni le masse e le coscienze cattoliche, evitando un’estraneità che «l’altra volta» (Dossetti chiamava così il 1922) era stata fatale.

La questione del destino dei Patti si ripropone, dunque, come uno strumento per ottenere dalla Chiesa non uno svogliato nulla osta, ma un’adesione alla costruzione dello Stato democratico<sup>42</sup>. Convincere di questo il Papato e la macchina romana, far passare un’idea di democrazia sostanziale senza permettere la saldatura fra l’area clericale del partito romano e le destre occulte, conservare una dialettica democratica dentro la DC, senza consegnarne il destino alla visione dell’anticomunismo illiberale di Luigi Gedda: questo è ciò che confluisce

---

<sup>39</sup> YVON DE BEGNAC, *Taccuini mussoliniani*, a cura di FRANCESCO PERFETTI, Il Mulino, Bologna, 1990.

<sup>40</sup> È stato FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La rilevanza costituzionale dei Patti Lateranensi tra ordinamento fascista e Carta Repubblicana*, in *Cristiani d’Italia, Chiese, società, Stato, 1861-2011*, diretto da ALBERTO MELLONI, Treccani, Roma, 2011, pp. 713-729 a postulare delle “analogie” con la formula di Biggini. Poco convincente sul piano giuridico e linguistico, la tesi è del tutto insostenibile sul piano storico-politico: sicché perfino dove vi fosse identità di *wording* o dipendenza diretta (che non ci sono) si dovrebbe ritenere di trovarsi davanti a una mera omofonia.

<sup>41</sup> Cfr. il materiale consegnato a «La Civiltà Cattolica» usato da GIOVANNI SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano, 2008, da cui si evince non la capacità della curia pacelliana di determinare il comportamento dei costituenti democristiani, ma l’enorme lavoro con cui essi – forti certamente del sostegno dei monsignori Montini e Dell’Acqua – riescono a smussare le posizioni avverse e a neutralizzare almeno provvisoriamente l’azione del partito romano, su cui cfr. ANDREA RICCARDI, *Il «partito romano» nel secondo dopoguerra (1945-54)*, Morcelliana, Brescia, 1984.

<sup>42</sup> Sulle influenze di Santi Romano rimane essenziale PAOLO POMBENI, *La Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 103-143.

e si condensa, con passaggi puntuali nel dettato dell'art. 7 della Costituzione: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale». Fiumi d'inchiostro hanno seguito questa decisione e la discussione sulla "non-costituzionalizzazione" dei Patti Lateranensi (scritti così con le maiuscole e non indicati con la formula dei "Patti vigenti", come sperava De Gasperi). Non era una sudditanza a una dizione consolidata, non era una forma di *compliance* a una fissazione ecclesiastica e non era soltanto un modo per consacrare l'assunzione perpetua e irrevocabile da parte dell'Italia della bilateralità come criterio vincolante nei rapporti Stato-Chiesa<sup>43</sup>. Era una mossa politica (Togliatti lo capisce<sup>44</sup>), nata dalla convinzione che l'adesione di una Santa Sede non intimidita avrebbe impedito la riduzione del sistema democratico a garanzia di una egemonia cattolica e garantito l'antifascismo come «pregiudiziale ricostruttiva»<sup>45</sup>.

Per questo gli artt. 7 e 8 della Costituzione (in quest'ultimo c'è una posi-

---

<sup>43</sup> LEOPOLDO ELIA, *G. Dossetti e l'art. 7 della Costituzione*, nel vol. LUCA MONTEFERRANTE, DAMIANO NOCILLA (a cura di), *La Storia, il dialogo, il rispetto della persona. Scritti in onore del Cardinale Achille Silvestrini*, Studium, Roma, 2009, pp. 433-451; ALBERTO MELLONI, *L'utopia come utopia*, nel vol. ALBERTO MELLONI (a cura di), *Giuseppe Dossetti, La ricerca costituente (1945-1952)*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 13-59; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Ancora sulle origini dell'art. 7 della Costituzione: un progetto di Jacques Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e propositi della Santa Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, III, Mucchi, Modena, 1989, pp. 851-888.

<sup>44</sup> Sul «piano inclinato della socialità cattolica» colto da Togliatti, cfr. PAOLO SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, cit., pp. 78-80. Per la difficoltà della trattativa si ricordi che Veronese ha un appunto relativo al fatto che il 9 marzo Montini aveva assicurato a Piccioni il placet della Santa Sede alla formula dossettiana sui rapporti Stato-Chiesa, scelta apparentemente messa in dubbio il 12 marzo da Pio XII, cfr. FRANCESCO MALGERI, *Il contesto politico*, nel vol. NICOLA ANTONETTI, UGO DE SERVIO, FRANCESCO MALGERI (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, I, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 98-99. Sulla convinzione di Dossetti che «i Patti Lateranensi si dovesse modificarli e modificarli presto, prestissimo» e di averlo detto, sollecitato da La Pira, a Montini, poi a Dell'Acqua, e infine a Tardini che «si dichiarò soddisfatto», LEOPOLDO ELIA, PAOLO SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 65-67.

<sup>45</sup> De Gasperi scrive a Sergio Paronetto: «l'antifascismo come pregiudiziale ricostruttiva [...] non riguarda la tessera, ma l'animo, i metodi della vita pubblica...». A questo principio De Gasperi rimarrà fedele anche quando sarà proprio la Chiesa a cercare di scuoterlo per coinvolgerlo in operazioni politiche irricevibili, come quella sull'operazione Sturzo su cui cfr. ANDREA RICCARDI, *Pio XII e De Gasperi*, Laterza, Roma-Bari, 2002. Dossetti, che lo vedeva minacciato dall'assunzione dell'anticomunismo come unico contenuto politico del suo partito, cfr. la famosa lettera Piccioni del 23 febbraio 1948, *Fondo Vittorio Veronese*, sc. 3, c. 117; ANTONIO MAGLIULO, *Concordia discors. La disputa tra degasperiani e dossettiani sulla politica economica della ricostruzione*, nel vol. DIOMEDE IVONE (a cura di), *Alcide De Gasperi nella storia dell'Italia Repubblicana a cinquant'anni dalla morte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 627-651; ENRICO GALAVOTTI, *Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia 1940-1948*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 821-823.

zione in materia di libertà religiosa che precede di diciotto anni gli sviluppi dottrinali del cattolicesimo romano<sup>46</sup>) si comportano più come indicatori dello sviluppo della coscienza politica, che come i suoi regolatori. Tant'è che negli anni Cinquanta accompagnano il peggior periodo della storia repubblicana in termini di pratica della libertà religiosa<sup>47</sup> e agiscono quando le istanze di revisione prendono forma e poi – a valle delle decisioni del Concilio Vaticano II e della rinuncia a quel sistema privilegiario, ritenuto irrinunciabile sul piano simbolico e materiale dalla generazione dei teorici dello *ius publicum ecclesiasticum* – diventano parte del lento percorso che porta, da un lato, all'Accordo di Villa Madama firmato il 18 febbraio 1984 (il “nuovo” Concordato<sup>48</sup>) dall'altro, alla sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989 (relatore Francesco Paolo Casavola) che, fissando come principio supremo la laicità dello Stato, pur senza che il termine figuri mai nella Carta fondamentale, segna una tappa verso la garanzia «della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> SILVIA SCATENA, *La fatica della libertà. L'elaborazione della dichiarazione “Dignitatis humanae” sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>47</sup> SILVIA SCATENA, *La questione della libertà religiosa in Italia dalla reviviscenza concordataria del “decennio freddo” al dibattito conciliare*, in *Cristiani d'Italia, Chiese, società, Stato, 1861-2011*, cit., pp. 291-301.

<sup>48</sup> LUCIANO GUERZONI, *Problemi di Laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, nel vol. GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 105 e 120.

<sup>49</sup> STEFANO SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Diritto pubblico*, 2, 2007, pp. 501-570.

## *Presidenza*

**FRANCESCO PAOLO CASAVOLA**

*Presidente emerito della Corte Costituzionale*

L'applauso rappresenta un grazie anticipato per quello che poi saranno i frutti della discussione sui temi. Per una migliore organizzazione dei tempi passiamo subito ad ascoltare il Prof. Marco Ventura sul tema relativo alla nuova prospettiva della diplomazia religiosa. La novità di questa prospettiva è straordinaria, se partiamo da quello che era il punto d'avvio di questo problematica, ossia la dottrina delle due spade di Bonifacio VIII.

# La diplomazia religiosa. Una nuova prospettiva

MARCO VENTURA\*  
Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università degli Studi di Siena

1. Appare in crescita, negli ultimi anni, l'interesse per il rapporto tra religione e diplomazia. Il ricorso ormai frequente al binomio «religione e diplomazia» (*religion & diplomacy*) accomuna gli studiosi e gli operatori in uno sforzo dal chiaro baricentro transatlantico, ma con significative risonanze globali. È il caso particolarmente eloquente del *Transatlantic Policy Network on Religion & Diplomacy* (TPNRD), un *forum* di diplomatici sponsorizzato dal Servizio europeo per l'azione esterna dell'Unione Europea e dal Dipartimento di Stato americano, nato presso il *Cambridge Institute on Religion and International Studies*, al *Claire College di Cambridge*<sup>1</sup>.

Particolarmente significativo è il caso del *G20 Interfaith Forum*, piattaforma di *leaders* di organizzazioni religiose e di esperti, che dal 2015 accompagna il G20 degli Stati e che in conclusione del *G20 Interfaith* di Riyadh del 13-17 ottobre 2020 ha chiesto di essere riconosciuto dai governi del G20 come «gruppo di ingaggio» (*engagement group*) stabile, alla pari, tra gli altri, del G20 delle donne, dei ricercatori e delle città<sup>2</sup>. Nel volume che racconta l'esperienza, Sherrie Steiner usa appunto l'espressione «diplomazia religiosa» (*religious diplomacy*) per individuare nel *G20 Interfaith Forum* un esempio di «pressione morale per una globalizzazione responsabile»<sup>3</sup>.

Ancorché fluida, la terminologia oscilla dunque tra un neutro «religione e diplomazia», prevalente nel circuito accademico, e un più connotato «diplo-

---

\* Ringrazio Maria d'Arienzo per l'invito a presentare una relazione al Convegno "1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive" tenutosi all'Università "Federico II" di Napoli, Dipartimento di Giurisprudenza, Napoli, 30 ottobre 2019. Ringrazio, altresì, Pierangelo Isernia per la lettura di queste pagine.

<sup>1</sup> Il TPNRD è stato fondato nel 2016. Si veda il sito a <http://ciris.org.uk> (ultima visita giugno 2020).

<sup>2</sup> Si veda in proposito MARCO VENTURA, *Un'alleanza tra le fedi sulla salute*, in *Corriere della Sera/la Lettura*, 25 ottobre 2020, pp. 2 e 5.

<sup>3</sup> Si veda SHERRIE M. STEINER, *Moral pressure for responsible globalization: religious diplomacy in the age of the Anthropocene*, Brill, Leiden, 2018. Per il *G20 Interfaith Forum* si veda il sito [www.g20interfaith.org](http://www.g20interfaith.org) (ultima visita giugno 2020).



mazia religiosa», volto a sottolineare, come fa Sherrie Steiner, la responsabilità dei *leaders* religiosi e delle loro comunità e al contempo la necessità del loro coinvolgimento nell'azione diplomatica. In questo contributo, si preferisce l'espressione «diplomazia religiosa» proprio in quanto suggestiva della rilevanza degli attori religiosi, e dunque particolarmente adatta allo sviluppo di un ragionamento sul dinamismo dei credenti nel mondo globale e sulle implicazioni istituzionali del cambiamento in corso.

2. Che le religioni organizzate facciano diplomazia, e cioè che siano attori della politica internazionale e delle relazioni internazionali, con particolare riguardo alla prevenzione e alla composizione dei conflitti, non è certo una novità del nostro tempo<sup>4</sup>. Né è nuovo che gli Stati facciano diplomazia insieme alle religioni organizzate – intese come attori, come soggetti sociali, politici e giuridici – e con la religione, intesa come fattore socio-culturale, politico, giuridico. Tanto meno è nuovo, per i credenti, che nei successi e nei fallimenti della diplomazia, nella guerra e nella pace, Dio agisca nella storia, e che le relazioni tra popoli, e i conflitti, siano il banco di prova dei credenti stessi, della loro lettura dei segni divini, della loro fede e della loro responsabilità, di volta in volta, di pragmatici e idealisti, di realisti e visionari, di pianificatori e di improvvisatori<sup>5</sup>.

Ciò vale anzitutto per i secoli che precedono la nascita dello Stato moderno. Si può pensare come esempio all'espansione islamica, alla vittoria contro l'impero bizantino e l'impero persiano e alla federazione di popoli in nome al contempo della conversione collettiva alla religione egemone e dell'integrazione di religioni refrattarie alla conversione, e perciò discriminate ma non bandite. In quell'esperienza di popoli in conflitto appare evidente come la religione sia un fattore influente e al contempo un fattore imprevedibile, sorprendente, come ci ricordano gli studi di Michael Cook sull'improbabilità di un monoteismo arabo alternativo al Dio unico ebreo e cristiano in un tempo in cui sembrava ovvio che a ovest dell'Iran tutti i popoli sarebbero divenuti cristiani, e sull'ulteriore improbabilità che un nuovo monoteismo, e di quella

---

<sup>4</sup> È del tutto peculiare la sensibilità in materia del diritto ecclesiastico e canonico italiano, in virtù della competenza maturata sulla dimensione giuridica della presenza internazionale della Santa Sede. Emblematica in proposito la voce di GIOVANNI BARBERINI, *Diplomazia pontificia*, in *Enciclopedia giuridica (aggiornamento)*, I, 1991, pp. 1-2.

<sup>5</sup> Nella sua ricostruzione della «religione come comunicazione», e delle significative implicazioni nella strutturazione organizzativa delle comunità religiose, Enzo Pace sottolinea il ruolo dei fondatori e dei *leaders*, in particolare come «improvvisatori». Si veda ENZO PACE, *Raccontare Dio. La religione come comunicazione*, il Mulino, Bologna, 2008.

forza, nascesse nel territorio desertico e tra le oasi sparse dell'*Hijaz*<sup>6</sup>.

Se l'influenza religiosa nei rapporti tra i popoli vale per il mondo precedente la nascita dello Stato moderno, cui il diritto romano aveva dato il diritto delle genti, ciò vale per la scena internazionale Stato-centrica post-Westfaliana, quella nella quale si formano la comunità internazionale come la conosciamo oggi, comunità di Stati, appunto, e nella quale si definisce il diritto internazionale moderno. Entrambi, comunità e diritto internazionale, vivono oggi un tempo di profonda trasformazione, proprio in ragione della crisi del modello di Stato sul cui fondamento essi si sono sviluppati e, per quanto attiene la religione, in ragione della crisi del modello di Chiesa e religione Stato-centrica sviluppatosi contestualmente<sup>7</sup>.

A fronte della evidente «non novità» del rapporto tra diplomazia e religione, la crescente attenzione degli ultimi anni appare al contempo descrittiva e normativa: si può infatti constatare un marcato interesse da un lato per la descrizione della realtà del rapporto tra diplomazia e religione, e dall'altro per la prescrizione di una maggiore consapevolezza dell'incontro tra diplomazia e religione, e di un maggiore investimento su di esso in quanto necessario per la pace e lo sviluppo.

Taluni rinvengono la novità dell'interazione tra religione e diplomazia nella presenza di fattori da considerare nuovi oggi, in quanto oggettivamente assenti ieri, oppure in quanto finora trascurati, o addirittura ignorati. È l'approccio di Scott Thomas che identifica nell'attuale disponibilità dei credenti e delle loro organizzazioni a dialogare, a negoziare, a giungere a compromessi – componenti tipiche della diplomazia – una novità rispetto alla realtà, o al pregiudizio, di credenti ostili al dialogo, alla negoziazione e al compromesso con chi non condivide il loro Dio<sup>8</sup>. Non è certo il caso di Scott Thomas, ma è probabile che nella percezione odierna della novità della diplomazia religiosa vi siano, in misura variabile, due ingredienti. Da un lato l'analfabetismo religioso contemporaneo, su sé stessi e sugli altri, di cui sappiamo ormai tanto

---

<sup>6</sup> Si rinvia in proposito all'intervista con Michael Cook in MARCO VENTURA, *Il sovrano finisce in gabbia. L'islam non vieta la democrazia*, in *Corriere della Sera/la Lettura*, 3 novembre 2019, pp. 4-5.

<sup>7</sup> Per la crisi negli ultimi decenni dello Stato e della Chiesa come soggetti cardine del diritto ecclesiastico rinvio a MARCO VENTURA, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Einaudi, Torino, 2014.

<sup>8</sup> Di Scott Thomas si veda anzitutto il volume *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations*, Palgrave, Londra, 2005. Più specificamente su religione e diplomazia, si veda «*Diplomacy and Religion*», in *The International Studies Encyclopedia*, II, 2010, pp. 1097-1103. La produzione dell'Autore è importante anche nel senso di segnalare il crescente interesse per la materia, e il fondamentale contributo, degli *international studies*. In tal senso, si rinvia anche a FABIO PETITO, PAVLOS HATZOPOULOS (a cura di), *Religion in International Relations: The Return from Exile*, Palgrave, Londra, 2003.

grazie a Olivier Roy e a Alberto Melloni<sup>9</sup>. Dall'altro la necessità, o presunta necessità, che per «fare» diplomazia religiosa sia utile sgombrare il campo dalle esperienze e dalle ipoteche del passato, e vivere il rapporto tra diplomazia e religione come un inedito, e cioè con l'entusiasmo e l'incoscienza dell'inedito.

In questo contributo, si preferisce concepire una nuova diplomazia religiosa contemporanea, diversa rispetto a quella del passato, piuttosto che una diplomazia religiosa necessaria oggi, e unica oggi, come se non ve ne fosse stata una ieri. Si identifica dunque la novità della diplomazia religiosa contemporanea nel nuovo contesto, e nel rinnovarsi in esso di attori e fattori; in una espressione, in ciò che nel titolo di questo contributo viene designata come «una nuova prospettiva».

Di seguito verranno presentate sei dimensioni della «nuova prospettiva»: lo sviluppo sostenibile; la sicurezza; la cooperazione; la politica religiosa estera; la libertà religiosa; il dialogo interreligioso. Le sei dimensioni sono presentate come distinte, e logicamente successive; tuttavia, come si potrà vedere nella sintetica presentazione che segue, esse vanno anche comprese come intrecciate e sovrapposte.

3. Lo sviluppo sostenibile rappresenta anzitutto l'orizzonte della rivendicazione da parte dei credenti di un ruolo, unico e decisivo, al tavolo delle decisioni e della responsabilità, ovvero al tavolo in cui si spostano risorse<sup>10</sup>. Si è visto a proposito dell'interlocuzione cui ambisce il *G20 Interfaith Forum* nel quadro del contributo dei Paesi ricchi ai «*sustainable development goals*», agli obiettivi di sviluppo sostenibile consacrati dalle Nazioni Unite nel 2015. Si configura in tal senso una mobilitazione religiosa rispetto alla quale lo sviluppo sostenibile si profila al contempo come il contenuto della diplomazia religiosa, e come la sua causa e il suo effetto. Ciò vale in senso attivo per le religioni organizzate, come soggetto della mobilitazione, e anche in senso pas-

---

<sup>9</sup> Per OLIVIER ROY, si veda soprattutto *La sainte ignorance. Le temps de la religion sans culture*, Seuil, Parigi, 2008. Per Alberto Melloni, ci si può riferire in particolare alle due collezioni di saggi sull'analfabetismo religioso in Italia e in Europa: ALBERTO MELLONI (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, il Mulino, Bologna, 2014 e ALBERTO MELLONI, FRANCESCA CADEDDU, *Religious Literacy, Law and History*, Routledge, Londra, 2019. Sulle implicazioni della questione per la libertà religiosa, a partire dal caso italiano, si rinvia a MARCO VENTURA, *Analfabetismo e libertà religiosa*, nel vol. ALBERTO MELLONI (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, cit., pp. 249-258.

<sup>10</sup> Per un'opera di riferimento sull'emersione negli ultimi anni di un campo di ricerca e di azione definito dai rapporti tra religione e sviluppo si rinvia a EMMA TOMALIN, *Religions and Development*, Routledge, Londra, 2013. Significativo per questo contributo è anche KATHERINE MARSHALL, MARISA VAN SAANEN, *Development and Faith. Where Mind, Heart and Soul Work Together*, The World Bank, Washington, 2007.

sivo, come oggetto della mobilitazione, nella misura in cui i governi e la società civile domandano al mondo religioso di contribuire. Nella mobilitazione per lo sviluppo sostenibile, dunque, le religioni da un alto «si mobilitano» e dall'altro «sono mobilitate». La bidirezionalità nella domanda e nell'offerta di collaborazione che ne risulta è costitutiva di questa prima, e fondamentale, dimensione della diplomazia religiosa contemporanea.

4. La seconda dimensione della diplomazia religiosa è costituita dall'orizzonte della sicurezza. Il legame con la prima dimensione è evidente, nella misura in cui il perseguimento della sicurezza si iscrive tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dalle Nazioni Unite, e più precisamente nell'obiettivo n. 16, «pace, giustizia e istituzioni forti». Il nesso non è certo nuovo nella storia religiosa degli ultimi decenni. In particolare, per la Chiesa cattolica, già nel 1967, Paolo VI coniugò la pace per lo sviluppo e lo sviluppo per la pace, secondo la celebre formula dell'enciclica *Populorum progressio* al n. 87, secondo la quale «lo sviluppo è il nuovo nome della pace».

La diplomazia religiosa è in effetti più comunemente percepita proprio come strumento per risolvere il «problema» della religione contemporanea, che è il problema della violenza in nome della religione, per usare la categoria utilizzata nel 2014 dall'allora *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per la libertà di religione o convinzione<sup>11</sup>, e dell'estremismo religioso violento. Alla violenza la diplomazia religiosa risponde con la mobilitazione delle religioni e della religione per il dialogo e la prevenzione e la soluzione dei conflitti. Di questa dimensione della diplomazia religiosa si distinguono due polarità in tensione: da un lato quella della esagerazione del peso del fattore religioso nel conflitto, e di una subordinazione alla sicurezza per la quale i critici parlano di una *PVEd religion*, dove PVE è l'acronimo di «*prevention of violent extremism*», e cioè di una religione appiattita dall'allarme e dall'agenda della prevenzione dell'estremismo violento<sup>12</sup>; dall'altro di un effettivo ed efficace impegno per la soluzione dei conflitti, tale da contrapporre all'assunto di una religione-problema l'esperienza di una religione-soluzione, secondo uno schema di cui la Comunità di Sant'Egidio è emersa come un esempio tanto più eloquente quanto più fondato sulla sintesi delle tre P, preghiera, poveri, pace<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> HEINER BIELEFELDT, *Report on "Violence committed in the name of religion"*, 29 December 2014.

<sup>12</sup> Si veda MARCO VENTURA, *Le linee guida per la religione e la sicurezza*, in *Corriere della Sera/la Lettura*, 29 settembre 2019, p. 7.

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli e riferimenti, anche bibliografici, si rinvia a MARCO VENTURA, *Peace, Prayer and the Poor. The Sant'Egidio Way to Human Flourishing*, ottobre 2019, inedito. Si veda altresì ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Fare pace. La diplomazia di Sant'Egidio*, San Paolo, Milano, 2018.

5. Nell'esperienza dell'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in modo particolarmente significativo nel recente documento su sicurezza e libertà religiosa fondato su una «concezione integrata della sicurezza» (*concept of comprehensive security*), la sicurezza non può essere disgiunta dalla cooperazione<sup>14</sup>. In tal senso, per il mondo cattolico, la già ricordata *Populorum progressio* si era conclusa con l'esortazione a unire le forze fraternamente e a cooperare: «se lo sviluppo è il nuovo nome della pace», scriveva Paolo VI al n. 87, «chi non vorrebbe cooperarvi con tutte le sue forze?».

Nell'emergere della cooperazione come dimensione chiave della diplomazia religiosa, si distinguono due profili principali.

Nel primo profilo, la cooperazione identifica e definisce gli attori. Ciò vale per gli attori religiosi, gli attori governativi, la società civile e lo stesso settore privato, anche business, sempre più coinvolto nello sforzo per lo sviluppo sostenibile.

Il secondo profilo è il tramonto dell'ideale della separazione e dei suoi strumenti di diritto e politica ecclesiastica. In tal senso, la sostituzione dell'ideale della separazione con l'ideale della cooperazione può essere visto tanto come la causa quanto come l'effetto della diplomazia religiosa, in un movimento che macina e stempera distinzioni, e addirittura divisioni classiche, come quelle tra pubblico e privato, tra diritto e etica, tra governo e società civile, tra profit e non profit. In tal senso, la cooperazione nella diplomazia religiosa sperimenta le nuove strategie di diplomazia dall'alto (si pensi di nuovo al *G20 Interfaith*), ma anche dal basso. In questo secondo caso, se si pensa al *modus operandi* di certi attori religiosi come nella Chiesa cattolica la Comunità di Sant'Egidio e i Focolari, e al contempo all'interesse per la libertà religiosa di soggetti come il *British Council*, è possibile intravedere nella diplomazia religiosa contemporanea una forma e un'espressione della diplomazia culturale.

6. La politica estera può apparire come lo spazio ovvio della diplomazia religiosa. Nel nuovo contesto, essa configura invece qualcosa di più e di diverso: essa designa, cioè, lo spazio in cui la sperimentazione è al contempo più possibile e più necessaria. Il crescente investimento degli attori religiosi e di quelli governativi nella politica estera rispecchia infatti il crescente peso della dinamica internazionale, ma soprattutto la difficoltà di concepire strate-

---

<sup>14</sup> Ci si riferisce qui a OSCE/ODIHR, *Freedom of Religion or Belief and Security, Policy Guidance*, 2019. Il primo capitolo è dedicato al concetto proprio dell'OSCE di una «sicurezza integrata». Si usa qui la traduzione in italiano dell'espressione originale «*comprehensive security*», quale risulta dalla traduzione integrale del documento in uscita in GABRIELE FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini, Pisa, 2021 (in corso di pubblicazione).

gie domestiche, donde una maggiore propensione degli attori a formulare una politica religiosa esterna rispetto a una politica religiosa interna. È la lezione dell'Unione Europea, dove le politiche di cooperazione allo sviluppo si stanno dimostrando uno straordinario canale di politica religiosa internazionale, e in tal senso di diplomazia religiosa. Contrariamente a quanto potrebbe pensarsi, esse sono tanto più significative quanto più implicite, tanto più potenti quanto più prive di un mandato nel senso proprio delle attribuzioni e delle competenze dell'Unione. Nel laboratorio dell'Unione Europea, la prudenza domestica e l'attivismo esterno delineano ormai un vero e proprio modello, la cui dipendenza dalla matrice statunitense rende ancora più interessante l'esperimento<sup>15</sup>. Ci si può riferire in tal senso al *Global exchange on religion in society* lanciato il 6 settembre 2019 dal commissario Mogherini e collegato alla politica internazionale dell'Unione per la protezione e promozione della libertà di religione o credo.

7. Comprendiamo proprio dall'allinearsi dell'Unione Europea a un fronte occidentale per la libertà religiosa internazionale quanto la stessa libertà religiosa sia una dimensione chiave della diplomazia religiosa contemporanea. È la quinta delle sei dimensioni che si intendono qui illustrare. Nella diplomazia religiosa si sintetizza una nuova libertà religiosa, strumentale rispetto allo sviluppo, alla sicurezza e alla cooperazione, alla diplomazia e alla politica internazionale, dunque da un lato una libertà religiosa potenziata e aumentata dal punto di vista degli obiettivi di cui è strumento e dall'altro, appunto, «strumentalizzata», disancorata dal suo diritto di esistere in quanto tale, perché giusta, perché diritto innato, indipendentemente dal suo fine e dalla sua utilità. È uno sviluppo su cui vi sarà bisogno di riflettere, insieme agli storici e ai filosofi, che forse relativizzeranno questa osservazione, e naturalmente insieme agli studiosi dei diritti umani.

Mentre la libertà religiosa conquista uno spazio significativo nella diplomazia religiosa, diviene decisiva al suo interno la polarizzazione tra libertà religiosa in senso stretto, riservata al solo religioso e perciò più intensa, più specifica, e libertà di religione o di credo, inclusiva delle organizzazioni filo-

---

<sup>15</sup> Per la definizione della dimensione politica e giuridica dell'Unione Europea come laboratorio di diritto e politica ecclesiastica si veda MARCO VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Politica del diritto*, 30, 4, 1999, pp. 577-628. Per un aggiornamento dell'approccio e degli sviluppi si rinvia a MARCO VENTURA, *The Formula "Freedom of Religion or Belief" in the Laboratory of the European Union*, in *Studia z Prawa Wyznaniowego*, 23, 2021, in via di pubblicazione. La matrice statunitense è presentata in PASQUALE ANNICCHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell'arena globale*, il Mulino, Bologna, 2015.

sofiche e non confessionali, e di atei, agnostici, scettici e indifferenti<sup>16</sup>.

8. Proprio la tensione tra libertà religiosa e libertà di religione o credo aiuta a comprendere come in fondo la diplomazia religiosa dipenda dal combinarsi e dall'articolarsi degli attori religiosi, in particolare attraverso espressioni variabili e creative di dialogo. È il caso del dialogo interreligioso, esso stesso soggetto a un fenomeno analogo a quello della diplomazia religiosa, nel senso che anche per esso non è semplice definire ciò che è antico e ciò che è nuovo. Di certo il dialogo interreligioso è oggi una manifestazione, un principio e un metodo della diplomazia religiosa, e ciò tanto nella sua definizione quale dialogo tra attori religiosi, ad esclusione dei governi, quanto quale dialogo che comprende attori governativi e non governativi. Lo sforzo di coniare nuovi concetti, come «l'ingaggio religioso», il «*religious engagement*», testimonia lo sforzo al contempo di registrare esperimenti e di incoraggiarli, in quella che va considerata una vera e propria dimensione, la sesta in questa elencazione, della diplomazia religiosa<sup>17</sup>. Il documento firmato a Abu Dhabi il 4 febbraio 2019 da Papa Francesco e dal Grand Imam di Al-Azhar Ahmad Al-Tayyeb su *Human Fraternity for World Peace and Living Together*, e il processo, denso di dimensione istituzionale, che ne è scaturito, sono forse l'esempio più eloquente di quest'ultima dimensione e delle cinque che l'hanno preceduta.

9. L'anniversario dei Patti Lateranensi del 1929 è un'occasione unica per leggere le nuove prospettive della diplomazia religiosa con senso della storia. Per i suoi drammatici chiaroscuri, per i suoi tratti di strumento oppressivo della libertà e della democrazia, la Conciliazione del 1929 ricorda come le relazioni tra popoli, e i conflitti, siano il banco di prova della fede dei credenti, e della loro responsabilità.

Partendo dai Patti del Laterano, i due attori – cattolicesimo universale e popolo italiano, Santa Sede e Repubblica italiana – sono partiti per sviluppare il percorso che li ha portati oggi al ruolo di protagonisti della diplomazia religiosa. Novanta anni dopo, la presenza internazionale della Santa Sede è laboratorio avanzato, e motore potente, della diplomazia religiosa contemporanea nelle sei dimensioni che si è tentato di delineare. Più tradizionalmente, nella diplomazia bilaterale e multilaterale, e innovativamente, in forme come

---

<sup>16</sup> Sulle categorie «religion» e «belief» si rinvia a MARCO VENTURA, «Religione – credo», in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 4, 2019, pp. 134-145.

<sup>17</sup> Si veda sul *religious engagement*, e soprattutto sull'*interreligious engagement*, FABIO PETITO, STEPHANIE BERRY, MARIA MANCINELLI, *Interreligious Engagement Strategies: A Policy Tool to Advance Freedom of Religion or Belief (FORB & Foreign Policy Initiative)*, Sussex University, Brighton, 2018).

il «concordato» del 2020 con Microsoft e IBM<sup>18</sup>, la Santa Sede si dimostra all'avanguardia nei contenuti e nella struttura delle relazioni con le potenze vecchie e nuove della comunità internazionale.

Al contempo, anch'essi con le loro turbolenze e i loro drammi, il popolo italiano e lo Stato italiano si sono a loro volta rivelati capaci di trasformare il Patto antiliberal e antidemocratico del 1929 in una storia di conquiste, anche nella diplomazia religiosa, come attesta il protagonismo degli italiani, tra l'altro, nelle relazioni esterne dell'Unione Europea.

Per entrambi i *partners* del 1929, a novanta anni di distanza, si rinnova la sfida della collaborazione in un grave momento storico: interpreti autorevoli della diplomazia religiosa di ieri, spetta loro contribuire significativamente alle nuove prospettive della diplomazia religiosa del futuro.

---

<sup>18</sup> Si veda MARCO VENTURA, *Il concordato sull'algor-etica del Papa con Microsoft e IBM*, in *Corriere della Sera / la Lettura*, 8 marzo 2020, p. 17.





*II SESSIONE*

*Il ruolo della dottrina ecclesiasticistica  
nella riforma legislativa del 1929*



## *Presidenza*

**CARLO FANTAPPIÈ**

*Ordinario di Diritto Canonico  
Università degli Studi di Roma Tre*

Questo nostro Convegno è rivolto ad un passato che non è ancora passato. Abbiamo ascoltato la relazione del Prof. Ventura su un futuro – quello della diplomazia religiosa – che è ancora da mettere alla prova soprattutto in una società globalizzata che è estremamente frammentizzata. Per cui ci auguriamo vivamente che la diplomazia religiosa sia diversa dalla diplomazia in generale oggi operante nello scenario internazionale.

Adesso è giunto il momento di fare baricentro e di focalizzare la nostra attenzione su una questione che ci riguarda da vicino, soprattutto come studiosi di una materia dallo statuto epistemologico, come dire, ambiguo, qual è il diritto ecclesiastico. In particolare ci viene chiesto di soffermarci sul ruolo della dottrina ecclesiasticistica nella riforma legislativa del 1929. Non è semplicemente per tornare al passato, ma è anzi un modo per riproporre nella tradizione della disciplina dei problemi che sono al tempo stesso sempre vecchi, ma anche sempre nuovi.

A questo riguardo mi limiterei ad accennare brevemente a tre problemi relativi al rapporto tra Conciliazione e diritto ecclesiastico che meriterebbero, secondo me, di essere approfonditi.

Il primo, l'individuazione delle discontinuità e della continuità tra il diritto ecclesiastico concordatario e il diritto ecclesiastico liberale. Cambia davvero tutto oppure vi sono delle strutture invariate? E se queste ultime continuano a fornire le categorie e il sistema del diritto ecclesiastico, in che senso e con quale modalità vengono adesso, dopo la Conciliazione, integrati nel nuovo assetto politico-giuridico dello Stato fascista? Questa è la prima domanda che ci mette già in rapporto con gli altri cultori delle scienze giuridiche.

Una seconda questione aperta riguarda l'attitudine degli studiosi di diritto ecclesiastico rispetto al regime. Il problema è quello di ricostruire la varietà degli itinerari intellettuali e giuridici degli studiosi di diritto ecclesiastico per capire meglio se – come io sospetto – si sia trattata di una reinterpretazione del modello liberale nella nuova chiave dello Stato fascista da parte di alcuni. Al contrario, per altri si è trattato non di una reinterpretazione, ma di

quella che può essere definita una “rottura epistemologica”. Sono diventati proprio ecclesiasticisti fascisti. In altri termini, e più in generale, quali nuovi metodi e soprattutto quali nuove sistemazioni la dottrina ecclesiasticistica del periodo del regime ha prodotto? Noi sappiamo che dopo il 1929 anche nella scienza giuridica ormai la svolta dogmatica è completamente affermata su tutti i fronti. Svolta dogmatica che era cominciata ai primi del Novecento con il passaggio dall’influenza della Scuola francese a quella della Scuola tedesca, alla quale si adeguano gli ecclesiasticisti perdendo quell’ancoraggio storico del diritto ecclesiastico che era stato il grande patrimonio ideale di personalità come Francesco Ruffini, Mario Falco – che quando parlava di libertà religiosa ne parlava non in termini astratti, ma nella sua configurazione giuridica *hic et nunc* – e successivamente, di Arturo Carlo Jemolo.

Un terzo punto è il nuovo rapporto fra gli ecclesiasticisti e i giuristi del regime. Quindi, come inquadrare, approfondire i termini e le modalità, soprattutto i livelli su cui si instaura un nuovo asse culturale condiviso fra ecclesiasticisti e altri giuristi del regime. Il diritto ecclesiastico era in perfetta osmosi con le altre discipline, non era rinchiuso come disciplina settoriale in quegli anni. Pensiamo ad una personalità come Checchini, che era studioso di diritto romano, studioso di diritto internazionale e studioso di diritto ecclesiastico. Osmosi, compenetrazione, dunque, tra i diversi settori disciplinari.

Un’ulteriore pista di ricerca, secondo me, può essere individuata nel rilievo da riconoscere alla dottrina ecclesiasticistica italiana che ha fornito in quegli anni, e negli anni successivi, un modello che è stato poi esportato, anche dopo la Costituzione repubblicana, all’estero ed è diventato il *made in Italy* del diritto. Infatti, è ancora da ricostruire la fortuna, il legato culturale e giuridico della dottrina ecclesiasticistica soprattutto fuori d’Italia. Le mie erano brevi riflessioni solo per dire che abbiamo un campo estremamente aperto da approfondire.

# *La genesi della “legge sui culti ammessi”.*

## *Il contributo degli ecclesiasticisti*

VINCENZO PACILLO

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università di Modena-Reggio Emilia*

### *1. Una storia di ordinario fascismo*

Che il 1929 abbia rappresentato uno dei tornanti fondamentali del diritto ecclesiastico italiano è cosa fin troppo nota. Non c'è manuale, articolo, contributo in atti di convegno che non richiami l'eco del settimo anno dell'era fascista quale momento di rottura rispetto alla politica ecclesiastica dello Stato liberale e nello stesso tempo quale inizio dell'epoca del confessionismo concordatario<sup>1</sup>: confessionismo che caratterizzerà la storia repubblicana per molti versi fino al 1984, spiegando tuttavia i suoi effetti fino al momento presente<sup>2</sup>.

Quel che questo contributo proverà a fare, per innestare un terreno di coltura nuovo su fatti ed elementi già indubitabilmente compresi e ben dimostrati, è sottolineare come l'attuale vigenza di molte norme che diedero vita a quel

---

<sup>1</sup> Tra l'abbondante letteratura in materia si segnalano: PAOLO BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1952, p. 342 ss.; PIETRO GISMONDI, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, in *Il Foro Italiano*, 85, 6, 1962, coll. 97 – 112; PIO FEDELE, *Uguaglianza giuridica e libertà religiosa*, in AA. VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, IV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 115-195; GIORGIO PEYROT, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, Il Mulino, Bologna, 1971; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Roma-Bari, 1966. ID., *La “pace religiosa” del 1929*, in ARTURO CARLO JEMOLO (a cura di), *Un secolo da Porta Pia*, Guida Editori, Napoli, 1970, pp. 299-314; ID., *La rilevanza costituzionale dei Patti Lateranensi tra ordinamento fascista e Carta repubblicana*, in ALBERTO MELLONI (a cura di), *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato 1861-2011*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2011, pp. 713-729; LUIGI DE LUCA, *La qualifica dello Stato in materia religiosa*, in PIETRO AGOSTINO D'AVACK (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 235 ss.; ENRICO VITALI, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1980, p. 24 ss.

<sup>2</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984; ID., *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa.*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, pp. 467-508; ID., *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2007, pp. 169-202; LUCIANO GUERZONI, *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, pp. 59-82.

“sistema” che venne a perfezionarsi nel 1929 è chiaro sintomo non solo della difficoltà del Parlamento repubblicano di prendersi carico compiutamente della “promessa di laicità”<sup>3</sup> contenuta nella Costituzione, ma in fondo anche di una certa “forza di resistenza” di quel mondo delle idee che stava dietro l’assetto del diritto ecclesiastico immaginato dal governo fascista. Una sorta di “zoccolo molle”<sup>4</sup> di equivoci clericali e di diffidenza nei confronti delle minoranze religiose, unito ad un singolare ossequio nei confronti del Concordato visto come privilegio in favore della confessione cattolica – privilegio che, per amor di verità, la Santa Sede nell’età post-Vaticano II ha mostrato di non voler a tutti i costi mantenere<sup>5</sup> – ha di fatto paralizzato il dibattito politico sul tema degli strumenti normativi destinati alla generale tutela giuridica delle minoranze religiose nell’alveo dei principi costituzionali, lasciando che il moto pendolare disarmonico della stagione delle intese – come in una delle più belle canzoni di Franco Battiato – caratterizzasse e determinasse il dibattito sul tema senza curarsi granché dei gruppi che rimanevano fuori da questa concertazione *sui generis*<sup>6</sup>.

Non può – e non deve – però nascondersi che questo disimpegno politico sul fronte dello *status* giuridico delle minoranze religiose in Italia, qualunque ne sia la ragione, ha permesso il perpetuarsi di una legislazione assolutamente fascista, nel carattere, nella struttura e nelle conseguenze: legislazione che i giudici di merito sono riusciti solo in parte ad applicare in modo depurato dalle scorie di una illiberalità e disuguaglianza strutturale ed ontologica radicalmente contraria al dettato costituzionale. L’equivoco che deve essere con forza spazzato via è che in fondo la legislazione sui “culti ammessi” e la di poco successiva “Legge Falco” sulle comunità israelitiche, strutturalmente parti di un sistema incardinato sulla legge n. 810 del 1929, costituissero una riproposizione dei principi di libertà di coscienza e religione e di uguaglianza

---

<sup>3</sup> Così STEFANO RODOTÀ, *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 57.

<sup>4</sup> GIANNI VATTIMO, *Quale croce?*, in *Il Manifesto*, 16 dicembre 2004.

<sup>5</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Stato e Chiesa*, in FRANCESCO D’AGOSTINO (a cura di), *Valori giuridici fondamentali*, Aracne, Roma, 2010, p. 156 ss.; ENRICO GALAVOTTI, *Politica concordataria tra autonomia e libertà*, in *L’Osservatore romano*, 8 febbraio 2019.

<sup>6</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, “A chiare lettere” – *Il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2007, in particolare p. 2 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *Garanzie per i soggetti collettivi: le organizzazioni a carattere religioso e il loro riconoscimento*, in GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, VALERIO TOZZI, *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 168 ss.; LAURA DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012, p. 20 ss.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il “vento del cambiamento” e il “soffio dello spirito”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) 23, 2018, p. 1 ss.

giuridica senza distinzione di religione che avevano caratterizzato il diritto ecclesiastico dell'Italia liberale<sup>7</sup>. La vuota riproposizione di alcune formule si inserisce, infatti, in un sistema diametralmente opposto non solo alla formula cavouriana, ma – più incisivamente – in totale contrapposizione alla visione della coscienza religiosa come sfera intangibile per quel che riguarda il godimento dei diritti civili e politici. La tesi di Angelo Ventura, secondo il quale il «razzismo era *in nuce* nel codice genetico del fascismo»<sup>8</sup>, trova nella politica ecclesiastica dei primi sette-otto anni dell'era mussoliniana una chiara controprova, e sposta in modo evidente il moto delle responsabilità storiche e culturali di un novantennio di inazione, o meglio, di azione incompleta e parziale soggetta, col tempo, a processi ossidativi o addirittura entropici di assoluta evidenza.

## *2. Nel nazionalismo le radici della politica ecclesiastica del fascismo*

Come avviene per ogni riforma normativa di sistema – e nessuno può dubitare del carattere sistematico del pacchetto normativo in materia ecclesiastica approvato dal Parlamento negli anni 1929-30 (carattere che fu peraltro chiaramente messo in luce sia dal Giacchi<sup>9</sup>, che dal Piacentini<sup>10</sup> e dal Del Giudice nel suo Manuale<sup>11</sup>) – il dibattito parlamentare fu anticipato da un dibattito culturale e politico che – se pure incentrato prevalentemente sulla Conciliazione – non mancò di riservare spazio alla questione della situazione e dello *status* giuridico delle minoranze religiose in Italia.

In uno scritto del 1923 su “*Gerarchia*” – rivista ufficiale del Fascismo fondata da Benito Mussolini e caratterizzata dalla collaborazione di uno stretto circolo di autori di chiara vicinanza all'ortodossia del Duce – Arrigo Solmi, storico del diritto modenese che all'epoca ricopriva la carica di Rettore dell'Università di Pavia, fu molto chiaro nel sottolineare come «la religione,

---

<sup>7</sup> La “teoria della continuità” è piuttosto comune nelle opere della maggior parte della dottrina degli anni '30 del XX Secolo: si vedano ARNALDO BERTOLA, voce *Culto*, in *Enciclopedia Italiana*, XII, Treccani, Roma, 1931, p. 100 ss.; VINCENZO DEL GIUDICE, *Corso di Diritto ecclesiastico*, IV ed., Giuffrè, Milano, 1939, p. 214 ss.; MARIO PIACENTINI, *Nel decennale della “legge sui culti ammessi”*, Sansoni, Firenze, 1940, p. 11 ss.; in controtendenza ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Giuffrè, Milano, 1934, p. 7.

<sup>8</sup> ANGELO VENTURA, *La svolta antiebraica nella storia del fascismo italiano*, in *Rivista storica italiana*, CXIII, 1, 2001, p. 40.

<sup>9</sup> ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, cit., p. 7 ss.

<sup>10</sup> MARIO PIACENTINI, *Nel decennale della “legge sui culti ammessi”*, cit., p. 7 ss.

<sup>11</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Corso di Diritto Ecclesiastico*, IV ed., cit. p. 214 ss.



e la religione cattolica in particolare» dovesse essere considerata «una grande forza nella vita della società civile», e che nulla vietasse «che il Governo italiano, come tutti i Governi civili» potesse «valersi di essa, entro giusti confini e con le dovute precauzioni»<sup>12</sup>.

Questo passo del Solmi evidenzia tre idee forti che non possono non avere una ricaduta sulla politica ecclesiastica fascista.

Prima di tutto: le religioni non sono in sé negative, ma possono rappresentare una struttura assiologica e ideologica positiva per la società civile. Tuttavia, in Italia, alla religione cattolica deve essere assicurato un posto di primo piano come elemento strutturale della vita della nazione, e ad essa va riconosciuto un valore certamente positivo. Gli altri credi possono essere presi in considerazione come strutture ideologiche di segno positivo solo “entro giusti confini” e “con le dovute precauzioni”. Come a dire che spetta ai poteri dello Stato, ed in particolar modo al legislatore, vagliare su quale possa essere il rapporto tra sviluppo dello Stato fascista e professione di un credo diverso da quello cattolico, cui va riconosciuta, di fatto e di diritto, una peculiare preminenza.

Il pensiero del Solmi trova significative assonanze con quello di colui che lo precederà di qualche anno nell’ufficio di Ministro della Giustizia: parliamo ovviamente di Alfredo Rocco, il quale in sede di presentazione del disegno di “legge sui culti ammessi” alla Camera nella seduta del 30 aprile 1929, ebbe a rimarcare come «lo Stato, (...) pur professando la religione cattolica, che è la religione della quasi totalità degli italiani, consente, e quindi tutela, anche l’esercizio degli altri culti, quando non ne derivi danno ai principî essenziali che reggono la vita dello Stato»<sup>13</sup>. Ribadita dunque la preminenza della religione cattolica come religione degli italiani, Rocco trovava necessario salvaguardare la libertà di coscienza, religione e culto solo nell’alveo della disuguaglianza: nel senso che alle religioni diverse dalla cattolica non poteva riconoscersi una vera e propria capacità di sviluppare in modo positivo la vita civile della nazione italiana: tale *deficit* non poteva non ripercuotersi non solo sul piano della uguaglianza, ma anche della stessa possibilità di ammettere un culto entro il territorio dello Stato. L’ammissione, nelle parole dello stesso Rocco, diventa così un sinonimo di tolleranza: ovvero, come sottolinea Felice Battaglia nell’Enciclopedia Italiana (1937), di “mera astensione dalla persecuzione” (va peraltro notato che Battaglia è invece convinto della discontinuità tra il concetto di “culti tollerati” e quello di “culti ammessi” inaugurato dalla legge n. 1159 del 1929).

Le idee espresse da Rocco nella relazione nascono da lontano. Già il 23

---

<sup>12</sup> ARRIGO SOLMI, *Nuove tendenze nelle relazioni tra lo Stato e la Chiesa*, in *Gerarchia*, II, 5, 1923, p. 932 ss.

<sup>13</sup> ALFREDO ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, Giuffrè, Milano, 1938, p. 1032.

dicembre 1913, prendendo la parola alla conferenza dell'Associazione Nazionale, egli ebbe ad argomentare come «oltre l'individuo, oltre la classe, oltre l'umanità» esistesse «la nazione, la razza italiana»; una visione fortemente nazionalista, su basi etniche e linguistiche, cui però non mancava un chiarissimo richiamo confessionista: «i nazionalisti credono (...) che lo Stato non possa disinteressarsi di quell'importantissimo e fondamentale fenomeno sociale che è la religione. E poiché la religione della stragrande maggioranza degli italiani è la religione cattolica, lo Stato italiano non può ignorare la Chiesa cattolica e la religione cattolica. Deve, esso, anzi, prendere in diretta considerazione gli interessi dei cattolici italiani, in quanto siano compatibili con gli interessi della nazione. (... Tuttavia) (i) nazionalisti non sono clericali per questa fondamentale ragione: che essi considerano gli interessi della nazione come preminenti ed assoluti e gli interessi religiosi come accessori e subordinati. Quindi i nazionalisti non credono che lo Stato debba essere strumento della Chiesa: credono invece che lo Stato debba affermare la sua sovranità anche di fronte alla Chiesa. Soltanto, poiché riconoscono che la religione e la Chiesa cattolica sono importantissimi fattori della vita nazionale, vogliono, ferma sempre la sovranità dello Stato, tutelare fin dove è possibile, anche gli interessi cattolici»<sup>14</sup>.

L'identità tra italiano e cattolico, la relazione tra interesse dello Stato e il ruolo della Chiesa cattolica nella vita sociale pone chiaramente la questione delle minoranze religiose: entro la prospettiva del nazionalismo di Rocco che ruolo può essere riconosciuto a chi professa un culto diverso da quello che è da secoli patrimonio comune del popolo italiano, e che ha contribuito con il suo substrato morale a fornire i valori di riferimento per il momento etico dello Stato? Il punto di partenza è che, verso quel culto, ovvero la religione cattolica, apostolica romana, deve esservi non solo reverenza e rispetto, ma addirittura osservanza ed obbedienza: come lo stesso Rocco argomenterà nel 1925: «il culto della patria non è politica, è dovere di tutti gli italiani; come il rispetto e la pratica della religione cattolica, che è la religione dello Stato, non è e non deve essere strumento di politica, ma forma e necessità di vita»<sup>15</sup>.

Il nazionalismo etnico ed etico – anche su base religiosa – di Alfredo Rocco non può non avere avuto un peso nella visione delle minoranze religiose come gruppi nei cui confronti sviluppare una diffidenza istituzionale strutturata: diffidenza che apparirà preclara con la pubblicazione della “Circolare Buffarini-Guidi”, sulla quale torneremo e che tuttavia non può a nostro avviso

---

<sup>14</sup> ALFREDO ROCCO, *Che cosa è il nazionalismo e che cosa vogliono i nazionalisti*, Associazione nazionalista, Roma, 1914, p. 21 ss.

<sup>15</sup> ALFREDO ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, cit., p. 989.

essere considerata un punto di svolta, ma una semplice e naturale evoluzione di una storia di ordinario fascismo.

### 3. *Il ruolo di Mario Piacentini e di Mario Falco*

Certo ci si potrebbe chiedere come sia possibile immaginare una simile conclusione di fronte al fatto che due noti giuristi appartenenti a confessioni non cattoliche, ovvero Mario Piacentini e Mario Falco, abbiano collaborato attivamente alla redazione – rispettivamente – della legge n. 1159 del 1929 e del R. D. 30 ottobre 1930, n. 1731 (*Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime*).

In realtà la tentazione di configurare le leggi predette come frutto di una sorta di “negoziato informale” con alcuni alti rappresentanti delle confessioni minoritarie presenti nel Paese è destinato ad apparire parziale e fuorviante: parziale perché non considera posizioni diverse da quelle degli illustri giuristi ricordati; fuorviante perché pone la questione fuori dal contesto del nazionalismo etnico ed etico che caratterizzava il pensiero fascista.

Quanto a Mario Piacentini, è ormai generalmente accreditata la tesi che vede nel già segretario della Commissione per la riforma Ferri del Codice Penale<sup>16</sup> uno stretto collaboratore del Guardasigilli nell’opera di redazione della legge n. 1159. Se pure di questo ruolo non abbiamo certezze documentali, se non forse una lettera di Piacentini a Davide Jahier (figura sulla quale torneremo in seguito)<sup>17</sup>, storici come Spini<sup>18</sup>, Long<sup>19</sup>, Fantappiè<sup>20</sup> e Migliorino<sup>21</sup> non hanno dubbi nell’individuare nel Consigliere di Cassazione romano, entrato nella Chiesa valdese a seguito del fidanzamento con Bianca Revel, un influente e potente collaboratore di Alfredo Rocco nel processo di redazione della “legge sui culti ammessi”.

---

<sup>16</sup> GIOVANNI BUSINO, *Note erudite per servire alla biografia di V. Pareto*, in ID. (a cura di), *Vilfredo Pareto, Epistolario (1890-1923)*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1973, p. 1189.

<sup>17</sup> La lettera è citata da DANIELE FERRARI, *Le minoranze religiose nel pensiero di Mario Piacentini*, in ID., *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Claudiana, Torino, 2016, p. 198.

<sup>18</sup> GIORGIO SPINI, *Il protestantesimo italiano del Novecento*, La città del sole, Napoli, 2005, p. 45 ss.

<sup>19</sup> GIANNI LONG, *Mario Piacentini. Il «padre» della “legge sui culti ammessi”?*, in DORA BOGNANDI, MARIO CIGNONI, *Scelte di fede e di libertà. Profili di evangelici nell’Italia unita*, Claudiana, Torino, 2011, p. 161 ss.

<sup>20</sup> CARLO FANTAPPIÈ, nota 2 alla lettera n.72, in ID. (a cura di), *Lettere di Ernesto Buonaiuti ad Arturo Carlo Jemolo, 1921-1941*, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997, p. 172.

<sup>21</sup> FRANCESCO MIGLIORINO, voce *Piacentini, Mario*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, II, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 1567 ss.

Certo, Piacentini era uomo di apparato: e si trattava di figura stimata dal Guardasigilli. Ma non si può pensare che egli potesse avere margini di manovra autonomi, se non entro i confini assai stretti segnati dalla politica ecclesiastica fascista e – di conseguenza – dal nazionalismo etnico che era stato alla base di tutto il tornante del 1929. Quel che Piacentini poté fare fu di rendere il più possibile rispettoso dei principi di libertà di coscienza e di libertà ecclesiastica un dettato normativo che fu concepito strutturalmente come giurisdizionalista nella prospettiva di una disuguaglianza e disparità di trattamento rispetto allo *status* giuridico previsto per la Chiesa cattolica: prospettiva che, come si è accennato, si doveva all'estraneità delle minoranze religiose a quella unità confessionale che – secondo Rocco – costituiva, accanto all'identità «delle origini, (...) delle tradizioni, dei costumi, della lingua, elemento della italica coscienza, di costituire un unico organismo sociale, la Nazione»<sup>22</sup>. L'intervento di Piacentini non poté però evitare che – per usare le parole di Giorgio Spini – «il regime fascista si garanti(ss) una pesante ingerenza nelle chiese evangeliche, accordando o negando il riconoscimento a un ministro di culto»<sup>23</sup>; e più ancora non poté dar seguito a quella corrente di pensiero del protestantesimo italiano – assai autorevolmente rappresentata da Davide Jahier – che riteneva si dovesse «sostituire presto il sorpassato articolo 1 dello Statuto con una legge breve chiara ed esplicita proclamante la piena libertà religiosa fondata sulla separazione e nel rispetto reciproco della Chiesa e dello Stato»<sup>24</sup>.

Jahier per la verità spinse successivamente il sinodo valdese ad appoggiare l'azione di Piacentini: questo tuttavia non può in nessun modo essere visto come un tradimento dell' "opzione separatista" che era fortemente presente nel mondo protestante italiano, quanto piuttosto un tentativo di ricondurre la libertà di coscienza, di culto e di propaganda delle minoranze entro l'alveo delle garanzie offerte dallo Stato liberale anche di fronte ad una evidente compressione di tutti i diritti di libertà che il fascismo stava progressivamente compiendo<sup>25</sup>.

Dobbiamo probabilmente a questo pragmatismo anche la collaborazione di Mario Falco alla redazione del R. D. n. 1731 del 1930; secondo Aldo Mazzacane, l'allievo di Francesco Ruffini si attenne ad un «sagace senso di opportunità» nel tentativo di dare all'ebraismo italiano una legislazione «moderata, capace di adeguare il regime comunitario alle trasformazioni costituzionali in

---

<sup>22</sup> ALFREDO ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, cit., p. 540.

<sup>23</sup> GIORGIO SPINI, *Il protestantesimo italiano del Novecento*, cit., p. 46.

<sup>24</sup> DAVIDE JAHIER, *Il 1° articolo dello Statuto e la libertà religiosa in Italia*, Società di Storia Valdese, Torre Pellice, 1925, p. 30 ss.

<sup>25</sup> Cfr. DANIELE FERRARI, *Le minoranze religiose nel pensiero di Mario Piacentini*, cit., p. 199.

atto» in modo da «rafforzare l'ente centrale di rappresentanza, rinsaldando le deboli relazioni che aveva con le realtà locali, senza necessariamente “fascistizzarlo” (come pure alcuni volevano)»<sup>26</sup>.

Falco dunque – convinto della necessità che solo entro l'alveo di una collaborazione tra ebraismo e governo fosse possibile risistemare le relazioni all'interno del rapporto tra centro e periferia del mondo ebraico italiano, e nello stesso tempo assicurare alle comunità israelitiche ed ai loro membri il maggior godimento possibile delle facoltà promananti dal diritto di libertà religiosa<sup>27</sup> – entrò nel febbraio 1927 nella commissione di studio del Comitato del *Consorzio delle Comunità ebraiche* (composta anche da Giulio Foà ed Angelo Sullam), la quale aveva quale scopo la produzione di un progetto di legge destinato ad aprire in modo ufficiale le relazioni con il governo italiano sul tema dello *status* giuridico delle suddette Comunità. Successivamente Falco fu l'unico componente di questa commissione di studio ad essere nominato, nel marzo 1929, membro della “commissione ministeriale” incaricata di predisporre un disegno di legge per la riforma e la unificazione delle norme sulle università israelitiche presieduta da Adolfo Berio, di cui facevano parte anche Angelo Sacerdoti, Angelo Sereni, Nicola Consiglio e Giuseppe Raimoldi<sup>28</sup>. Nell'ottobre 1929 la “commissione Berio” presentò dunque il progetto per la redazione del R. D. 30 ottobre 1930 n. 1731, che insieme alle disposizioni di legge del 24 settembre 1931 n. 1279 e del 19 novembre 1931 n. 1561 costituì il nuovo *corpus* normativo sull'ebraismo in Italia: progetto che ebbe in Falco l'ispiratore principe, tanto che il R. D. n. 1731 del 1930 venne successivamente (e impropriamente) chiamato “Legge Falco”<sup>29</sup>.

È ben noto che i giudizi su tale *corpus* normativo furono e sono tuttora assai contrastanti. Se nella voce su Mario Falco nel *Dizionario biografico degli italiani* Francesco Margiotta Broglio<sup>30</sup> mette in luce come l'allievo di Ruffini, presentando in pubblico il R. D. n. 1731, avesse contestato sia che lo Stato italiano avesse «carattere cattolico», rivendicando invece «la piena rispondenza della normativa ai principi così della libertà collettiva del culto, come della libertà della coscienza individuale», Alberto Cavaglion vide nella “Legge Fal-

---

<sup>26</sup> ALDO MAZZACANE, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in GIUSEPPE SPECIALE (a cura di), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano*, Patron, Bologna, 2013, p. 34.

<sup>27</sup> Cfr. ALDO MAZZACANE, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, cit., p. 34 ss.

<sup>28</sup> Cfr. MARIO FALCO, *La nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, in *Rivista di Diritto pubblico*, I, 1931, pp. 512-530.

<sup>29</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, voce *Falco, Mario*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 44, 1994, ora all'URL: [http://www.treccani.it/enciclopedia/mario-falco\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/mario-falco_(Dizionario-Biografico)/).

<sup>30</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, voce *Falco, Mario*, cit.

co” un atto gravissimo, addirittura prodromico alle leggi della vergogna del 1938, sia perché istituzionalizzava la disuguaglianza tra ebraismo e cattolicesimo, sia perché il sistema dell’appartenenza forzata degli israeliti alla comunità di residenza, ex art. 4, costituì di fatto una vera «costituzione civile» della confessione israelitica, capace di creare una forma di schedatura e controllo che avrebbe facilitato l’azione degli aguzzini persecutori<sup>31</sup>.

Credo che nessuno possa mettere in discussione l’onestà intellettuale e il sincero carattere liberale dell’impegno di Mario Falco. Lo stesso Francesco Ruffini, che pur aveva espresso molti dubbi sul contenuto del R. D. n. 1731, ed in particolare sul contenuto dell’art. 4, riconobbe all’allievo di aver agito in modo provvidenziale per evitare conseguenze più gravi<sup>32</sup>.

Il problema vero era il contesto politico in cui Falco, esattamente come Piacentini, dovette muoversi<sup>33</sup>.

È ormai dimostrato storicamente che in Italia, fin almeno dal 1921 – anno della traduzione in italiano del “*Protocollo dei Savi di Sion*” – se non addirittura a partire dal 1913 – anno di fondazione del periodico “*La vita italiana*” – una parte non indifferente del nazionalismo aveva iniziato una vigorosa battaglia antisemita. Le “punte di diamante” di tale battaglia furono indubbiamente Maffeo Pantaleoni<sup>34</sup>, cui Piero Sraffa attribuirà nell’*obituary* che fu chiamato a dedicargli nel 1924 il titolo di feroce lottatore contro “particolari” mulini a vento, così richiamando le sue idee in materia economica fortemente permeate di antisemitismo<sup>35</sup>, e Giovanni Preziosi, ex sacerdote dimessosi nel 1911 dallo stato clericale e fondatore de “*La vita italiana*”, il quale seppe dare all’antisemitismo italiano un feroce substrato di carattere mistico e religioso<sup>36</sup>.

A ciò tuttavia occorre aggiungere che anche a livello ministeriale l’antisemitismo era, già prima delle leggi razziali, una pianta ben radicata. Ancora una volta essa faceva capo ad una certa ala del nazionalismo: mi riferisco all’ala di cui era *leader* Francesco Coppola, che come ben scrive Rocco D’Al-

---

<sup>31</sup> ALBERTO CAVAGLION, *L’Italia della razza s’è desta*, in *Belfagor. Rassegna di varia umanità*, anno LVII, 1, 31 gennaio 2002 (parte I), p. 151 ss.

<sup>32</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, voce *Falco, Mario*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. ILARIA PAVAN, «*Diritti di libertà*» e politiche religiose. *Sguardi ebraici durante il fascismo (1922-1930)*, in *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 5, 1, 2013, pp. 129-160.

<sup>34</sup> Cfr. LUCA MICHELINI, *Alle origini dell’antisemitismo nazional-fascista. Maffeo Pantaleoni e «La Vita italiana» di Giovanni Preziosi (1915-1924)*, Marsilio, Venezia, 2011.

<sup>35</sup> PIERO SRAFFA, *Obituary—Maffeo Pantaleoni*, in *Economic Journal*, 34, 1924, pp. 648-653.

<sup>36</sup> Cfr. ROMANO CANOSA, *A caccia di ebrei: Mussolini, Preziosi e l’antisemitismo fascista*, Mondadori, Milano, 2006.

fonso, darà vita ad un «duraturo binomio intellettuale con Alfredo Rocco»<sup>37</sup>.

Il nazionalismo antisemita e xenofobo di Coppola e Rocco si nutre di un fitto dialogo con Charles Maurras, condirettore e ideologo dell'*Action Française*: un dialogo infarcito di antisemitismo, che porta Coppola e Rocco a condividere posizioni radicate nell'idea della nazione come "organismo biologico" caratterizzato dall'unità etnico-religiosa, che partono dalla militanza nell'ANI (sono anni in cui Coppola sostiene l'esistenza di un supposto "complotto giudaico" che influenzerebbe la stampa internazionale, assai critica verso la guerra di Libia) e culminano nella redazione del Manifesto del dicembre 1918 e nella fondazione della rivista "*Politica*"<sup>38</sup>.

Certo, il nazionalismo italiano non era strutturalmente antisemita<sup>39</sup>; tuttavia non si può negare che alcune figure chiave del pensiero politico di quegli anni, come appunto quelle sopra ricordate, abbiano avuto un evidente ascendente sulla politica ecclesiastica immaginata da Alfredo Rocco. Non si può peraltro dimenticare come, nel novembre 1928, un articolo attribuito allo stesso Mussolini e intitolato "*Religione o nazione*", pubblicato su «*Il Popolo di Roma*», alimentasse il sospetto che gli Ebrei italiani non fossero davvero fedeli alla nazione, preferendo forse una visione politica sionista tesa a far prevalere le ragioni del «popolo ebraico, (della) razza ebraica, (della) nazione ebraica» su quelle del popolo italiano<sup>40</sup>.

#### 4. I "culti ammessi" e l'identità nazionale nella prospettiva fascista

La legislazione sui culti ammessi e sulle comunità israelitiche nasceva dunque da uno scopo politico preciso: controllare in modo poliziesco le minoranze religiose e ghettizzarle, tollerandone l'esistenza finché queste non creassero nocumento agli interessi della nazione italiana<sup>41</sup>. Una storia di or-

---

<sup>37</sup> ROCCO D'ALFONSO, *Guerra, ordine e razza nel nazionalismo di Francesco Coppola*, in *Il Politico*, 4, 2000, pp. 539-570, qui p. 541.

<sup>38</sup> Cfr. FRANCESCO COPPOLA, *Europa e Italia*, in *Politica*, Gennaio 1919, pp. 239-263. Sul tema v. ROCCO D'ALFONSO, *Guerra, ordine e razza nel nazionalismo di Francesco Coppola*, cit., spec. p. 559 ss.

<sup>39</sup> Cfr. ERMINIO FONZO, *Storia dell'Associazione Nazionale Italiana (1910-1923)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 30 ss.

<sup>40</sup> Anonimo (ma BENITO MUSSOLINI), *Religione o nazione*, in *Il Popolo di Roma*, 29 novembre 1928. Sull'atteggiamento ambiguo del Mussolini di fronte all'ebraismo dal 1922 al 1938, cfr. MEIR MICHAELIS, *Gli Ebrei italiani sotto il regime fascista dalla marcia su Roma alla caduta del fascismo (1922-1945)*, III, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, 28, 8, 1962, pp. 350-368.

<sup>41</sup> È più cauto il giudizio di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Fascismo e minoranze religiose: linee di una ricerca*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, II, Giuffrè, Milano, 1991, p. 463 ss., il quale sembra mettere in evidenza una certa discontinuità tra la politica ecclesiastica fascista



dinario fascismo, capace di raccontare con molta efficacia il passaggio dal nazionalismo aggressivo, sospettoso nei confronti della diversità rispetto al “canone organicistico” della unità etnica, linguistica e religiosa, alla distruzione dei diritti di libertà, come era già avvenuto ben prima del tornante del 1929 con l’ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi didattici dell’istruzione elementare (R. D. n. 2185 del 1923) e con il decreto sulla gerenza e vigilanza sulla stampa e le pubblicazioni periodiche (R. D. n. 3288 del 1923).

Il decreto sulla scuola elementare, sancendo all’art. 3 che «a fondamento e coronamento della istruzione elementare in ogni suo grado» dovesse essere posto «l’insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica» non si limitava ad un atto di omaggio nei confronti della religione della maggioranza: esso, piuttosto, compiva una vera e propria rivoluzione culturale, enfatizzando l’identità cattolica della nazione e ponendola come caposaldo non teologico, ma culturale e politico di una struttura educativa fondata sulla creazione del giovane italiano. Il decreto sulla gerenza e vigilanza sulla stampa (Regio decreto-legge 15 luglio 1923, n. 3288 *sulla gerenza e vigilanza dei giornali e delle pubblicazioni periodiche*) suscitò la veemente reazione di Francesco Ruffini il quale – in un paio di articoli sul *Corriere della Sera* e sul *Giornale d’Italia* – ebbe a mettere in evidenza come concedere protezione contro il vilipendio operato a mezzo stampa nei confronti della sola Religione dello Stato e non anche dei “culti ammessi” stridesse in modo evidente con quanto disposto dalla Legge Sineo del 19 giugno 1848, nella quale si stabiliva che la diversità di culto professato non potesse causare eccezione al godimento dei diritti civili e politici<sup>42</sup>.

Ruffini riprese tali argomentazioni nel celebre intervento al Senato del 15 dicembre 1925: in tale occasione la risposta del Ministro dell’Interno Federzoni fu assai eloquente rispetto all’idea che la parte di nazionalismo confluita nel fascismo aveva del rapporto tra religione e nazione.

«Ora, per la Nazione italiana, deve considerarsi un bene essenziale, meritevole di particolare obbiettiva tutela, soltanto la religione dello Stato, e non anche gli altri culti ammessi dallo Stato stesso. Ferme, dunque, le disposizioni del Codice penale, (...) il Governo fascista non può ammettere che, dal punto di vista obiettivo di una più rigorosa tutela, si continui a confondere, attraverso il vecchio agnosticismo delle dottrine liberalistiche, la religione dello

---

antecedente e successiva all’avvicinamento alla Germania di Hitler. Per un giudizio critico sulla persecuzione antisemita nell’Italia fascista cfr. ENRICO VITALI, *Le leggi razziali: 1938 – 1945*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2018, p. 29 ss.

<sup>42</sup> Cfr. ILARIA PAVAN, «Diritti di libertà» e politiche religiose. Sguardi ebraici durante il fascismo (1922-1930), cit., p. 140.



Stato con gli altri culti permessi: la religione dello Stato che è ben altra cosa, cioè una delle maggiori forze di coesione spirituale del Paese, di elevamento morale di tutta la gente italiana»<sup>43</sup>.

Se questo era la religione cattolica, cosa erano i culti ammessi? Non certo un bene essenziale meritevole di tutela; non certo un fattore di coesione e di elevazione. Erano invece un complesso di riti e credenze sospette, causa di potenziale sviamento dalla costruzione della identità nazionale.

Viene in fondo, di tal guisa, a proporsi anche nei confronti dei “culti ammessi” l’interpretazione della politica ecclesiastica fascista offerta da Arnaldo Volpicelli<sup>44</sup>: l’Italia fascista, vista come la più compiuta, perfetta e matura forma di Stato, conscia di avere finalità di carattere etico può certamente ipotizzare il riconoscimento giuridico di una religione, nel nostro caso la cattolica, come religione di Stato. Questo riconoscimento – secondo Volpicelli – deriva infatti dal fatto che la religione di Stato è un istituto di natura politico-giuridica e non metafisica, e determina solo ed esclusivamente uno dei punti di riferimento dello Stato per quanto riguarda la strutturazione, ma non la determinazione della sua etica e le relazioni con gli altri culti. La preminenza assegnata alla religione cattolica deriva dal semplice fatto che essa è la religione tradizionale della grande maggioranza degli italiani: essa non è il credo o il fondamento profondo e interiore dello Stato, ma solo un elemento di strutturazione della sua autonoma personalità etica e di relazioni istituzionali.

Evidenti le differenze con il pensiero di Vincenzo Del Giudice, secondo il quale lo Stato si sarebbe riconfessionalizzato grazie ai Patti Lateranensi. Lo Stato fascista per il Del Giudice si dichiarerebbe confessionista, nel senso di partecipe, nella sua attività giuridica e sociale, della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, e codesto carattere dello Stato colorerebbe tutte le istituzioni pubbliche, cosicchè da esso discenderebbero le statuizioni favorite rispetto alle istituzioni della Chiesa di Roma<sup>45</sup>.

La discussione su questo punto non è meramente accademica. Se infatti il confessionismo in senso cattolico dello Stato fascista legittima la disparità e la discriminazione degli altri culti sulla base delle considerazioni teologico-

---

<sup>43</sup> L’intervento del sen. Ruffini e la risposta del Ministro Federzoni sono reperibili su *Documenti*, in *La Rassegna Mensile Di Israel*, 1, 4-5, 1926, pp. 230-240. Il testo è consultabile all’indirizzo: [www.jstor.org/stable/41275263](http://www.jstor.org/stable/41275263).

<sup>44</sup> Cfr. ARNALDO VOLPICELLI, *La natura super-confessionale dello Stato italiano*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, marzo-aprile 1930 (II, III), pp. 89-102 ; *Id.*, *Stato e Chiesa di fronte alla Conciliazione*, in *ivi*, luglio-agosto 1929 (II, IV), pp. 161-70; *Id.*, *Le nuove relazioni politiche tra lo Stato e la Chiesa*, in *ivi*, novembre-dicembre 1929 (II, VI), pp. 305-10.

<sup>45</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1929, spec. p. 60 ss.

politiche espresse da Del Giudice, tutto l'apparato di attuazione della legge n. 1159 del 1929 ed in particolare la famigerata circolare “Buffarini – Guidi” potrebbe essere fatto risalire *in primis* alle spinte del mondo ecclesiale diretto a reprimere il proselitismo di evangelici e pentecostali: tutto l'apparato normativo nato con il tornante del 1929 diventerebbe dunque una sorta di strumento giurisdizionalista nel senso della difesa della Chiesa cattolica e della dottrina cattolica da un punto di vista teologico ed ecclesiale, oltre che sociologico<sup>46</sup>.

In realtà, la repressione delle minoranze religiose nasce, come si è detto, con il nazionalismo più estremo che poi confluirà nel fascismo: e lo scopo di tale repressione non è tanto quello di una difesa teologica ed ecclesiologica della Chiesa cattolica (questo al limite è un risultato di carattere mediato), quanto piuttosto quello dello Stato fascista da potenziali nemici, anche se apparentemente collaborativi ed innocui, pericolosi per quella visione organicistica ed olistica dell'italiano come bianco, cattolico, fedele al Duce, eterosessuale e padre o madre di una famiglia che riconosce nel fascismo il momento supremo dell'etica.

##### *5. Conclusioni: quali suggerimenti dal “profondo ieri”?*

È a questo punto agevole chiudere il presente scritto evidenziando la pericolosità del nazionalismo per la libertà di religione, stante l'indubbio (e crediamo soddisfacentemente dimostrato) nesso tra il nazionalismo di Rocco e la genesi della legislazione sui culti ammessi; e sarebbe altrettanto agevole chiosare sulla relazione tra sovranismo e nazionalismo, mettendo in evidenza come l'omogeneizzazione tra questi due concetti finisca per riprodurre una crisi sistemica che compromette la neutralità dello Stato ed introduce una serie di privilegi per la religione cui attinge la tradizione culturale di riferimento<sup>47</sup>.

In realtà la questione è più complessa. Come sottolineato da Giuseppe Valditara, il sovranismo italiano, ben lungi dall'identificarsi con il nazionalismo aggressivo degli inizi del Novecento, rappresenta un ritorno alla centralità della sovranità popolare e di un voto cosiddetto «moderato», direi meglio «benpensante». Si tratta cioè della classica maggioranza silenziosa o maggioranza morale che vuole ordine, stabilità, sviluppo, rispetto di valori tradizionali. Si

---

<sup>46</sup> È la tesi di PAOLO ZANINI, *Il culmine della collaborazione antiprotestante tra Stato fascista e Chiesa cattolica: genesi e applicazione della circolare Buffarini Guidi*, in *Società e Storia*, 155, 2017, p. 139 ss.

<sup>47</sup> L'omogeneizzazione tra i concetti di nazionalismo e sovranismo è ben salda in ARIANNA MONTANARI, *Nazionalismo etnico-culturale e nazionalismo religioso*, in *Società e Mutamento Politico*, 8, 15, 2017, p. 61 ss., in cui non manca, per l'appunto, una messa in guardia dei pericoli che il nazionalismo/sovranismo possiamo creare alla libertà di religione.

tratta, cioè, niente altro che di un fronte che con lessico politologico si può ben definire «conservatore». Per la provenienza del consenso, molto voto delle periferie e della provincia rispetto ai centri storici, molti operai e impiegati, meno *élite*, è anche un voto «popolare»<sup>48</sup>.

È evidente che una parte di questo voto è anche un voto «cattolico», ossia un voto di chi si riconosce come appartenente alla Chiesa cattolica (anche se non necessariamente praticante con regolarità).

Ora, è noto che dal 1994, anno della “discesa in campo” di Silvio Berlusconi, dell’implosione del PPI e dunque – di fatto – della fine dell’unità politica dei cattolici, la Chiesa cattolica italiana ha elaborato diverse strategie dirette a definire l’essenza e la modalità dell’impegno e la partecipazione dei fedeli all’amministrazione della cosa pubblica.

Accanto alla posizione ufficiale della CEI, si sono mosse (e continuano a muoversi) galassie tutto sommato indipendenti e talora estremamente influenti: quella dei movimenti e della loro differente collocazione all’interno dello scacchiere politico; quella degli intellettuali, autori di manifesti o comunque capaci di chiamare all’uno o all’altro schieramento attraverso convegni, testate giornalistiche, programmi radiotelevisivi; quella dei cattolici impegnati nel sociale, che hanno costruito o contribuito a sviluppare realtà di aiuto concreto alle persone ma anche notevoli gruppi capaci di portare “in piazza” idee legate ad una precisa visione del magistero e del suo ruolo nella sfera pubblica (dal “popolo” del *Family Day* alle “*Sentinelle in Piedi*”).

La posizione della CEI è stata – negli anni – piuttosto oscillante, seppur sempre legata all’attenzione verso alcune tematiche valoriali assolutamente indefettabili. Dal progetto del Card. Ruini (che sintetizzeremo con la sua frase più celebre: «Se noi cristiani ci rassegniamo a essere una subcultura, in un mondo che guarda dai tetti in giù, niente potrà salvarci. È vero che la contestazione contro la Chiesa aumenta. Ma è preferibile essere contestati che essere irrilevanti»<sup>49</sup>) siamo passati alla sottolineatura della centralità della «questione della moralità dell’uomo politico», espressa prima dal Card. Bagnasco e successivamente dai Mons. Crociata e Galantino, e infine all’attenzione a temi specifici (famiglia, terzo settore, migrazioni) accompagnata da un richiamo forte antisovranista e ad un recente rimprovero contro l’utilizzo dei simboli religiosi in politica (si veda il recente articolo di Massimo Franco sul *Corriere della Sera* del 21 maggio 2019: “*I due timori della Chiesa*” e la reazione del

---

<sup>48</sup> GIUSEPPE VALDITARA, *I moderati e il sovranismo*, in *Logos*, novembre 2019, consultabile all’indirizzo: [http://www.logos-rivista.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1620&Itemid=1279](http://www.logos-rivista.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1620&Itemid=1279).

<sup>49</sup> Cfr. LUCA VOLONTÉ, *Furore giacobino*, Aliberti, Roma, 2007, p. 186.

Card. Bassetti al comizio di chiusura della campagna elettorale che ha visto protagonista, in Piazza del Duomo a Milano, Matteo Salvini).

Il fatto che esista un voto sovranista cattolico nonostante la posizione delle gerarchie indica a nostro avviso due evidenze: da un lato che c'è un significativo numero di persone che – pur non frequentando regolarmente la pratica liturgica – continua a dichiararsi convintamente cattolico, perché si riconosce – a livello culturale e identitario – vicino alle posizioni della Chiesa di Roma, quantomeno su alcune specifiche tematiche. Questa vicinanza (seconda evidenza) comporta che alcuni partiti – nella misura in cui si avvicinano a quelle tematiche secondo la visione tradizionale del magistero ecclesiastico – sanno “intercettare” il voto di queste persone (che potremmo chiamare *belongers*) a prescindere dalla loro effettiva volontà di seguire il canone ufficiale in tema di pratica liturgica. Proprio per questo ebbe una certa fortuna, qualche anno fa, la categoria dei “principi non negoziabili”: esistono dei principi di tale importanza che essi – e solo essi – debbono ritenersi sottratti alla negoziazione politica e devono essere fatti propri dai politici cattolici in modo integrale. La nota dottrinale del 2002 sull’impegno dei cattolici in politica fornì esemplificazione delle esigenze etiche fondamentali e irrinunciabili, nelle quali è in gioco l’essenza dell’ordine morale, che riguardano il bene integrale della persona: si tratta di quelle che emergono nelle leggi civili in materia di aborto e di eutanasia, quelle che concernono la tutela e la promozione della famiglia, fondata sul matrimonio monogamico tra persone di sesso diverso, protetta nella sua unità e stabilità; quelle che garantiscono la libertà di educazione ai genitori per i propri figli; quelle che garantiscono la tutela sociale dei minori e la liberazione delle vittime dalle moderne forme di schiavitù (come la droga e lo sfruttamento della prostituzione), includendo in questo elenco il diritto alla libertà religiosa e lo sviluppo per un’economia che sia al servizio della persona e del bene comune, nel rispetto della giustizia sociale, del principio di solidarietà umana e di quello di sussidiarietà. È evidente che molti cattolici vedono nel fronte sovranista un gruppo di partiti che non è disposto ad una negoziazione politica su questi principi, e scelgono di sostenerlo in nome di una fedeltà a un *set* di valori che si ritiene assiologicamente prevalente su altri. Ed è altrettanto evidente che possono esserci segni di devozione, come quello di esibire il rosario in una manifestazione pubblica, che rappresentano – entro le coordinate della religiosità popolare, che non può essere liquidata con una scrollata di spalle – la volontà di rifarsi a questi principi.

Certo, Marco Ventura catalogherebbe tali iniziative come *show* destinati al popolo dei “creduli”, ovvero a coloro che sfruttano l’esperienza religiosa nella storia e se ne servono per controllare il presente: ma la dicotomia creduli/credenti, in uno Stato laico che non è legittimato a dare giudizi su come

ciascun consociato vive il (e si serve del) rapporto con il sacro, non riesce a disinnescare il ruolo politico della devozione.

Certo, occorre vigilare.

C'è sempre il rischio – ce lo ricordano le scritte “Juden” sui muri delle città, gli insulti alla senatrice Segre, gli attacchi violenti di carattere razzista a personaggi pubblici e non pubblici, di cui le cronache sono piene – che il sovranismo del XXI secolo possa diventare – per dirla con Orwell – «l'abitudine di dare per scontato che gli esseri umani possano essere classificati come insetti e che interi blocchi di milioni o decine di milioni di persone possano essere tranquillamente etichettati come “buoni” o “cattivi”», lasciando che la religione operi come un criterio per definire tale classificazione. Il richiamo al valore strutturale di una moralità condivisa in senso patriottico, in cui l'elemento istituzionale a livello confessionale è assai meno importante di quello spirituale avvertito a livello popolare, rischia di confondersi con (e degradare in) un nuovo nazionalismo ostile, in cui – esattamente come mostra una scritta apparsa qualche giorno fa sui muri di Bologna – le minoranze religiose vengano ad essere identificate come “nemiche della nazione”: una nuova dicotomizzazione amico/nemico ontologicamente contraria al dettato costituzionale, di cui nessuno, se non i neofascisti, sente il bisogno.

## *Presidenza*

**CARLO FANTAPPIÈ**

*Ordinario di Diritto Canonico  
Università degli Studi di Roma Tre*

Grazie Prof. Pacillo di questa relazione a tutt'arco, che mi sembra abbia voluto individuare e collocare soprattutto la legislazione del 1929, che è una legislazione ideata in maniera sistematica a suo modo, nell'ambito del quadro più generale della costruzione della nazione. Tutti i grandi giuristi del regime, *in primis* Rocco, come è stato sottolineato, tendevano proprio alla costruzione di una religione politica che è necessariamente nella visione gentiliana della religione quale elemento strutturante. E questo ci fa riflettere ancora di più sul fatto che la nostra disciplina, il diritto ecclesiastico, è sempre legata a un determinato sistema, non solo giuridico, ma anche culturale e varia con il variare di essi.

Adesso sarebbe dovuto intervenire il nostro collega Giovanni Battista Varnier dell'Università di Genova, che purtroppo, per motivi di salute, non è potuto venire a Napoli, ma sapendo che ero stato chiamato dalla Prof.ssa d'Arienzo a presiedere questa sessione, mi ha inviato il suo testo.

# *La manualistica di diritto ecclesiastico di fronte ai Patti del Laterano*

**GIOVANNI BATTISTA VARNIER**

*Professore emerito di Diritto Ecclesiastico*

*Università di Genova*

*Er sor Checco er droghiere, anticamente,  
faceva er magnapreti, tant'è vero  
ch'er Circolo del Libero Pensiero  
l'avena nominato presidente.  
Ma, adesso, un po' che serve er monastero,  
un po' per annà appresso a la corente,  
va sempre in chiesa come un pio credente  
e pare convertito pe' davvero.*

[...]

*Don Marco, ch'è un curato pacioccone,  
è l'omo più contento e più felice  
massimamente quanno benedice  
la folla che se mette in ginocchione.  
Da che c'è stata la Conciliazzione  
fioccheno li miracoli, e se dice  
ch'un San Michele Arcangelo in cornice  
ha cambiato persino d'espressione\*.*

## *1. Premessa*

Il poeta dialettale romanesco Carlo Alberto Salustri, noto con lo pseudonimo di Trilussa, ci presenta il sor Checco, droghiere attento ai propri affari, il quale, fiutando il nuovo clima politico che si stava determinando dopo la Conciliazione, lasciò il Circolo del Libero Pensiero trasformandosi in un pio credente. Il tono scherzoso richiama una delle metamorfosi del comportamento umano, che vede molte persone passare dal pro all'anti e, in tal modo, seguire la corrente diventata maggioritaria piuttosto che contrastarla.

Di fronte alla nuova stagione, apertasi con l'avvicinamento tra lo Stato e la Chiesa, non furono pochi coloro i quali, in modo abbastanza rapido, si adeguarono al mutato clima politico, cercando di cancellare le tracce non soltanto di un passato anticlericale, ma anche di essere stati sostenitori della politica

---

\*TRILUSSA, *Paesetto*, in *Tutte le poesie*, a cura di PIETRO PANCRAZI, Mondadori, Milano, 1951, pp. 657-659.

ecclesiastica liberale<sup>1</sup>. Un passaggio che li vide pronti ad esaltare la Conciliazione, che rappresentò il grande ideale per quella parte di italiani impegnata nell'inserimento dei cattolici nella vita pubblica del Paese; in particolare di quei cattolici che si riconoscevano nell'antico motto: *cattolici col Papa liberali con lo Statuto* e si contrapponevano agli eccessi laicisti degli esaltatori del 20 settembre.

Fu un adeguamento rapido, che per certi aspetti ricorda il comportamento assunto durante il ventennio fascista da tanti intellettuali di fronte all'imperialismo, al razzismo e alla guerra; comportamento che evidenziò la responsabilità della nostra classe dirigente nell'affermazione e nel consolidamento del regime.

Analizzando da un'altra ottica gli esiti dell'11 febbraio 1929, Renzo De Felice, il maggior studioso italiano del fascismo mussoliniano, ebbe ad osservare che: «Con i patti del Laterano Mussolini conseguì un successo – forse il più vero e importante di tutta la sua carriera politica – che da un giorno all'altro ne aumentò il prestigio in tutto il mondo. Un successo che ne rafforzò enormemente la posizione e all'estero (dove la Conciliazione suonò come il più autorevole riconoscimento che la sua politica potesse avere e valse a convincere anche i più scettici che il suo potere aveva basi reali e sarebbe durato a lungo) e all'interno: dopo tanti *successi* solo parziali, che avrebbero dovuto dare i loro frutti solo nel futuro, che lasciavano molti in dubbio, che erano tali solo da un punto di vista solo strettamente di partito, o addirittura, solo per la propaganda fascista, la Conciliazione fu un successo reale che anche per come fu improvvisamente resa nota la sua stipulazione lasciò pochissimo spazio – almeno nella opinione pubblica italiana – a considerazioni sul significato politico degli impegni che con essa lo Stato italiano si era assunto, fece pressoché dimenticare che la soluzione della *Questione romana* era già stata avviata dai governi prefascisti, a cominciare da quello Orlando, e fece di Mussolini “l'uomo della provvidenza” che era stato capace di tagliare il “nodo di Gordio” che da sessant'anni impediva la completa realizzazione anche sul terreno morale dell'unità nazionale»<sup>2</sup>.

Come vediamo, ciò che Trilussa richiamò con la poesia trova un valido supporto nelle ricerche degli storici.

Tuttavia non tutti avvertirono gli elementi di novità contenuti nella legislazione del 1929 (sia riferita al culto cattolico che a quello acattolico) e tra coloro

---

<sup>1</sup> Una politica che, pur estesa per circa tre quarti di secolo, fu tutt'altro che omogenea: «Le idee alle quali si venne informando la politica liberale in materia ecclesiastica non furono sempre chiare e uniformi», VINCENZO DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico*, IV ediz., Giuffrè, Milano, 1939, p. 151.

<sup>2</sup> RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 382-383.



che percepirono con ritardo l'esito degli eventi ci furono i giuristi. Questi ultimi, se da un lato si mostrarono rapidi nell'esaltare la politica ecclesiastica di Mussolini, risultarono più refrattari nell'impostare i loro corsi universitari e i manuali in modo adeguato a recepire e dare valore al mutato quadro normativo.

Impegno non facile, che implica non solo un'opera di costruzione, ma soprattutto di abbandono di una solida visione neo giurisdizionalista e di accettazione del fatto che, con la *Pace del Laterano*, si rovescia il sistema precedente. Infatti, con il superamento delle ipotesi separatiste ad orientamento giurisdizionalista, il nostro ordinamento, seppure con difficoltà, prese atto che il percorso pattizio restava il solo praticabile, estendendolo oltre che ai rapporti con la Chiesa cattolica anche a quelli con le altre confessioni religiose.

Un riconoscimento difficile da accettare specialmente per coloro i quali professavano il dogma dello Stato come unico ordinamento sovrano, che rivendica la competenza di determinare le proprie competenze. Quindi si afferma il principio, sempre richiesto dalla Santa Sede, che l'autorità civile limiti il proprio ambito di intervento in materia ecclesiastica; questo anche nel caso in cui la legislazione non si scontri con la Chiesa, ma sia semplicemente approvata senza l'accordo con la medesima.

Di fronte a queste novità, molti giuristi italiani – pur esaltando la politica ecclesiastica di Mussolini specialmente relativa agli anni antecedenti il 1929 – limitarono nei loro manuali di diritto ecclesiastico la portata dell'estensione del sistema pattizio (fino ad allora considerato retaggio dello Stato assoluto di antico regime) anche al modello di Stato liberal-democratico.

Questo in parte si spiega con il fatto che aleggiava ancora lo spirito del Risorgimento, che portò molti a considerare le Guarentigie come un monumento di sapienza e a ricercare le costanti della politica e della legislazione ecclesiastica italiana risalendo tranquillamente agli studi sul *Capitolato* del Conte di Cavour<sup>3</sup>.

## 2. *La cultura giuridica italiana di fronte alla realizzazione del “grande ideale”. Valore politico e valore giuridico di un Patto*

Alla luce di questa premessa ritengo quindi che possa riservare un certo interesse – in un Convegno che ha per tema i novant'anni di rapporti tra Stato e Chiesa – prendere in esame l'orientamento della cultura giuridica italiana di fronte ai Patti del Laterano.

---

<sup>3</sup> Cfr. ANDREA PIOLA, *La Questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Cedam, Padova, 1931.

Tuttavia occorre precisare che il titolo della mia relazione, così come inizialmente prospettato, risulta piuttosto arido e potrebbe definirsi meglio nel modo seguente: *vecchi manuali per un "grande ideale"*<sup>4</sup>.

Se poi osserviamo la dottrina giuridica del primo Novecento, incontriamo non poche sorprese, non ultima il fatto che studiosi, legati ad impostazioni di pensiero laiche se non laiciste, si avvicinarono alla Chiesa attraverso il fascismo. Così, Francesco Scaduto legge la Conciliazione come prodotto dell'azione politica di Mussolini, per cui: «un uomo eccezionale, avendo creato una situazione politica interna eccezionale ed avendola stabilizzata, avendo rinnovata la coscienza pubblica ed avendo trasformato la mentalità degli organi legislativi, sicuro dell'approvazione, ha potuto concludere e ha concluso»<sup>5</sup>.

Ma in questa lettura ci fu anche chi andò oltre l'interpretazione della continuità del pensiero liberale nel fascismo nazionale e che vide le novità normative come strumenti idonei a favorire l'inizio di un percorso capace di condurre alla realizzazione di quel disegno di costruzione dello Stato cattolico vagheggiato dai sostenitori dell'intransigentismo. Vediamo così l'emergere delle posizioni di chi pensava che la Conciliazione servisse per sconfessare la legislazione del Risorgimento, questo mentre i due grandi ecclesiasticisti italiani, Francesco Scaduto e Francesco Ruffini, restarono estranei al negoziato con la Santa Sede; un negoziato che sembra quasi passare sopra le loro teste, senza consentire alcuna possibilità di intervento.

Sul piano politico abbiamo dunque la fusione tra il vecchio sistema di potere liberale e la rivoluzione fascista, espressione delle nuove istanze sociali (ma anche religiose) scaturite da una guerra che si disse fosse stata combattuta per la giustizia e la libertà. Questo mentre la lettura dei Patti del Laterano presenta una varietà di interpretazioni, compresa quella, allora minoritaria, ma oggi ormai da tutti accolta, che vide uno studioso cattolico come Andrea Piola<sup>6</sup> sottolineare che: «il Diritto ecclesiastico è stato in Italia completamente rinnovato con la stipulazione dei Patti del Laterano, che hanno realizzato l'auspicata Conciliazione fra lo Stato e la Chiesa e instaurato un regime concordatario»<sup>7</sup>.

Ci fu dunque una mutazione del quadro di fondo e diversi furono gli ele-

---

<sup>4</sup> In proposito si veda il volume di autori vari dal titolo: *1870-1929. Il grande ideale. La Conciliazione*, Rivista Romana, Roma, 1957.

<sup>5</sup> FRANCESCO SCADUTO, *La conciliazione dello Stato italiano con la S. Sede*, in *Rivista di Diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, 1929, parte I, p. 80.

<sup>6</sup> GIOVANNI B. VARNIER, *Piola, Andrea*, in *Dizionario biografico dei Giuristi italiani (XII-XX secolo)*, (da ora *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*) diretto da I. Bircocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletto, Il Mulino, Bologna, 2013, vol. II, pp. 1377-1378.

<sup>7</sup> ANDREA PIOLA, *Diritto ecclesiastico, diritto canonico e diritto concordatario*, in *Dalla Conciliazione alla Costituzione*, II ediz., Giappichelli, Torino, 1956, p. 9.

menti di novità, così richiamati da Vincenzo Del Giudice: «La scomparsa della generazione, che aveva preso parte alle lotte del risorgimento, e il moderarsi delle passioni; il ridestarsi e diffondersi delle correnti spirituali tra le prove della grande guerra; il riavvicinarsi dei cattolici militanti alle competizioni politiche del dopoguerra; lo svanire di tante ubbie e fobie al vaglio della pubblica discussione di problemi, che si credevano fino allora in contrasto irrimediabile con la coscienza o le esigenze nazionali; e, soprattutto, l'avvento del Fascismo al potere, col suo programma antimassonico e antiliberal e di riavvicinamento alla Chiesa e di rieducazione etica e cattolica del popolo; portarono a questo più pieno risorgimento dell'Italia, che negli "Accordi del Laterano" ritrovò la sua anima e dalla soluzione della *Questione romana* – cui principalmente si riferì il Trattato – e dalla ristabilita concordia tra le due Potestà, trasse energie insospettate per la realizzazione delle sue fortune»<sup>8</sup>.

Indubbiamente l'11 febbraio fu una meta difficile da raggiungere perché: «Più che problemi giuridici occorreva quindi affrontare idoli mentali, spesso inveterati e tradizionali, dai quali appariva difficile staccarsi, anche perché su ogni problema correvano discussioni interminabili e spesso monotone, dando luogo a quella bibliografia della *Questione romana* che è colossale, benché anche oggi non ne abbiamo una completa ricognizione»<sup>9</sup>.

Non è forse il caso di ricordare che già dal 1921 Mussolini riconobbe il valore universale della Chiesa di Roma, che non deve essere contrastato ma favorito, pertanto: «Lo Stato fascista, quale Stato totalitario ha compreso nelle sue finalità anche quella religiosa, non per far propria l'organizzazione e l'attività religiosa, ma per agevolarla, concorrendo così al soddisfacimento delle necessità spirituali della propria popolazione»<sup>10</sup>.

Dalle aperture mussoliniane del 1921 c'è quindi una linea continua che si estende fino al 1929. È questo il pensiero ad esempio di Giuseppe Forchielli<sup>11</sup> che, iscritto al P.N.F. dal 1923, visse il passaggio del diritto ecclesiastico italiano dal sistema di separazione a quello concordatario, avanzando la tesi secondo la quale «il sostegno al cattolicesimo praticato dal regime avrebbe affondato le sue radici nel nazionalismo dei decenni precedenti, incarnando nella difesa della religione cattolica il profilo di una valorizzazione più ampia

---

<sup>8</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 222-223.

<sup>9</sup> AMEDEO GIANNINI, *Esame giuridico del Trattato e del Concordato, in 1870-1929. Il grande ideale. La Conciliazione*, cit., p. 199.

<sup>10</sup> COSTANTINO JANNACCONE, *Gli studi di diritto ecclesiastico in Italia nel ventennio fascista*, estratto dal vol. III delle "Guide Bibliografiche Giuridiche", I.R.C.E., Roma, 1942-XX, p. 3.

<sup>11</sup> ANDREA ZANOTTI, *Forchielli, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, I, cit., pp. 888-889.

della civiltà italiana». In quest'ottica egli «fu interprete di una ricca stagione del diritto ecclesiastico, colto nel suo passaggio, denso di implicazioni politiche, tra separatismo e regime concordatario»<sup>12</sup>.

Nella sua prolusione al corso di diritto ecclesiastico in qualità di Prof. straordinario nella Regia Università di Macerata, dal titolo *Lo Stato fascista, la Chiesa Cattolica e il nuovo Diritto Ecclesiastico*, letta il 12 gennaio 1933, egli affermò che: «La politica fascista sta invece tutta nel filo cattolicesimo del periodo 1921-1929, avanti cioè il Concordato che non è dunque atto primario in questa politica, ma un momento di essa, momento finale, coronamento, ma che non cessa di essere il momento. Non lo sono teoricamente perché presuppongono e non vi si trovano espressi i principii basilari su cui essi si fondano: cioè, per esempio, il concetto dello Stato Fascista, che è indispensabile tenere presente per qualificare la loro natura ed essenza giuridica»<sup>13</sup>.

«Si pensa comunemente – fors'anche da qualche giurista – o è impressione e convinzione nel dominio delle idee fatte, che il Concordato Lateranense sia un atto legislativo il quale, come sorge per sé, così in se stesso si completa e si esaurisca; che abbia in sé l'unico significato e la più ampia espressione; che valga nel suo breve circolo e che nulla debba attendere dall'esterno. Onde, quasi come un complesso di formule ben selezionate, viva una vita propria ormai conclusa e perfetta»<sup>14</sup>.

«Il Fascismo – si dice – non è un movimento di pura azione politica; ma anche un movimento etico; si presenta come un movimento religioso; rivela un'idea universale la quale succede all'idea romana e cattolica. È una fede, una credenza; fede in un dogma infallibile ed assoluto, quindi esclusiva ed intollerante. Contiene in sé una promessa e suscita un'attesa messianica»<sup>15</sup>.

In tal modo, «mentre si è consolidato ed esteso nella efficienza il principio fondamentale già compreso nell'ordinamento giuridico italiano relativo alla libertà di coscienza, si è affermato il principio che lo Stato non può trascurare il regolamento dei rapporti in materia religiosa per lo meno tanto necessari alla vita individuale e collettiva quanto quelli regolati negli altri rami del diritto»<sup>16</sup>.

Siamo quindi in presenza di una precisa fase della cultura giuridica italiana da collocare tra gli anni dal 1929 al 1947, fase che precede quell'altra in cui, nel ventennio '50-'60 sempre del Novecento, si assiste alla cosiddetta

---

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 888.

<sup>13</sup> GIUSEPPE FORCHIELLI, *Mussolini e la religione*, in *Annali della R. Università di Macerata, per cura della facoltà giuridica*, IX, Macerata, 1933, p. 244.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 243.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 261.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

costituzionalizzazione delle norme concordatarie. Vediamo così che i Patti del Laterano si intersecano non solo con lo Stato fascista ma anche con quello democratico post-bellico e nascondono i progetti per realizzare un nuovo modello di Stato: quello cattolico. Nel corso della loro esistenza i Patti Lateranensi ebbero quindi a confrontarsi con lo Stato fascista e con quello democratico nelle sue varie articolazioni da democristiano a laico, ma ci fu anche chi vide la possibilità di realizzare lo Stato cattolico.

### 3. *Manuali a confronto*

Nel 1979 Silvio Ferrari, prendendo in esame manuali e riviste dal 1929 al 1979, tracciava un profilo storico del diritto ecclesiastico italiano; l'indagine allora compiuta<sup>17</sup> resiste al trascorrere del tempo, ma gli orientamenti metodologici, diffusi solo di recente nella cultura giuridica italiana, lasciano spazio ad ulteriori profili di indagine.

Variegate risultano le posizioni assunte dopo il 1929 dagli studiosi di diritto ecclesiastico che – abituati a sostenere tesi secondo le quali l'ordinamento della Chiesa per avere valore deve essere riconosciuto dallo Stato – ebbero a scontrarsi con gli effetti della Conciliazione che riconobbe la Chiesa cattolica come ordinamento primario. Il riferimento è al rinnovamento del mito risorgimentale del completamento e coronamento dell'unità nazionale, attraverso la conciliazione dei poteri e la concordia nazionale, che scaturisce questa volta dall'irredentismo e dai massacri della grande guerra, ma anche dalla partecipazione dei cattolici e del clero allo sforzo bellico.

Come si è detto, sembra che i giuristi italiani siano stati meno attenti al compimento di quello che per molti fu il “grande ideale” della Conciliazione tra lo Stato e la Chiesa in Italia, mentre altri lessero il fascismo come una rivoluzione che rompe anziché fondersi con il passato liberale e nei rapporti con la Chiesa cattolica riconosce soltanto una fase di preconciliazione. «Occorreva una profonda rivoluzione spirituale e politica come la rivoluzione fascista, occorreva un governo forte nato al di fuori e contro la volontà dei vecchi partiti, occorreva un uomo come Mussolini che del problema avesse un'ampia visione storico-politica e riconoscesse la religione cattolica come uno dei valori storici della Nazione, come uno dei valori intimamente connaturati come la vita della Nazione. Occorrevano, cioè, alcune condizioni indispensabili: la sicurezza e la durata di un regime politico, la eliminazione di ogni influenza

---

<sup>17</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1929-1979)*, Giuffrè, Milano, 1979.

settaria, una nuova concezione e una nuova realtà dello Stato, uno Stato forte, la personalità morale, intellettuale e politica di Benito Mussolini»<sup>18</sup>.

Per Carlo Calisse<sup>19</sup>: «La dannosa divisione, che il popolo soffriva nella sua coscienza, si è mutata in feconda alleanza; la spina, che la Nazione come disse il Duce, portava al suo fianco, fu estratta, e la sanità ridonata; di mano ad avversari tolta un'arma insidiosa, ed acquistata in Patria ragione di nuova sicurezza e potenza»<sup>20</sup>. «È di Mussolini la osservazione che il cittadino essendo cattolico, e il cattolico essendo cittadino, quelle vie corrono sul medesimo campo; e fra i due punti, perciò, a cui esse fan capo, quali sono lo Stato e la Chiesa, la vita civile e la religiosa, non si può concepire una separazione assoluta, come di fatto non la consente la unità della coscienza, ove hanno sede comune gli umani sentimenti, sian verso la Patria e lo Stato, sian verso la fede e la Chiesa»<sup>21</sup>.

Per meglio verificare queste prese di posizione è necessario riscoprire la validità del contributo di molte personalità che ritenevamo appartenere solo al passato, nella convinzione che una rilettura del loro pensiero possa offrire elementi per la comprensione dei contenuti culturali del diritto ecclesiastico italiano. Tuttavia, un limite a queste analisi risiede nel fatto che, nonostante l'interesse degli ecclesiasticisti per la storia, manca una storia del diritto ecclesiastico italiano e una completa ricerca sulle cattedre e i modelli dell'insegnamento, che consenta di approfondire a livello locale le origini e gli sviluppi delle discipline ecclesiasticistiche, che, globalmente considerate, costituiscono un diritto particolarmente originale.

Le indagini potrebbero considerare i percorsi culturali e le diverse letture interpretative di personalità come Vincenzo Schiappoli e Mattia Moresco. Se prendiamo in esame i manuali di diritto ecclesiastico degli anni Trenta del Novecento, incontriamo da un lato la figura di Moresco<sup>22</sup> – allievo genovese di Francesco Ruffini – e dall'altro quella di Schiappoli, a sua volta allievo di Francesco Scaduto.

Tutti e due aderirono al fascismo (necessariamente plaudendo ai Patti del Laterano) ma da differenti posizioni: il primo partendo dal giurisdizionalismo laico e l'altro dal separatismo liberale.

---

<sup>18</sup> CARLO ALBERTO BIGGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942, pp. 61-62.

<sup>19</sup> PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, *Calisse, Carlo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, I, cit. pp. 389-391.

<sup>20</sup> CARLO CALISSE, *La polita ecclesiastica del governo nazionale fascista, Dal Regno all'Impero. 17 marzo 1861-9 maggio 1936-XIV*, pubblicazione commemorativa della proclamazione dell'Impero, Tipografia della R. Accademia Nazionale dei Lincei, 1937-XV, Roma, p. 657.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 659.

<sup>22</sup> GIOVANNI B. VARNIER, *Moresco, Mattia*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, II, cit., pp. 1377-1378.

Moresco, che fu per diversi anni rettore dell'Università di Genova e senatore del Regno, ci ha lasciato tra l'altro una raccolta di dispense litografate, pubblicate nel 1926 e dopo l'11 febbraio 1929 integrate e adattate con un inserimento di ventiquattro pagine dattiloscritte. Questo inserimento non può che indurre a qualche riflessione, perché l'adesione alla Conciliazione viene interpretata come il raggiungimento di un ideale da sempre perseguito. Posizione questa tutt'altro che isolata e che, nell'ottica della continuità istituzionale con il Risorgimento italiano, si oppone a chi rappresenta il fascismo quale rivoluzione – tale da rompere con il passato liberale anche nei rapporti con la Chiesa cattolica – e considera la legge delle Guarentigie come una perfezione a cui fece seguito il Trattato del 1929 che costituisce un'altra perfezione, dove la Pace del Laterano fu resa possibile dalle premesse poste proprio con la legge 20 maggio 1871. Quindi, per Moresco, l'11 febbraio rappresenta lo sviluppo e non il rovesciamento del 20 settembre e delle Guarentigie del 1871.

Con il peso della sua autorità accademica Moresco non manca di ribadire, nelle dispense del corso del 1926, l'avversione della Chiesa cattolica per la libertà religiosa<sup>23</sup>; nel supplemento alle dispense predisposto in occasione della Conciliazione, interviene invece per precisare che «se la nuova legisl. basata sulla concordante volontà delle alte parti contraenti, è sotto vari aspetti più opportuna della legisl. anteriore, pure il giurista che obbiettivamente osserva e non si lascia trarre a giudizi da considerazioni esclusivamente politiche non può non ricordare l'importanza della legge 13 maggio 1871 sulle prerogative del Sommo Pont. e delle relazioni fra Stato e Chiesa in Italia, la quale colla sua saggia formulazione permise che fra l'Italia e la S. Sede il conflitto sorto non s'aggravasse ma potesse venire a quell'auspicata risoluzione che i tempi imponevano»<sup>24</sup>.

Dunque, un'identica norma viene intesa come punto di arrivo o punto di partenza per destinazioni differenti.

«Ma sopra tutto, lo studio del diritto ecclesiastico ha tratto giovamento dal nuovo clima creato in Italia dal Fascismo, anche nell'ambito della politica ecclesiastica, col richiamarsi alla realtà obiettiva, spoglia di qualsiasi apriorismo dottrinario. I Patti del Laterano sono stati la logica conseguenza giuridica dei nuovi rapporti che tale principio instaurava fra lo Stato e la Chiesa ed il fonda-

---

<sup>23</sup> «Il punto di vista cattolico del resto non è sostanzialmente mutato neppure oggi: la Chiesa di Roma non ha effettivamente mutata la sua avversione alla libertà religiosa; ed il perno delle sue pretese attuali poggia pur sempre incrollabile sulle sue basi medioevali», (MATTIA MORESCO, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*. Compilate e pubblicate per cura di FEDERICO MARINA, Associazione Genovese Universitaria, Genova, 1926, p. 165.

<sup>24</sup> *R. Università di Genova. Facoltà di Giurisprudenza. Prof. Avv. Mattia Moresco, Diritto ecclesiastico. Supplemento al Corso 1925-26 (a pag. 366)*. Appunti ad uso degli studenti raccolti da Renato Gaeta-Enrico Terracini, Editore dal Gruppo Universitario Fascista, 1929, VII, p. 24.

mentale rivolgimento storico che hanno prodotto, ha reso ancor più viva e, specialmente, più attuale la nostra scienza. Ecco perché a dieci anni di distanza dai Patti stessi, quando sono ormai sopite le discussioni, o le dispute appassionate, cui il grande evento ha dato occasione, il momento appaia quanto mai favorevole all'impresa di questa nuova rivista, che dell'evento stesso intende elaborare gli spunti vitali con vigore di metodo ed assoluta obiettività scientifica»<sup>25</sup>.

Circa le rilevanti novità in campo matrimoniale, Moresco non si spinge oltre nel riconoscere che: «Il Governo Fascista ben comprese che la ricognizione del matrimonio religioso non rappresenta che il riconoscimento di uno stato di fatto e bene a proposito quindi esso stabilì che volesse avere effetti civili»<sup>26</sup>.

L'elemento più significativo, per lo studioso genovese come per altri giuristi della sua generazione, fu l'adesione al Concordato in relazione alla loro precedente visione separatista e, quindi, come la realizzazione di un ideale da sempre perseguito.

Diversa è la linea di pensiero espressa da Domenico Schiappoli<sup>27</sup>, che per decenni ricoprì la cattedra di diritto ecclesiastico nell'Ateneo di Napoli.

Egli ci ha lasciato una serie di manuali, editi sia prima che dopo il 1929, manuali che, nel corso degli anni, ricevettero diversa impostazione nella loro struttura, pur risultando rispondenti ad una costante linea di pensiero. Quindi non si tratta di riedizioni, ma di rifacimenti strutturali, fedeli ad una assoluta visione dogmatica e al rifiuto del separatismo cavouriano. Inoltre fu sempre partecipe di un'unica linea di pensiero; tale linea è quella di un saldo giurisdizionalismo, coniugato in contesti diversi.

In questo seguì l'indirizzo di Francesco Scaduto e propugnò lo svincolo del diritto ecclesiastico: «da tutte le materie affini, come la teologia, la dommatica, la storia, la politica, ecc., e più semplicemente dalla storia del diritto»<sup>28</sup>.

Inoltre, sempre sulle orme dello Scaduto, la Chiesa cattolica deve essere riguardata entro i confini dello Stato e alla stregua di qualsiasi corporazione di diritto privato e a tale impostazione restò fedele in contesti storico politici differenti e nelle diverse edizioni del suo manuale, ribadendo che: «La chiesa gode di speciali diritti, ma è sottoposta a speciali doveri, giacché lo Stato assoggetta alla sua vigilanza e al suo controllo la sua azione, mentre richiede

---

<sup>25</sup> MATTIA MORESCO, *Presentazione* del primo numero della rivista *Archivio di Diritto ecclesiastico*, 1939, I, p. 4.

<sup>26</sup> *Supplemento al Corso 1925-26*, p. 9.

<sup>27</sup> GIOVANNI B. VARNIER, *Schiappoli, Domenico*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, II, cit., pp. 1827-1828.

<sup>28</sup> DOMENICO SCHIAPPOLI, *L'indirizzo odierno del diritto ecclesiastico in Italia. Prolusione letta il 25 novembre 1895*, Pierto Editore, Napoli, 1896, p. 8.



talvolta per taluni atti ecclesiastici il suo consenso e la sua cooperazione»<sup>29</sup>.

«Tutto il diritto deve concepirsi come diritto creato o permesso dallo Stato. Se non vi è creazione o almeno la sanzione da parte dello Stato, non vi è diritto, pertanto la pretesa della Chiesa cattolica di essere un ente sovrano superiore o quanto meno uguale allo Stato non è conciliabile con l'esclusiva ed unica sovranità dello Stato e con la indipendenza di questa. Le norme ecclesiastiche hanno carattere giuridico solo in quanto lo Stato avrà concessa o delegata alla Chiesa la facoltà di emanarle con effetti giuridici: quindi il diritto della Chiesa ha valore di diritto oggettivo, in quanto lo Stato ha attribuita o delegata ad essa la facoltà di governare con norme proprie obbligatorie per i suoi sudditi certi interessi esteriori ecclesiastici»<sup>30</sup>.

Una fedeltà alla propria impostazione di pensiero, che fu costretto ad adattare – con una serie di contorcimenti dialettici talvolta poco convincenti – sia al sistema separatista anteriore al 1929 che a quello concordatario posteriore a tale data. Questo fece dire a Silvio Ferrari – nella sua analitica indagine – che lo studioso passò dal giurisdizionalismo laicista a quello fascista<sup>31</sup>: «Nei due testi di Schiappoli – dove l'elemento caratterizzante del nuovo sistema legislativo viene individuato nel 'giurisdizionalismo fascista', che "rappresenta il modo di concepire i rapporti fra Stato e Chiesa dello Stato fascista, nel senso che la Chiesa non deve godere della sua autonomia e dei privilegi a lei concessi in danno dello Stato o in contraddizione coi fini e gli scopi che esso si propone»<sup>32</sup>.

Nel manuale del 1934 – già preso in esame dal Ferrarri<sup>33</sup> – a proposito degli accordi del 1929 ribadì la netta distinzione tra Trattato e Concordato. Questo si evidenzia laddove si afferma che: «L'atto denominato trattato politico è stato stipulato col pontefice, capo supremo della Chiesa universale, per risolvere una questione ritenuta di carattere internazionale, più che di politica interna italiana»<sup>34</sup>.

Altra cosa sarebbe invece il Concordato, perché: «Noi abbiamo già negato che i concordati in genere siano trattati internazionali. E quello che si è detto dei concordati in genere vale anche per il concordato del Laterano. E se la Santa Sede ha stipulato con l'Italia due atti distinti, l'uno detto trattato e l'altro

---

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Tip. Torella, Napoli, 1934, pp. 43-44.

<sup>31</sup> SILVIO FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1929-1979)*, cit., p. 156, nota 50.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano*, cit.

<sup>34</sup> DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 61.

concordato, ciò vorrà dire che il concordato non è un trattato.

Abbiamo detto che lo Stato non stipula il concordato, riconoscendo la sua subordinazione alla Chiesa o questa come ente esterno allo Stato ad esso coordinato, ma afferma la propria sovranità sulla Chiesa e considera l'organizzazione cattolica esistente in esso soggetta alle leggi interne. Il contenuto del concordato riguarda privilegi e diritti concessi alla Chiesa ed alla religione cattolica in Italia»<sup>35</sup>.

Precisando più oltre che: «Il trattato politico è un vero trattato internazionale che ha avuto per scopo di risolvere la *Questione romana*, di creare lo Stato della Città del Vaticano per assicurare in modo reale la libertà ed indipendenza del papa nel governo della Chiesa cattolica. Il concordato è un contratto di diritto pubblico interno con cui consensualmente sono regolate le condizioni della religione e della Chiesa cattolica in Italia. Essendo due atti distinti, l'inadempimento di uno non potrebbe dar luogo che all'estinzione di esso e non avrebbe nessun effetto sull'altro»<sup>36</sup>.

Quando poi, nel contesto scaturito dalla raggiunta *Pace del Laterano*, si creò un clima interpretativo di deciso favore per il matrimonio della Chiesa, Domenico Schiappoli (quale giurista di decisa fede laica e giurisdizionalista) si sentì impegnato a reagire. Così, in una nota a sentenza del 1935<sup>37</sup>, come nella più impegnativa monografia del 1932, di cui è sufficiente leggere la *Prefazione* per trovarne delineato il pensiero nel modo seguente: «mi sono sforzato di essere chiaro e preciso nella trattazione della materia, esponendo senza perplessità il mio pensiero sulle varie questioni controverse. Nell'esame pacato e sereno della legislazione ecclesiastica dello Stato fascista ho tenuto presenti alcuni principii fondamentali che mi sembrano accertati e cioè che la religione è stata ed è fuori causa nella discussione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa in Italia; che il trattato lateranense è un atto di somma importanza politica e come tale dev'essere esaminato e giudicato; che il concordato non contiene concessioni di poteri politici, ma segna unicamente limiti ben definiti all'attività della Chiesa nel campo politico e sociale ed all'azione dello Stato sulle materie ecclesiastiche, specialmente d'ordine amministrativo e patrimoniale»<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> *Ivi*, pp. 61-62.

<sup>36</sup> *Ivi*, p. 63.

<sup>37</sup> DOMENICO SCHIAPPOLI, *Nullità del matrimonio contratto secondo il diritto canonico, pronunciata dall'ordinario diocesano in via amministrativa od economica, e suoi effetti relativamente ad un provvedimento amministrativo di dispensa dal servizio di un sottufficiale della R. Guardia di finanza, in Il Foro italiano*, III, 1935, coll. 301-307.

<sup>38</sup> DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico, Prefazione*, cit. p. III.

In conclusione a Schiappoli – che Amedeo Giannini ricorda come discepolo di prim'ordine dello Scaduto e autore di: «un eccellente *manuale del diritto ecclesiastico*, in due densi volumi, più volte rinnovato»<sup>39</sup> – il rigido dogmatismo non consentì di cogliere il mutare dei tempi, non solo per quanto riguarda la Conciliazione, ma anche per le novità introdotte a partire già dalla grande guerra e con la nascita dei partiti di massa. Egli restò estraneo al completo rinnovamento del diritto ecclesiastico italiano prodotto nel 1929, a seguito della legislazione per il culto cattolico e per quelli acattolici, cercando di ricondurre le nuove norme negli schemi giuridici precedenti.

#### 4. *La necessità di ricavare uno spazio didattico per il diritto canonico*

Come sappiamo le vicende dell'insegnamento del diritto canonico nell'Italia liberale risentirono dei problemi di ordine politico e i tentativi volti a restringere le prerogative della Chiesa ebbero tra le altre conseguenze il ridimensionamento del campo di azione del suo diritto. Il clericalismo che ostacolò il processo di unità nazionale venne superficialmente identificato anche con il diritto canonico ed ecclesiastico e l'estendersi alle diverse regioni del processo di unificazione nazionale interessò anche l'insegnamento del diritto canonico che negli anni Settanta dell'Ottocento fu progressivamente soppresso in quasi tutte le Università italiane.

L'obbiettivo fu quello delineato da Francesco Scaduto, a proposito della scomparsa di quelli che definì *Rimasugli di confessionismo*: «...lo Stato italiano, oggi non solo ha reso non confessionisti i suoi varî insegnamenti, ma si è spogliato dall'ufficio, che altronde di fatto era nominale, di preparare gli ecclesiastici alle carriere superiori della Chiesa: questa provvede da sé a formarsi i sacerdoti coi seminarî e ad alcuni di essi ha dato la potestà di conferire diplomi dottorali ossia preparare e licenziare per le sue alte cariche: le chiese acattoliche provvedono ugualmente da sé, siccome vedremo a suo luogo»<sup>40</sup>.

Quando riprese l'attivazione dell'insegnamento del diritto canonico cambiò il contenuto dottrinale della materia e, con l'indicazione diritto canonico, fu insegnato il diritto ecclesiastico dello Stato. Ricordo a titolo di esempio che allorché nel 1878 l'Università di Genova fu autorizzata a conferire per incarico l'insegnamento di diritto canonico all'avvocato Stefano Castagnola,

---

<sup>39</sup> AMEDEO GIANNINI, *Il diritto ecclesiastico in Italia (1860-1944)*, in *Rivista di Diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione*, 1944-46, p. 146.

<sup>40</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 2° ediz., vol. II, Bocca, Torino, 1894, p. 811.

giurista e politico di fede liberale<sup>41</sup> e autore di una monografia sui rapporti tra Stato e Chiesa<sup>42</sup>, egli insegnò diritto ecclesiastico. Il diritto canonico (o meglio un ramo di esso) giunge all'ultimo stadio della sua metamorfosi e da diritto della Chiesa in mano ai giuristi dello Stato diventa a tutti gli effetti diritto dello Stato.

Con il passaggio dall'età liberale al regime fascista e dal separatismo al sistema concordatario, abbiamo il completo rinnovamento del diritto ecclesiastico – che andò clericalizzandosi – e la formazione di un sistema matrimoniale ormai tutto in mano ai tribunali della Chiesa.

La “frattura” concordataria con la linea neogiurisdizionalista di Scaduto e con quella separatista di Ruffini presenta tuttavia più elementi di continuità di quanto non appaia: perché, se con il 1929 cambia il disegno, la lacerazione di fondo resta come una costante della politica e legislazione italiana. Si recupera così la frattura iniziale del processo risorgimentale e attraverso il riconoscimento dell'ordinamento della Chiesa da parte dello Stato, il diritto ecclesiastico, auspice il nuovo diritto concordatario, si ricollega, a partire dal Concordato, alla secolare quercia del diritto canonico.

Furono sempre vicende metagiuridiche che all'indomani della Conciliazione determinarono una situazione rovesciata rispetto alla precedente in quanto – come dichiarò Vincenzo Del Giudice – «L'attuale diritto ecclesiastico italiano, quale risulta dalle fonti innanzi elencate, si fonda su principii diversi da quelli cui s'informa il diritto ecclesiastico preconcordatario, e specialmente quello anteriore alla Marcia su Roma»<sup>43</sup>.

In conseguenza di ciò l'insegnamento del diritto canonico ritornò come parte integrativa del corso di diritto ecclesiastico e nel 1939 Vincenzo Del Giudice, allora Prof. ordinario dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano, pubblicò la quarta edizione rifatta del suo *Corso di diritto ecclesiastico*, composta di due parti; parte prima: *Nozioni di diritto canonico*; parte seconda: *Diritto ecclesiastico italiano*<sup>44</sup>.

Il rifacimento non è di modesto rilievo, perché per la prima volta il volume unisce le lezioni di *Diritto canonico* e di *Diritto ecclesiastico italiano*, in precedenza pubblicate separatamente. Quindi sotto il nome di diritto eccle-

---

<sup>41</sup> Stefano Castagnola nacque a Chiavari il 3 agosto 1825 e morì a Genova l'11 settembre 1891; fu avvocato, docente universitario, deputato al parlamento subalpino e poi a quello italiano, ministro dal 1869 al 1873 e poi, per due volte, sindaco di Genova. Su di lui, da ultimo, si veda: ROBERTA BRACCIA, *Un avvocato nelle istituzioni. Stefano Castagnola giurista e politico dell'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2008; Id., *Castanola, Stefano*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, I, cit., p. 482.

<sup>42</sup> Cfr., STEFANO CASTAGNOLA, *Delle relazioni giuridiche fra Chiesa e Stato*, UTE, Torino, 1882.

<sup>43</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 197.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

siastico riprende nelle Università italiane l'insegnamento del diritto canonico e questo avviene con modalità che risultano il contrario di quanto si verificò a fine Ottocento, quando sotto l'indicazione del diritto canonico si iniziò ad insegnare il diritto ecclesiastico dello Stato.

Aggiungiamo che l'insegnamento autonomo del diritto canonico si ebbe soltanto in conseguenza della riforma apportata all'ordinamento degli studi giuridici nelle Università dello Stato, con quanto previsto col R. D. 7 maggio 1936, n. 882, con l'aggiunta dell'insegnamento complementare del diritto canonico, che può essere istituito in ogni Facoltà giuridica a fianco dell'insegnamento fondamentale del diritto ecclesiastico. Frattanto sempre il Del Giudice nel 1933 aveva predisposto, «per gli studenti che seguono i corsi di Diritto Canonico nell'Università Cattolica di Milano, e eventualmente nelle altre Università»<sup>45</sup>, un volume litografato di seicentonovantaquattro pagine.

Il problema dell'insegnamento del diritto canonico è quello di una scienza che dagli ultimi bagliori del giurisdizionalismo approda al separatismo liberale frammisto al neo giurisdizionalismo; un diritto che nasce laicista e dopo mezzo secolo sfocia nel confessionismo e che, senza risultare mai partiticamente connotato, si alimenta da tutte e due queste opposte correnti.

In conclusione, anche nel contesto temporale che è stato preso in esame i due diritti, canonico ed ecclesiastico, si presentano talmente intrecciati tra loro che quando uno dei due non è didatticamente attivo lo ritroviamo richiamato sotto l'etichetta dell'altro.

Così estendendo l'ottica di riferimento ai risvolti di attualità vediamo che il diritto ecclesiastico dello Stato (che se vogliamo possiamo anche definire diritto e religioni) non può reggersi senza fare riferimento a quei diritti confessionali di rilevanza temporale.

---

<sup>45</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Istituzioni di Diritto canonico*, volume unico, II ediz., Giuffrè, Milano, 1933, *Avvertenza*, p. 1.

*III SESSIONE*

*Diritto vaticano e diritto internazionale*



# *Presidenza*

**GIUSEPPE TESAURO**

*Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Questa è un'occasione d'oro per me perchè, volendo ricorrere ad una battuta, sono un "infedele" rispetto a voi ecclesiastici, in quanto sono stato uno studioso prima di diritto internazionale, poi di comunitario e poi ho esercitato anche altri "mestieri".

Ho avuto davvero piacere di questo invito e cercherò di contribuire alla riflessione comune sul rapporto tra Chiesa Cattolica, Stato Città del Vaticano e diritto internazionale.

Molti in un certo periodo si chiedevano chi fossero i soggetti del diritto internazionale. Io non sono tra quelli, anche perché sono pure un po' più giovane. Però ho assistito ad una riflessione diffusa sulla soggettività o meno della Chiesa cattolica nel diritto internazionale.

La comunità internazionale è tradizionalmente fatta di Stati. Poi, naturalmente, si è cominciato a discutere delle organizzazioni internazionali e dei singoli. E tra queste estraneità c'era anche la Chiesa cattolica. In realtà, se parliamo di soggettività internazionale e di protagonismo nella vita di relazioni internazionali io credo che la Chiesa cattolica si ponga al di sopra degli Stati. È più degli Stati. E quindi, forse, merita un posto di grande riguardo nella comunità internazionale complessivamente considerata.

Del resto la discussione si è incentrata anche sugli strumenti con i quali la Chiesa cattolica si rapporta con gli Stati, attraverso soprattutto quella forma di trattato internazionale che è il Concordato. Non sempre, però, gli operatori dei settori giuridici più disposti a cooperare a livello di relazioni internazionali hanno la percezione del Concordato in quanto Trattato in senso proprio. Io francamente ho qualche dubbio che ci siano Trattati in senso proprio e Trattati in senso improprio. Ci sono i Trattati e poi c'è altro. Questi sono tutti Trattati internazionali, compreso il Concordato, nonostante la sua specificità. È un Trattato internazionale e come tale va considerato da tutti i punti di vista e gli si applicano tutti i principi del diritto internazionale, compresa la Convenzione di Vienna.



## *La conformazione del diritto vaticano al diritto internazionale*

**GIAN PIERO MILANO**

*Promotore di Giustizia del Tribunale dello Stato della Città del Vaticano*

*Professore emerito di Diritto Ecclesiastico*

*Università di Roma Tor Vergata*

Grazie Presidente, grazie alla Prof.ssa d'Arienzo e complimenti per questa bella iniziativa che ci ha donato tra l'altro l'opportunità di incontrare tanti illustri colleghi e tanti giovani studenti – del che mi compiaccio davvero – e grazie per averci regalato una così prestigiosa presenza e per quanto riguarda il Prof. Diddi e il sottoscritto una così prestigiosa Presidenza che davvero ci lusinga molto.

Il tema che mi è stato affidato affronta uno degli aspetti dell'ordinamento vaticano più significativi ed interessanti manifestatosi nell'ultimo decennio e che ha determinato profondi mutamenti nella legislazione penale dello Stato della Città del Vaticano, soprattutto in ambito economico-finanziario, dando vita ad un ampio processo riformatore che ha interessato anche le strutture amministrative interne dello Stato nei termini che vedremo. Le ragioni di tale recente evoluzione vanno ricercate nell'impegno della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano ad interagire con la comunità internazionale e a condividere azioni di politica legislativa adattando l'ordine giuridico interno ad una serie di modifiche normative di rilevante portata. Tutto ciò al fine di favorire i processi di pacificazione e di giustizia sociale, a partire dal contrasto alle molte forme di discriminazione, di sfruttamento e di povertà originate, tra l'altro, da un distorto uso della finanza e da predatorie pratiche mercantili. Tale processo ha preso avvio con la Legge del 1 ottobre 2008 n. LXXI, che ha rimodulato il sistema delle fonti del diritto vaticano consentendo, nei termini che mi accingo a descrivere, la progressiva assimilazione di norme e prassi condivise dalla comunità internazionale, e che ha determinato come effetto indotto la progressiva marginalizzazione della normativa italiana, che per ottanta anni aveva rappresentato il principale punto di riferimento per la legislazione vaticana.

Per meglio comprendere la portata di questa rimodulazione occorre, con un

rapido cenno, risalire alle origini della Città del Vaticano costituita come condizione di fatto e di diritto per garantire alla Santa Sede un'assoluta indipendenza e per assicurare ad essa il permanere di una «sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale». In tal senso si era espresso Pio XI in un'udienza tenuta proprio nel giorno della sottoscrizione, l'11 febbraio 1929, dei Patti Lateranensi, dai quali la nuova realtà ordinamentale dello Stato della Città del Vaticano traeva la propria fisionomia. Patti destinati a regolare i reciproci rapporti con l'Italia in modo «conforme a giustizia ed alla dignità delle due Alte Parti». In quell'evento Federico Cammeo, nel suo fondamentale studio del 1932 sull'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, ravvisava «il primo e l'unico caso in cui, in un sol getto, si sia data disciplina ad uno Stato assoluto e rigorosamente confessionale, pur adattando quella disciplina alle tendenze, ai bisogni, agli usi della vita moderna in tutto ciò che non contraddice ai principî fondamentali della Chiesa»<sup>1</sup>.

Ragioni di speditezza e l'esigenza di dare alla nuova realtà istituzionale un assetto giuridico avevano suggerito in quei frangenti – ma in via suppletiva e finché non si fosse provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano – di recepire le leggi vigenti nel Regno d'Italia, purché non contrastanti con i precetti di diritto divino, né con i principî generali del diritto canonico e con le norme del Trattato e del Concordato.

Il compendio normativo italiano così recepito riguardava i Codici del Regno d'Italia: quello penale del 30 giugno 1889, il Codice Zanardelli e le leggi di modifica; il Codice di procedura penale del 27 febbraio 1913, Codice Finocchiaro Aprile; il Codice civile e il Codice di commercio del 1865. Diverso è il discorso per il Codice di procedura civile del Regno, inizialmente recepito, ma limitatamente ad alcuni procedimenti, e poi sostituito dal Codice Vaticano del 1 Maggio 1946, approvato dopo un lungo ed approfondito lavoro di una speciale commissione. Un Codice, quello di procedura civile, che riprendeva in parte istituti di impronta canonistica e come tale aveva richiesto una elaborazione tutta ecclesiale. Le uniche leggi emanate in quel contesto costitutivo, tutte promulgate con *Motu Proprio* di Pio XI del giugno 1929, riguardavano materie specifiche sulla cittadinanza e il soggiorno, sull'ordinamento amministrativo, sull'ordinamento economico-commerciale e professionale, sulla pubblica sicurezza. Al di là di questi settori, per il resto la legislazione italiana avrebbe svolto *ab initio* – ben oltre gli originari intendimenti delle Alte Parti contraenti – un incisivo ruolo di fonte suppletiva, culminato, poi, con la ricezione del Codice civile del 1942.

---

<sup>1</sup> FEDERICO CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Bemporad, Firenze, 1932, p. 2.

Con il passare del tempo, questo compendio normativo eteroprodotto ha mostrato di non essere più in grado di cogliere le dinamiche evolutive cui anche lo Stato Vaticano non poteva non adeguarsi. In parte questa carenza è stata superata con leggi interne vaticane in materie attinenti ai servizi pubblici e di interesse sociale, il lavoro e le provvidenze correlate, le attività amministrative. Ma il passaggio determinante è stato compiuto con la decisione di aprire l'ordinamento vaticano ad un adattamento conformativo alle norme di diritto internazionale generale o a quelle derivate da Trattati sottoscritti dalla Santa Sede anche per conto dello Stato Vaticano.

Il percorso di adeguamento alla normativa internazionale e il progressivo disancoramento dalla legislazione italiana prende avvio con la Legge n. LXXI sulle fonti del diritto del 1 ottobre 2008 di Papa Benedetto XVI, che nell'art. 1 menziona, secondo un ordine gerarchico, come prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo della legislazione vaticana l'ordinamento canonico. A seguire la Legge fondamentale e le leggi o gli altri atti aventi natura normativa promulgati dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione cardinalizia da lui delegata o da altre autorità alle quali il Sommo Pontefice abbia conferito potere legislativo. Questo corpo normativo è integrato – ed è questa l'importante novità introdotta dalla Legge n. LXXI del 2008 – da un rinvio aperto alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati ed altri accordi sottoscritti dalla Santa Sede alle quali l'ordinamento giuridico vaticano si conforma, mediante autonomi interventi legislativi, sempre però nel rispetto delle norme dell'ordinamento canonico in quanto prima fonte. Infine – e qui c'è direi una postergazione evidente – alle leggi e agli altri atti normativi emanati dallo Stato italiano viene mantenuta la funzione suppletiva già attribuita loro nel 1929 nelle materie nelle quali, ovviamente, non provvedano le citate fonti principali. Tutto ciò purché siano recepite dalla competente autorità vaticana, e a condizione che esse non risultino contrarie ai precetti di diritto divino, ai principi generali del diritto canonico e alle norme dei Patti Lateranensi e successivi accordi.

Da questa nuova architettura del sistema delle fonti vaticane possono trarsi utili elementi per comprendere non solo i valori sottesi al diritto positivo, e dunque gli elementi assiologici che connotano l'essenza del sistema giuridico, ma anche per cogliere i mutamenti o le nuove esigenze che determinano il divenire dell'esperienza giuridica complessiva. In tal senso, risalente autorevole dottrina aveva rilevato, in sede di teoria generale del diritto, come lo studio delle fonti costituisca per tutti gli ordinamenti non solo la chiave per valutare i fatti o gli atti dai quali scaturiscono le norme giuridiche, ma ben più per comprendere, lo affermava Hans Kelsen, «anche tutte quelle idee che effettivamente influenzano gli organi che creano il diritto, ad esempio, norme

morali, principi politici, dottrine giuridiche, opinioni di giuristi, ecc.»<sup>2</sup>. Su tali basi può ben affermarsi che con le modifiche introdotte con la Legge n. LXXI del 2008 sulle fonti del diritto emerge l'attenzione e la capacità dell'ordinamento vaticano di aprirsi, attraverso i rilevati percorsi di conformazione, al confronto con altre esperienze giuridiche e dunque di recepire principi, norme e prassi utili alla più efficace protezione di valori e beni condivisi. Questo nuovo approccio nel volgere di pochi anni dà vita ad una significativa immisione di norme di origine internazionale, soprattutto comunitaria, e con essa ad un significativo inserimento della Santa Sede e dello Stato Vaticano nelle dinamiche evolutive che connotano l'esperienza giuridica sovranazionale.

Il primo concreto esempio di adattamento conformativo ha un'origine settoriale e si ricollega alla Convenzione Monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano sottoscritta il 17 dicembre 2009 – nemmeno un anno dopo l'approvazione della Legge n. LXXI sulle fonti del diritto – per l'utilizzazione dell'Euro come moneta ufficiale. In quel contesto lo Stato Vaticano rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'art. 3 del Trattato del Laterano si è impegnato, tra l'altro, ad adottare entro il termine del 31 dicembre 2010 tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme dell'Unione Europea in materia di banconote e di monete in Euro e di prevenzione del riciclaggio di denaro, di frode e di falsificazione dei mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante. Nella Convenzione viene altresì individuato un meccanismo di verifica sull'attuazione degli impegni sottoscritti, meccanismo demandato ad un apposito Comitato misto Unione Europea-Stato della Città del Vaticano incaricato di elaborare *standards* operativi e protocolli attuativi delle norme e degli atti giuridici introdotti a livello comunitario. Di particolare rilevanza, e non privo di conseguenze, almeno potenziali, il principio sancito nell'art. 10 della Convenzione, che attribuisce alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la competenza esclusiva per la risoluzione delle controversie tra le parti derivanti dall'applicazione della Convenzione. Controversie che non sia stato possibile risolvere in seno ad un Comitato misto costituito da rappresentanti del Vaticano, della Repubblica italiana e dell'Unione Europea, e che ha il compito di esaminare l'applicazione della Convenzione. Questo processo di allineamento alle normative di origine comunitaria e le conseguenti innovazioni introdotte nel sistema normativo vaticano non è andato esente da critiche in dottrina. Si è rilevato da taluno che nei riflessi interni all'ordinamento ecclesiale ne sarebbe derivato un affievolimento del rapporto di alterità, sia organico che funziona-

---

<sup>2</sup> HANS KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952, p. 134.

le, tra i due soggetti interessati, Santa Sede e Stato Vaticano, a detrimento di quella distinzione di ruoli e funzioni che attribuisce alla prima il ruolo fondamentale nella interlocuzione a livello internazionale e dell'Unione Europea. Nella stessa ottica, non si è mancato di rilevare, quale ulteriore effetto della progressiva conformazione al diritto internazionale la parziale destabilizzazione della gerarchia delle fonti dell'*ius civitatis vaticanae*, nel senso che il diritto canonico avrebbe perduto, almeno in parte, quel rango di prima fonte normativa e primo criterio interpretativo, cui avevo fatto cenno in precedenza, soppiantato, in qualche misura, dalla legislazione vaticana conformata, almeno per ciò che riguarda la materia finanziaria, a norme eteroprodotte di origine comunitaria. In alternativa a questa "scelta comunitaria" si è anche sostenuto in dottrina che la Santa Sede, e per essa lo Stato Vaticano, avrebbe potuto – ribadendo l'itinerario avviato sin dal 1929 descritto in premessa – operare un rinvio recettizio alla normativa italiana che già da tempo aveva adottato l'Euro come moneta europea, con tutta la legislazione complementare.

Quali che siano le opinioni a riguardo – tutte meritevoli di considerazione, ma non è questo il momento per farlo – riterrei che in una comparazione tra costi e benefici di questa recente tendenza nomopoietica molto opportunamente si sia deciso di procedere alla graduale integrazione nell'ordinamento comunitario ed al correlato disancoramento dello Stato Vaticano dalla legislazione italiana *in subiecta materia*. Non va dimenticato, inoltre, sempre a vantaggio della "scelta comunitaria", che l'adesione a politiche legislative condivise a livello sovranazionale impegna gli ordinamenti contraenti – tra gli altri adempimenti – a sottoporsi a verifiche dell'efficacia ed efficienza delle azioni interne di contrasto alle pressioni della criminalità finanziaria, il che determina un innalzamento delle barriere protettive interne dello Stato. Nel concreto, ciò ha prodotto l'introduzione nell'ordinamento interno vaticano di significative riforme strutturali che hanno portato alla creazione di un sistema di controlli e verifiche esercitate da organismi comunitari e volti, all'esito di articolati incumbenti istruttori, a convalidare la correttezza e l'appropriatezza delle azioni di contrasto e a formulare raccomandazioni per l'introduzione di necessari correttivi.

Alla luce di tali considerazioni, l'affievolimento della sovranità dell'ordinamento ecclesiale rilevato in sede dottrinale, seppur sussistente, non può non essere letto anche nell'ottica degli indubbi vantaggi derivanti da una solidale ed attiva presenza e ricezione da parte della Santa Sede e dello Stato Vaticano dei più aggiornati sistemi giuridici. Peraltro non va dimenticato, come ultima garanzia a tutela della sovranità, che la legislazione internazionale può essere introdotta nell'ordinamento vaticano sempre nel rispetto della gerarchia delle fonti e dunque nella compatibilità con l'ordinamento canonico che, come

abbiamo già più volte detto, è la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo.

Al di là di ciò, l'adesione alla Convenzione Europea sull'Euro ha prodotto come ulteriore effetto una dinamica di più consolidata apertura dei confini virtuali dello Stato Vaticano che, come autorevolmente affermato da Nicola Picardi, da *enclave* d'Italia – tributaria in origine verso questa di buona parte della propria legislazione – si autoafferma come *enclave* d'Europa, assumendo un raggio d'azione e di assetti normativi, ma anche di solidale testimonianza, di matrice ed ampiezza comunitaria. La prima concreta e puntuale attuazione della Convenzione sull'Euro si è avuta con la Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010 – esattamente un anno dopo e quindi alla scadenza degli impegni assunti con l'adesione alla Convenzione sull'Euro – concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo. È interessante rilevare che nei *consideranda* introduttivi della Legge si afferma che tali illecite attività minano alla base le fondamenta delle società civili, costituendo una minaccia per l'integrità, il funzionamento regolare, la reputazione e la stabilità dei sistemi finanziari; il che richiede che ogni Stato e giurisdizione debba introdurre nella legislazione interna del settore regole e presidi coerenti con i principi di *standards* concordati a livello internazionale e comunitario. Sulla base di tali premesse, la Legge n. CXXVII tra le principali innovazioni al Codice penale introduce, con ampio anticipo rispetto allo Stato Italiano, il reato di riciclaggio ed una serie di delitti contro la proprietà, la sicurezza dello Stato, per la tutela dei mercati e della concorrenza e per le attività economiche in genere. Di nuovo conio risultano poi le disposizioni per la tutela dell'ambiente, per la repressione di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, così come le norme sulla produzione, la detenzione e il traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope, anche nelle forme associate per il relativo traffico. La parte più significativa ed innovativa di tale Legge riguarda il funzionamento dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), istituzione collegata alla Santa Sede, dotata di personalità giuridica canonica pubblica e di personalità civile vaticana, modellata sulla falsariga di omologhi istituti di *intelligence* finanziaria europei. L'AIF svolge un ruolo centrale nella vigilanza, prevenzione e contrasto del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, esercitando le proprie funzioni in piena autonomia ed indipendenza e con ampi poteri interni allo Stato Vaticano.

Contestualmente a tale Legge, un *Motu Proprio* di Papa Benedetto XVI – anch'esso approvato il 30 dicembre 2010 – ribadisce che la Santa Sede, rilevato che «molto opportunamente la comunità internazionale si sta sempre più dotando di principi e strumenti giuridici che permettono di contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, approvando questo impegno

dello Stato della Città del Vaticano, intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato stesso». Per rafforzare questa determinazione il *Motu Proprio* stabilisce due principi di significativa portata normativa. Anzitutto che le norme contenute nella citata Legge n. CXXVII abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli organi ed enti dipendenti dalla Santa Sede e operativi nell'ambito finanziario. In secondo luogo che la disciplina della materia finanziaria e relative ipotesi delittuose – per lo più modulate sulla legislazione internazionale – venga assoggettata alla competenza di una medesima autorità giurisdizionale, individuata nel Tribunale dello Stato della Città del Vaticano che, in ragione di ciò, da organo di giustizia statale si trasforma in autorità giurisdizionale ultra-statale con competenze anche nei confronti di enti strutturati dell'ordinamento canonico. È un processo del tutto inedito di fusione e compenetrazione di competenze e di attività. È l'avvio di un percorso che, in un breve lasso di tempo, disegna in nuovi termini le relazioni tra enti dell'ordinamento canonico ed enti dell'ordinamento vaticano. Il processo di rimodulazione – ma soprattutto di parziale fusione degli ambiti canonico e statale, in precedenza e da sempre autonomi, che si collega alla conformazione dell'ordinamento vaticano alla legislazione sopranazionale – conosce una significativa accelerazione già nei primi mesi del pontificato di Papa Francesco con le Leggi nn. VIII e IX dell'11 luglio 2013, recanti rispettivamente “*Norme complementari in materia penale*” – la Legge numero VIII – e *Modifiche al Codice penale e al Codice di procedura penale*, la Legge n. IX. La prima – la Legge n. VIII – nella premessa richiama gli obblighi derivanti da Convenzioni internazionali sottoscritte dalla Santa Sede anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano al fine della repressione di determinate condotte criminose. Su tali basi introduce una serie di figure delittuose contro la persona, tra le quali la discriminazione razziale in tutte le sue declinazioni. Per quanto poi riguarda i diritti contro i minori vengono previsti e sanzionati la vendita, l'induzione o gestione della prostituzione minorile, la violenza sessuale, gli atti sessuali con minori, la pedopornografia, la detenzione o scambio o trasmissione in varie forme di materiali ad essa riferibili, l'arruolamento di minori. Una parte significativa e di rilevante attualità della Legge n. VIII riguarda i delitti contro l'umanità, raggruppati sotto la matrice “genocidio”, nel quale rientrano anche le misure volte ad impedire le nascite in seno a gruppi nazionali, etnici, razziali o religiosi, e altri delitti, tra i quali la sterilizzazione forzata, lo stupro e altre forme di violenza sessuale di pari gravità, l'*apartheid* e altri atti inumani diretti a provocare gravi sofferenze.

A conclusione di questa sommaria rassegna merita un cenno la parte della Legge dedicata alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche de-



rivante da reato. Ampliando un principio già introdotto dalla Legge n. CLXI del 24 aprile 2012, la Legge n. VIII estende la responsabilità amministrativa a tutti i reati commessi nell'interesse o a vantaggio delle persone giuridiche da soggetti che agiscono in loro nome con poteri di rappresentanza, amministrazione o direzione o che di fatto provvedano alla gestione di tali enti.

Altrettanto interessante è la Legge n. IX – sempre del'11 luglio 2013 – recante *Modifiche al Codice penale e al Codice di procedura penale*, al fine, ancora una volta, di adeguarne i contenuti a diverse Convenzioni internazionali sottoscritte nel tempo della Santa Sede anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano. Ma sui contenuti di tale Legge, per la parte riguardante le norme del rito penale, si soffermerà la relazione del Prof. Diddi. Per parte mia vorrei limitarmi ad un cenno sul profilo dei rapporti interordinamentali – più collegato al tema assegnatomi – e quindi passando in rassegna sintetica le modifiche introdotte in materia di estradizione, che non è ammessa quando si ritenga richiesta allo scopo di perseguire il reo per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o quando lo Stato richiedente pratichi la tortura o la pena di morte o quando la richiesta di estradizione contrasti con interessi fondamentali dello Stato. Tra i delitti contro la sicurezza dello Stato viene inserita una nuova figura di reato, riguardante la divulgazione di notizie o documenti con cui è sanzionata la condotta di chi si procura illegittimamente o rivela notizie o documenti di cui è vietata la divulgazione. Laddove poi le notizie o i documenti divulgati coinvolgano interessi fondamentali o i rapporti diplomatici della Santa Sede o dello Stato è prevista un'aggravante, con pena edittale della reclusione da quattro a otto anni. Rinviando alla ben più interessante relazione del Prof. Diddi per gli opportuni approfondimenti, vorrei fare solo un cenno, come espressione ancora una volta dell'impatto derivato dalla dinamica conformativa alle disposizioni di carattere internazionale generale, alle norme riguardanti la cooperazione e l'assistenza giudiziaria, nelle quali pure emerge un mutato atteggiamento anche sul piano delle procedure.

Il novellato art. 636 del Codice di procedura penale prevede, infatti, con principio di portata generale, la più ampia assistenza giudiziaria per qualsiasi inchiesta o procedimento penale, assistenza che può attivarsi a tutto il campo investigativo. È altresì previsto che le autorità dello Stato possano trasmettere per via diplomatica, anche in assenza di precedente richiesta, informazioni in materia penale all'autorità competente dello Stato estero, ove ritengano che tali informazioni possano essere utili all'autorità destinataria per avviare o concludere indagini o procedimenti penali. Quanto alle modalità di esecuzione delle richieste di assistenza, l'art. 638, individua i casi in cui tale richiesta possa essere respinta: il pregiudizio alla propria sovranità, sicurezza, ordine pubblico o altri interessi fondamentali dello Stato o della Santa Sede, ovvero



il pregiudizio di altre indagini in corso nello Stato. La cooperazione è altresì rifiutata se riguardi fatti che non siano previsti dalla legge vaticana come reato, un'applicazione questa del principio generale, ovviamente, della doppia incriminazione.

Un aspetto che va comunque registrato sul piano generale dei rapporti tra giurisdizioni è il superamento di un atteggiamento di chiusura, a tutto vantaggio della cooperazione internazionale giudiziaria, anche nella fase della esecuzione di misure cautelari, vale a dire per i provvedimenti di confisca e sequestro delle cose destinate a commettere il delitto o da esso prodotte, di documentazione bancaria, finanziaria o commerciale. Si tratta di una linea di tendenza che è stata ulteriormente rafforzata da leggi recentissime, a conferma della volontà di mantenere una linea di assoluto rigore in materia di reati finanziari.

L'impatto delle modifiche introdotte da queste Leggi (n. VIII e n. IX del 2013) assume ulteriore valenza innovativa proprio in riferimento all'attività giurisdizionale alla luce della Lettera Apostolica "*Ai nostri tempi*" dell'11 luglio 2013 di Papa Francesco. In essa, in esplicita attuazione delle Convenzioni internazionali sottoscritte per prevenire e contrastare la criminalità transnazionale che minaccia gravemente il bene comune, viene attribuita agli organi giudiziari dello Stato Vaticano una competenza generale in ordine ai reati commessi contro la sicurezza, contro gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede; ai reati indicati nelle Leggi n. VIII e n. IX del 2013, commessi da una serie di soggetti equiparati ai pubblici ufficiali ai fini della legge penale, soggetti tra i quali rientrano i dipendenti degli organi della Curia Romana, i Legati pontifici e il personale diplomatico di ruolo della Santa Sede, le persone titolari di funzioni di rappresentanza o dirigenza di enti con personalità giuridica canonica dipendenti della Santa Sede. Si realizza così, entro questo specifico ambito, una dinamica di corresponsabilizzazione tra autorità della Santa Sede e dello Stato, nella prospettiva di dar vita ad una rete di relazioni tra soggetti istituzionali che, a vario titolo e con differenti competenze – esecutive, legislative, giudiziarie – hanno il compito di elaborare strategie di controllo e di contrasto dell'illegalità nel campo finanziario.

L'allineamento alle normative dettate a livello internazionale – di cui abbiamo finora sinteticamente riassunto i contenuti – se per un verso ha dato origine all'accennata dinamica di ampliamento della legislazione vaticana e della giurisdizione dei Tribunali statuali nei confronti di enti e soggetti canonici, per altro verso ha determinato significative riforme strutturali nel settore dell'economia e della finanza, dando vita altresì ad un sistema di controlli e verifiche esercitate da organismi comunitari e volti alla convalida dell'efficacia e correttezza delle azioni di contrasto alla criminalità finanziaria esperite

a livello interno e a formulare raccomandazioni nel caso dell'eventualità di introduzione di necessari presidi.

Ne è derivato l'assoggettamento degli organi vaticani ad una metodologia di valutazione performativa secondo *standards* e criteri elaborati ed applicati dalla comunità internazionale e nel concreto effettuati da *Moneyval* (Comitato di esperti del Consiglio d'Europa) sulle misure adottate dagli Stati membri per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e sull'efficacia degli interventi degli organi interni di controllo (uffici di informazione finanziaria, organi di polizia e organi giudiziari).

L'opera di riforma che abbiamo sin qui tratteggiato ha avuto ulteriori sviluppi nel settore dell'economia e della finanza nel quale più stringente è l'esigenza di adottare una comune politica di contrasto a livello sovranazionale, che presuppone evidentemente azioni concertate e normative uniformi. In questo senso vanno ricordate la Legge n. CCLVII del settembre 2018, recante norme in materia di abusi di mercato, e il Decreto n. CCLXXVII del Presidente del Governatorato – entrato in vigore nel dicembre 2018 – recante disposizioni in materia di misure di prevenzione patrimoniale, che ha misure cautelari di assoluta novità per l'ordinamento vaticano.

Al di là dei contenuti di queste leggi – che poi nella sostanza riprendono formule ampiamente diffuse in altri ordinamenti – quello che interessa qui rilevare sul piano generale è che l'insieme delle disposizioni passate in rassegna non mirano – e questo tengo veramente a sottolinearlo – alla tutela interna dello Stato, non esistendo in Vaticano un mercato finanziario aperto, ed essendo l'economia pubblica e monopolistica, non vi operano investitori, almeno palesi, o entità finanziarie che perseguano fini di lucro; non vi è un libero mercato aperto ad investimenti; mancano significativi esercizi commerciali privati o spazi utili per ipotetici operatori dediti ad attività di ripulitura di denaro. Dunque, le norme attinte alla comunità internazionale si proiettano in una dimensione che va al di là della semplice repressione, magari estemporanea, ma in una dimensione di attiva e solidale collaborazione, indirizzata a tutelare l'integrità dei mercati finanziari presenti negli altri Stati e ad accrescere la tutela degli investitori e la fiducia in tali mercati, proprio per evitare quelle ricadute negative a livello globale che derivano da queste pessime pratiche in materia finanziaria.

In tal senso merita di essere segnalato l'espreso riferimento alla cooperazione giudiziaria internazionale contenuto nella normativa economica di nuovo conio. Proprio in ambito economico la dimensione transnazionale che sempre più spesso assumono i fenomeni criminosi suggerisce una diffusa collaborazione ed interazione, già a partire dalla fase investigativa, tra gli organismi che nei diversi Stati sono deputati all'accertamento ed alla repressione dei reati.

La rassegna sin qui condotta, seppur estremamente sintetica, sulle principali modifiche introdotte nell'arco del pontificato di Papa Francesco in particolare ha consentito di cogliere il grande impegno profuso nell'adeguamento conformativo alle norme internazionali dei Trattati e Accordi sottoscritti dalla Santa Sede anche in nome e per conto dello Stato Vaticano. Si è infatti trattato di un decennio di profonde, del tutto inedite, trasformazioni che appaiono irreversibili.

Ma il cammino non è ancora compiuto.

A distanza di oltre dieci anni dalla Legge del 2008, al cospetto delle esigenze di una sempre più incisiva azione di contrasto alle varie forme di criminalità, si renderà necessario compiere ulteriori passi per riforme sia sul piano sostanziale che processuale. La via è comunque tracciata e non potrà che restare nel solco della cooperazione internazionale in un atteggiamento che se può apparire per certi versi anche ancillare rispetto alle determinazioni assunte in ambito sovranazionale e comunitario, per altro verso offre alla Santa Sede e allo Stato Vaticano concrete opportunità di presenza, di azione e soprattutto di testimonianza nel dialogo con le altre realtà temporali per la tutela di valori primari dei singoli individui e della collettività.

## *I novant'anni del Codice di procedura penale dello Stato della Città del Vaticano*

**ALESSANDRO DIDI**

*Promotore di Giustizia aggiunto presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano*

*Associato di Diritto Processuale Penale*

*Università della Calabria*

Ho un po' di disagio nell'intervenire in un Convegno di tale importanza e in un Ateneo così prestigioso. Devo anche confessare una certa emozione, non solo perché relazione dopo il Prof. Milano e la presentazione del Prof. Tesauro, ma anche perché mi sento, per restare in tema, un "profanatore del tempio". Non sono infatti né un ecclesiasticista, né un canonista, ma un avvocato penalista e un docente di procedura penale.

Ad ogni modo, sono davvero contento dell'invito rivoltomi e ringrazio molto Maria d'Arienzo che mi ha voluto coinvolgere in questa iniziativa. Un saluto anche ai nostri studenti dell'Università di Cosenza, che vedo in sala.

Prima di addentrarmi sul tema assegnatomi, mi sembra doveroso ringraziare il Prof. Milano, che è stato mio Preside all'Università di Tor Vergata e che mi ha coinvolto in un'esperienza davvero entusiasmante, ossia quella di poter fare il Promotore aggiunto presso lo Stato della Città del Vaticano. Inizialmente, non essendo un canonista, non pensavo che all'interno dello Stato della Città del Vaticano vigessero il Codice di procedura penale italiano del 1913 e soprattutto il Codice penale del 1889.

Non so se da studenti avete affrontato la storia dei Codici. Sono quegli argomenti che non si trattano mai a lezione, che riempiono le prime pagine dei Manuali e che in genere non vengono mai chiesti agli esami. Eppure sono stati, soprattutto il Codice penale del 1889, dei Codici storici. Il Codice di procedura penale "Finocchiaro Aprile" del 1913 non ha avuto una vita lunga nel Regno d'Italia. Anzi, secondo alcuni commentatori è stato un Codice non molto amato né dagli avvocati né dai giudici perché era un Codice, come si suol dire, misto, che accanto ad un profilo moderno e accusatorio presentava al contempo un lato molto inquisitorio. Sono passati oltre cento anni di vigenza di questo Codice, se si considera che è stato introdotto nel 1913, e questa doppia natura, sia accusatoria che inquisitoria, può creare oggi parecchi

problemi, anche se risulta molto interessante l'indagine per uno studioso del processo penale contemporaneo.

Sul punto va innanzitutto ricordato, come è stato già accennato dal Prof. Milano, che questa legislazione non è rimasta priva di interventi di modificazione. Con la Legge n. L del 1969, sotto il Pontificato di Paolo VI, questo Codice, come tanta parte della legislazione penale, ha subito un'enorme opera di riforma che, come vedremo, gli ha attribuito, forse inconsapevolmente, una dimensione moderna quantomai inaspettata. Ulteriore intervento di ammodernamento del Codice di procedura penale del 1913 si è avuto nel 2013, a cent'anni esatti dalla sua introduzione, ad opera di Papa Francesco. Ma soprattutto questo Codice è sopravvissuto anche all'importantissima riforma adottata con la Legge n. LXXI del 2008, che, pur recependo il Codice civile italiano, ha però riconfermato espressamente le vigenti norme penali, e quindi sia il Codice penale del 1889, sia il Codice di procedura penale, come previsto dall'art. 8 della Legge n. LXXI.

Questo è un dato che fa riflettere se pensiamo che nel nostro ordinamento, quello italiano, il Codice penale e il Codice di procedura penale hanno subito una serie di riforme. È vero che il Codice penale vigente è quello del 1930 – e non a caso comincia ad essere un Codice di una certa età – però il Codice di procedura penale “Finocchiaro Aprile”, dopo pochi anni, nell'ordinamento italiano è stato soppiantato dal Codice Rocco del 1930. Il Codice di procedura penale del 1930, invece, dopo aver subito un'enorme opera di rimaneggiamento successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, è stato sostituito nel 1989 dal nuovo Codice di procedura penale.

L'ordinamento vaticano resta invece impiantato su questi Codici particolarmente antichi. Tra l'altro anche reperirli – per chi intendesse approcciarsi al sistema processuale vaticano – appare particolarmente complicato.

La principale questione che secondo me si pone oggi per chi si avvicina ad un sistema processual-penalistico è quello di rapportarsi al diritto sovranazionale, alla luce della sua costituzionalizzazione avvenuta con l'art. 117 della Costituzione italiana, che impone il recepimento dei principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Nonostante le diverse opinioni dottrinali, possiamo dire che tra Costituzione e diritto vivente, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo costituiscono una sorta di metro per valutare e verificare la legittimazione di un sistema processuale. Lo Stato della Città del Vaticano è fuori dalla Convenzione Europea. Le sue decisioni non possono essere reclamate dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Diciamo anche che lo Stato della Città del Vaticano non ha nep-

pure una Corte costituzionale, per cui le sue leggi non possono neanche essere vagliate sotto il profilo della compatibilità con un diritto sovranazionale.

In altri termini, credo che il vero problema con il quale un interprete debba oggi fare i conti è quella della legittimazione di un sistema processuale che rischia di essere autoreferenziale, cioè di un sistema che è chiuso in sé stesso e che non vede che fuori dal suo recinto ci sono dei principi che richiedono invece di essere applicati. Il problema non è meramente teorico, perché come ha ricordato il Prof. Milano nella sua relazione, oggi questo piccolo Stato di mezzo chilometro quadrato non potrebbe sopravvivere se non avesse la possibilità di interagire con i sistemi che sono fuori dai suoi confini.

Faccio un esempio banale.

Chiedere una rogatoria da parte dello Stato della Città del Vaticano all'Italia significa che lo Stato Italiano, sulla base di una norma del Codice di procedura penale, può rifiutare siffatta richiesta perché proveniente da uno Stato che non attua al suo interno i principi generali riconosciuti a tutela dei diritti dell'uomo. Chiedere un'extradizione di una sentenza di condanna allo Stato italiano o a un qualunque altro Stato significa sottoporre la propria decisione alla verifica della compatibilità con i principi contenuti nella Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Abbiamo visto, lo ha ricordato il Prof. Milano, che per effetto della Legge del 2008, lo Stato della Città del Vaticano deve conformarsi al diritto internazionale, e comunque tra le sue fonti ci sono anche quelle del diritto internazionale. La non appartenenza dello Stato della Città del Vaticano alla Convenzione del Consiglio d'Europa pone questo grandissimo problema. La norma di riferimento credo che oggi debba essere considerata l'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), norma che è stata dal nostro ordinamento italiano recepita dall'art. 111 della Costituzione. Si tratta di un recepimento quasi letterale, non integrale, dell'art. 6 della CEDU: indipendenza e terzietà del giudice; ragionevole durata del processo; pubblicità delle udienze, che non è contemplata nell'art. 111 Cost. ma che è prevista dall'art. 6 CEDU; presunzione di non colpevolezza o presunzione di innocenza, secondo le diverse formulazioni; contraddittorio nella formazione della prova nel processo penale.

Trattasi di principi che oggi costituiscono l'*humus* e il fondamento comune di tutti i processi europei e che sono addirittura riconosciuti come un *idem sentire* di tutti gli Stati che appartengono all'Unione Europea. Tutti gli strumenti di collaborazione e cooperazione all'interno dell'Unione Europea funzionano sulla base della premessa che tutti i Paesi riconoscono questi principi. Pensate alle recenti riforme sul mandato d'arresto europeo, sull'ordine d'investigazione europeo, sul mutuo riconoscimento delle decisioni a livello dell'Unione Europea: sono tutti strumenti che nascono e si sono affermati

sulla premessa che tutti gli Stati europei aderiscono sostanzialmente o hanno recepito il giusto processo e quindi possono riconoscere reciprocamente le decisioni che hanno emesso al loro interno.

Credo che oggi lo Stato della Città del Vaticano con i suoi strumenti processuali, parlo soprattutto del processo penale, debba fare i conti con questa realtà. Fuori dai confini vaticani gli Stati fondano le loro relazioni sulla condivisione di determinati principi che sono garanzie che servono per dare legittimazione alle proprie decisioni, mentre lo Stato della Città del Vaticano per questa sua chiusura rischia di essere sacrificato.

Eppure c'è un aspetto di estrema modernità nei testi che governano il processo penale vaticano.

La terzietà e l'imparzialità del giudice – che credo sia una base indispensabile di legittimazione di qualunque ordinamento giudiziario – è assicurata dalla Legge n. CXIX del 1987 di riforma dell'ordinamento giudiziario, legge piuttosto recente rispetto ai testi di cui ci stiamo occupando. Mi posso rifare facilmente al cosiddetto argomento d'autorità, direbbero in retorica. In un recente contributo il Prof. Dalla Torre ha spiegato come il sistema vaticano di reclutamento dei magistrati sia un sistema estremamente valido e che attua i principi di imparzialità e terzietà della giurisdizione, non solo per quanto concerne la giurisdizione in senso stretto, ma anche per quanto riguarda l'ufficio del Promotore di giustizia. Parimenti, la pubblicità processuale – principio contenuto nell'art. 6 CEDU e che non è espressamente recepito nell'art. 111 della Costituzione – esiste anche nel Codice di procedura penale vaticano del 1913, in cui l'art. 373 prevede che a pena di nullità tutti i processi si debbano svolgere in pubblica udienza.

Ancora, la ragionevole durata del processo e la presunzione di non colpevolezza sono stati inseriti nel Codice di procedura penale all'art. 350 *bis* della Legge n. IX del 2013. Si tratta di un'importantissima riforma che ha voluto introdurre nel Codice di procedura penale due principi che esistono sia nel testo dell'art. 6 della CEDU, sia nella Costituzione italiana. Averli inseriti nel Codice di procedura penale, secondo me, ha un altissimo significato simbolico, perché affermare che un imputato deve essere presunto innocente significa attribuire a questa disposizione – per utilizzare una espressione che è stata ricordata poc'anzi dal Prof. Tesaurò – non già una valenza meramente simbolica o programmatica, ma significa affermare che tutte le norme del Codice di procedura penale devono essere declinate nel senso che l'imputato è presunto innocente fino a sentenza passata in giudicato.

La ragionevole durata del processo nel sistema del Codice di procedura penale è sicuramente una delle idee più utopistiche che nei nostri ordinamenti processuali penalistici si possano perseguire. Io da quando ho cominciato

questa professione sento parlare della ragionevole durata del processo. Talvolta sfogliando libri in biblioteca di illustri autori degli anni cinquanta, ed andando anche indietro nel tempo, leggo sempre di due problemi atavici ed endemici del nostro Paese: il sovraffollamento carcerario – ne parlava Lucchini nel 1929 – e il problema della ragionevole durata del processo. I processi in Vaticano sono relativamente celeri non solo perché probabilmente non c'è un grandissimo carico giudiziario, ma soprattutto perché questo Codice tende ad una grande rapidità e snellezza processuale.

Ma certamente il profilo più importante è quello relativo al contraddittorio nella formazione della prova. Tale principio è oggi un principio cardine dei sistemi processuali. Non solo è contenuto nell'art. 111 della Costituzione italiana, ma è uno dei fondamenti del processo penale dei Paesi europei. Non a caso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha più volte bacchettato gli ordinamenti – non tanto quello italiano, ma molto spesso quelli stranieri – laddove non attuino il principio di difesa attraverso il contraddittorio. Nell'ottica della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il diritto al contraddittorio nella formazione della prova è un pilastro basilare del diritto di difesa. Il diritto di poter esaminare o controesaminare i testimoni e il diritto di poter avere la prova a discarico costituiscono il momento centrale di qualunque sistema. Ebbene, il Codice di procedura penale del 1913 già prevedeva la possibilità della prova a discarico. Il momento centrale del processo resta il dibattimento in udienza pubblica. Nel 1969 la Legge n. L'aveva previsto che il presidente potesse autorizzare le parti a svolgere direttamente l'esame e il controesame. Quando ancora in Italia esisteva il Codice del 1930, dove l'istruttoria era regolata dal presidente e non c'era la possibilità, per le parti, di formulare direttamente le domande, nel sistema vaticano era già presente quella che sarà poi chiamata – con l'entrata in vigore del Codice di procedura penale italiano del 1988 – la *cross examination*.

Ma tra gli elementi più importanti vi è la possibilità di poter recuperare la prova formata nelle fasi anteriori nell'ambito del dibattimento, perché questo è il momento cruciale di qualunque processo penale.

La Corte costituzionale italiana, come noto, prima e dopo dell'art. 111 Cost. si è dovuta occupare tantissimo delle problematiche inerenti al contraddittorio. Per quanto riguarda la possibilità di recuperare nel corso del dibattimento atti formati nelle indagini preliminari fuori dal contraddittorio, ciò era previsto anche nel Codice del 1913, perché, come già detto, tale Codice di procedura penale aveva due facce: una molto inquisitoria, dove esisteva il giudice istruttore che formava la prova nelle indagini molto spesso nel segreto, e l'altra accusatoria, prevedendosi un dibattimento in cui, grazie agli artt. 405 ss., si consentiva la lettura e quindi l'acquisizione delle prove formate nel corso dell'istruttoria.



Come ho già accennato precedentemente, più per caso che per *voluntas legislatoris*, nel 1969 il legislatore vaticano ha abolito la Corte d'Assise che aveva una competenza molto estesa nel Codice del 1913. Il procedimento dinanzi alla Corte d'Assise prevedeva a pena di nullità soltanto l'istruzione formale.

Qui ci sarebbe da aprire una grandissima parentesi. C'è una lunga storia dietro questa idea che la giustizia dovesse essere amministrata dal popolo direttamente attraverso la partecipazione alle giurie popolari. Questa idea, nata con l'Illuminismo, ha avuto grandi influssi sulla legislazione dell'epoca e anche per tale ragione il Codice del 1913 aveva attribuito un'ampia competenza alle Corti d'Assise. Oggi nell'ordinamento italiano la competenza della Corte d'Assise è limitata ai reati puniti con una pena superiore nel massimo a ventiquattro anni. Nel 1913 era previsto che potessero essere giudicati dalla Corte d'Assise reati compresi con fasce di pena nel minimo superiore a cinque anni e nel massimo a venti anni. Era una fascia molto estesa per i quali era obbligatoria l'istruzione formale. Per questi reati effettivamente il dibattimento aveva un enorme tasso di inquisitorialità, perché con l'istruzione formale si accettava che già nelle indagini preliminari il giudice istruttore dovesse formare la prova e che quella prova potesse essere letta in dibattimento senza necessità di rinnovare l'istruzione dibattimentale. Nel 1969 la Legge vaticana n. L'ha abolito la Corte d'Assise, oltre che un altro istituto che allargava la formazione della prova anticipata, e cioè l'avocazione. Con l'abolizione della Corte d'Assise tutti i reati di sua competenza divennero di competenza del Tribunale, oggi definito Tribunale unico di primo grado, per il quale era prevista solo l'istruzione sommaria.

Tale modifica ha provocato un effetto enorme. L'istruzione formale oggi è assorbita nell'istruzione sommaria. Ciò significa che l'attività inquirente del Promotore di giustizia è processualmente inutilizzabile, nel senso che la prova deve essere nuovamente rinnovata e acquisita nel dibattimento. Pensate come una norma che forse è stata concepita, io immagino, da un legislatore del 1969 solo per eliminare dall'ordinamento l'istituto della Corte d'Assise, che non aveva una grande ragione d'essere rispetto alla tipologia di reati che si trattano davanti ai Tribunali del Vaticano, ha in effetti determinato una enorme conseguenza sul piano del regime di formazione della prova e quindi di attuazione del principio del contraddittorio. Per effetto di questa straordinaria modifica oggi il dibattimento del processo penale vaticano è estremamente improntato a principi di modernità e di rispetto dei canoni del giusto processo.

In conclusione, con riguardo al sistema di procedura penale vaticano possiamo dire che è tutto perfetto? Nulla è perfetto e tutto è perfezionabile. Sicuramente se dovessi paragonare il Codice di procedura penale italiano a quello

vaticano riterrei sempre migliore quello vaticano rispetto a quello italiano. La snellezza e la semplicità delle forme, il limitato numero degli articoli, la mancanza di eccezioni alle eccezioni rende questo Codice estremamente pulito e lineare.

Occorrerebbero però a mio modestissimo parere tre piccoli accorgimenti.

Innanzitutto, il Codice di procedura penale vigente in Vaticano è un Codice del 1913 che, dunque, per comprensibili ragioni, non conosce tecniche di indagine che sono oggi modernissime. Infatti manca un regime delle intercettazioni. In realtà, una previsione delle intercettazioni telefoniche è contenuta nel Codice là dove si fa riferimento alla possibilità per la polizia giudiziaria di interrompere ed intervenire su comunicazioni telefoniche, ma evidentemente nel 1913 non si immaginava che oggi le comunicazioni potessero avvenire con ben altri strumenti e soprattutto incidere in un altro modo sui diritti di libertà dei cittadini.

Poi c'è un problema di tenuta del sistema per quanto concerne il giudizio contumaciale. Qui ci sarebbe da aprire un grandissimo capitolo. Perché la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia tantissime volte – ci sono voluti anni prima che l'Italia si adeguasse alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – per abolire il processo contumaciale. Il processo contumaciale del Codice del 1913 risente di un modello pregiudizievole per i diritti dell'imputato non più accettabile in base alle norme di diritto sovranazionale. Quindi una sentenza emessa in contumacia nell'ordinamento della Città del Vaticano potrebbe determinare quel difetto di legittimazione cui facevo prima riferimento.

In ultimo, va segnalata la mancanza di un Tribunale della Libertà nell'ordinamento vaticano. L'introduzione di questo Tribunale è avvenuta nell'ordinamento italiano soltanto con l'emanazione dell'attuale Codice di procedura penale del 1989, sebbene l'art. 5 CEDU già avesse previsto il diritto, entro un termine ragionevole, ad un controllo giurisdizionale anche nel merito sulla legittimità dell'arresto. Tale lacuna permane ancora nel diritto vaticano e ciò costituisce certamente un ambito su cui occorrerebbe intervenire.



*IV SESSIONE*

*Il ruolo delle Ambasciate  
nelle relazioni della Santa Sede*



## Presidenza

**PATRICK VALDRINI**

*Rettore emerito dell'Università Cattolica di Parigi*

In questa quarta sessione, che si concluderà con la relazione del Segretario di Stato di Sua Santità, S. Em. Card. Pietro Parolin, verrà affrontato un tema di grande interesse, ossia il ruolo che assumono le Ambasciate nelle fitte relazioni che la Santa Sede instaura con gli Stati.

Le relazioni dei Nostri illustri ospiti dimostreranno come l'attività diplomatica svolta dalle Ambasciate presso la Santa Sede assuma, ormai, una prospettiva multilaterale, anche perché sempre più arricchita dal moltiplicarsi dei temi su cui si rende necessario un costruttivo e costante confronto.

I lavori della presente sessione saranno aperti dalla relazione di S. Ecc. Pietro Sebastiani, Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede, che ci illustrerà l'evoluzione dei rapporti diplomatici tra la Santa Sede e l'Italia a partire dalla significativa esperienza delle varie Nunziature stabilite negli Stati preunitari e fino alle attuali forme in cui si attua, proprio attraverso le attività delle Ambasciate, la collaborazione tra Santa Sede e Italia.

L'evoluzione dei rapporti diplomatici tra Turchia e Santa Sede sarà invece illustrata da S. Ecc. Lütfullah Göktaş, Ambasciatore della Turchia presso la Santa Sede, in cui si evidenzierà come l'Ambasciata agisca tuttora da intermediario tra la Repubblica di Turchia, caratterizzata, come noto, da una forte impronta laica, e gli interessi della Chiesa cattolica nel Paese.

A seguire vi sarà la relazione di S. Ecc. Prefetto Michele Di Bari, Capo Dipartimento delle Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno. Nella sessione mattutina, la Prof.ssa d'Arienzo, nella relazione introduttiva, sottolineava che l'attuazione del principio di diffusa bilateralità non potesse essere pretermesso, pena la mancata comprensione delle dinamiche attraverso cui si esprime il dialogo istituzionale con le comunità di fede, anche su temi e problematiche nuove, quali l'immigrazione e la sfida ecologica. Sarà quindi di particolare interesse ascoltare la relazione di S. Ecc. Prefetto Michele Di Bari, dal titolo "*Le relazioni tra il Ministero dell'Interno e la Santa Sede negli Affari di culto alla luce dei Patti Lateranensi*". Tali relazioni debbono, infatti, dipanarsi sullo sfondo delle disposizioni contenute nel Trattato e nel Concor-

Patrick Valdrini

dato Lateranense, che, come novellato con gli Accordi di Villa Madama del 18 febbraio 1984, ha sancito che il dialogo tra Repubblica Italiana e Chiesa cattolica non debba esulare dal rispetto del principio di leale e reciproca collaborazione.

## *Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Italia*

**S. ECC. PIETRO SEBASTIANI**

*Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede*

Intendo ringraziare per il gradito invito la Prof.ssa Maria d'Arienzo.

La costituzione di grandi Stati nazionali – come Francia e Spagna – all'alba del XV secolo portò un'intensificazione dei rapporti politici ed economico-commerciali fra gli Stati e sollecitò la necessità di inviare reciproci rappresentanti.

Questo accadde anche per gli Stati della penisola italiana, tra i quali lo Stato Pontificio.

La diplomazia della Repubblica di Venezia, in particolare, sulla base della tradizione dei legati pontifici, fu la prima ad inviare a Roma rappresentanti stabili, già nel 1445, e costituì il modello di tutte le diplomazie moderne, cioè il modello di Ambascerie stabili.

Ma perché gli Stati nazionali avevano interesse ad inviare rappresentanti presso lo Stato Pontificio?

Innanzitutto per avere accesso ad informazioni aggiornate sugli equilibri all'interno della Curia Romana. Non dobbiamo infatti dimenticare la grande influenza del Papato sulle vicende politiche e territoriali degli Stati italiani ed europei dell'epoca.

Il Papa, dal canto suo, Capo della Chiesa e Sovrano degli Stati Pontifici, parve dapprima esitare nel nominare suoi inviati presso altri Stati, anche perché la Chiesa si avvaleva già da secoli di vari legati, senza contare il ruolo dei Vescovi o dei rappresentanti di vari ordini religiosi disseminati su tutto il territorio europeo.

Furono le minacce espansionistiche esterne e le pressioni anche degli altri Stati italiani, primo fra tutti la Repubblica di Venezia, a convincere il Papa a prevedere la presenza di rappresentanze diplomatiche ufficiali presso altri Stati.

I pionieri delle rappresentanze permanenti dello Stato Pontificio furono Sisto IV, che fu Papa dal 1471 al 1484, ed Alessandro VI, che fu Papa dal 1492 al 1503.

L'ascesa al soglio di Leone X nel 1513 diede impulso a un notevole svilup-



po della diplomazia pontificia attribuendo stabilità all'istituto delle Nunziature che crebbero di numero (durante quel Pontificato si stabilirono, ad esempio, le Nunziature in Francia ed in Portogallo).

Verso la metà del '500, durante il Pontificato di Paolo IV, sorse una nunziatura in Polonia, se ne progettò una nel Granducato di Toscana ed anche a Napoli, la città in cui ci troviamo, dove l'antica collettoria divenne in via definitiva nunziatura stabile. Ma la guerra tra Papa Carafa e Filippo II portò alla rottura dei rapporti con vari Stati e le nunziature furono le prime a subirne le conseguenze. Queste ultime ripresero poi vigore con Pio IV coadiuvato da suo nipote, nonché suo Segretario di Stato, San Carlo Borromeo.

Apro una parentesi. L'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede è dal 1929 – quando ha acquistato l'edificio – proprio in un palazzo – il Palazzo Borromeo – che fu costruito da papa Pio IV per i suoi nipoti Carlo e Federico. È proprio grazie a costoro che nacque la nunziatura di Savoia.

Fu tuttavia con la brillante organizzazione di Gregorio XIII che la diplomazia pontificia tra il 1572 e il 1585 si rafforzò e guadagnò un solido prestigio. Sotto il papato di Ugo Boncompagni, infatti, le nunziature arrivarono a sedici, di cui sei italiane: Savoia, Genova, Firenze, Venezia, Napoli e Malta; quattro latine: Spagna, Portogallo, Francia e Belgio; cinque germano-teutoniche: Inghilterra, Germania, Colonia, Baviera, Svizzera; una slava: in Polonia. Papa Gregorio XIII memore dell'esperienza maturata con il Concilio di Trento e da fine diplomatico qual'era annoverò le nunziature tra gli organismi regolari della Santa Sede, stabilendo regole precise per ciascuna di esse e confermò l'antica tradizione secondo cui i Nunzi dovessero essere accreditati presso le persone di imperatori, re, principi di sangue ed estese questo dettame anche a quelle aree in cui – per ragioni di tipo protocollare – non vi fosse un Nunzio stabile.

Dopo Gregorio XIII nessun successore mise mano alla rete delle nunziature. Cessarono di esistere ad esempio alcune nunziature: a Colonia, a Varsavia con lo smembramento della Polonia, a Graz, e cessò anche nella Repubblica di Venezia con la caduta, ovviamente, della Serenissima. Infine con l'unità d'Italia vennero meno le nunziature presso i vari Stati della penisola: Lucca, Modena, Sardegna, Regno delle Due Sicilie, Toscana. Tre anni dopo cessò di esistere anche la nunziatura in terra elvetica, nel 1873. Nel 1878 Leone XIII riallacciò i rapporti con i vari Stati europei, ristabilendo numerose nunziature. Il Papa della *Rerum novarum*, rivolgendosi al *Collegio Cardinalizio*, in principio del suo Sommo Ministero richiamò la *Responsio Super Nunziaturis* di Pio VI, per difendere il diritto della Chiesa, non di rado attaccato, di inviare Legati o Nunzi presso le popolazioni di fede cattolica. L'opera proseguì sotto Pio X, Benedetto XV e Pio XI che siglarono numerosi Concordati con vari

Paesi europei ed extraeuropei. Per quanto riguarda il Regno d'Italia, il fine di stabilire rapporti diplomatici ufficiali rispondeva all'esigenza di trovare un *modus vivendi* tra la Chiesa e le autorità nazionali e di favorire il superamento della *Questione Romana* che aveva congelato i rapporti per molti decenni tra Italia e lo Stato Pontificio. Con la stipula del Trattato del Laterano del 1929 – che tra le altre cose sanciva il diritto di legazione attivo e passivo della Santa Sede – lo scambio di missione diplomatica si inserisce nella cornice del diritto internazionale moderno. L'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede venne quindi aperta quattro mesi dopo la firma del Trattato. Nel giugno del 1929 i rapporti si configurano formalmente come relazioni bilaterali tra enti di diritto internazionale.

Tralascio il periodo tra l'Unità d'Italia e il 1929. Si addivenì alla stipulazione dei Patti Lateranensi nel 1929 dopo tre anni di negoziati, affidati da parte vaticana all'avv. Francesco Pacelli, fratello del futuro Pio XII, e da parte italiana, soprattutto al magistrato Domenico Barone. I Patti Lateranensi consistevano di due documenti: un Trattato con quattro allegati ed un Concordato firmato dal Cardinale Gasparri e da Mussolini. Il Trattato stabiliva l'indipendenza della Santa Sede mediante la costituzione dello Stato della Città del Vaticano, quale Stato sovrano. Con la firma del Trattato furono scambiate le Ambasciate ed avviate le relazioni diplomatiche. Il Concordato invece permise di regolare i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica con il riconoscimento del cattolicesimo come religione di Stato e con l'introduzione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole.

I Patti come noto furono poi inseriti nella Costituzione repubblicana. All'art. 7 si recita che «lo Stato e la Chiesa Cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi». Nel 1984 viene firmato il nuovo Concordato, all'esito di un negoziato iniziato nel 1976.

Tornando ora ad uno scenario più ampio, nel 1949 le rappresentanze presso la Santa Sede erano già cinquanta. Il loro numero aumentò ulteriormente negli anni successivi con l'indipendenza di molte ex colonie, fino ad arrivare – come è stato già detto – alle attuali novanta con sede a Roma, a cui vanno aggiunte quella dell'Unione Europea e del Sovrano Militare Ordine di Malta, nonché altre novantatrè Ambasciate con accreditamento secondario.

Una particolarità: per consuetudine gli ambasciatori accreditati presso il Quirinale non sono accreditati presso la Santa Sede, mantenendo quindi una totale indipendenza tra i due ruoli.

Compito principale di queste Ambasciate è quello di osservare l'azione della Santa Sede sullo scenario internazionale, dialogare con le varie componenti della Santa Sede – la Segreteria di Stato in *primis*, ma anche con i

Dicasteri della Curia Romana – per comprenderne il funzionamento, le linee di azione, gli attori. Gli altri compiti riguardano la partecipazione delle Alte autorità alle udienze del Santo Padre, nonché la cura di eventuali viaggi apostolici del Santo Padre nel Paese accreditante. Occorre sottolineare che la presenza di un'Ambasciata presso la Santa Sede non dipende dalla religione professata o dalla diffusione del cattolicesimo nel Paese che invia il proprio rappresentante diplomatico. Un altro dei compiti deriva dalla negoziazione di eventuali Accordi tra lo Stato di invio e la Santa Sede. Per quanto riguarda l'Italia, il 14 ottobre 2016 è stata ratificata la Convenzione tra la Santa Sede e il governo della Repubblica italiana in materia fiscale; nel febbraio del 2018 è stata poi conclusa un'Intesa attuativa dell'art. 11 dell'Accordo, che definisce il regime dell'assistenza spirituale alle Forze Armate e ne è stato avviato l'*iter* di ratifica. Il 13 febbraio 2019, infine, sono stati firmati due accordi per l'estensione del riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dalle Università pontificie.

Alcune peculiarità di queste Ambasciate presso la Santa Sede: non sono situate all'interno dello Stato della Città del Vaticano, a motivo delle sue ridotte dimensioni, ma sono situate in territorio italiano; non sono in competizione tra di loro, non ci sono interessi in campo, nè interessi commerciali, vista la dimensione universale e spirituale della Chiesa e della Santa Sede hanno anche una peculiare prospettiva – possiamo dire se vogliamo – multilaterale. Mi è stato chiesto prima del mio ingresso da un giovane – perché immagino ci sia anche qualche studente interessato alle carriere internazionali – quali debbono essere le doti richieste ad un diplomatico presso la Santa Sede. Questa domanda mi ha messo molto in imbarazzo e ho subito risposto dicendo che fossero quelle di un diplomatico in altri Paesi. Però poi mi sono reso conto che forse non è così perchè occorrono quelle che caratterizzano il *soft power*, ossia la capacità di adattamento, l'abilità nell'ascolto, la saggezza del discernimento e per dirla col compianto Card. Tauran “saper tacere in molte lingue”. Aggiungo che in un'epoca molto segnata dal “fare presto e dal fare sempre e comunque”, ponderare invece se talvolta non sia meglio “non fare” e utilizzare – come talvolta invece ci si è dimenticati – una delle armi più potenti della diplomazia, che è l'uso del tempo. Nel complesso si può dire che l'attività del diplomatico in Vaticano sia in fondo rimasta quella più pura, quella più classica, coincidente principalmente con la cura delle relazioni politiche e del perseguimento di obiettivi comuni della comunità internazionale a fronte di temi globali, come ben dimostra, secondo me, nel 2015 l'apparire dell'Enciclica *Laudato Si'* e quattro mesi dopo – il settembre 2015 – dell'*Agenda 2030*. Cioè se riflettiamo, la comunità internazionale – centoottantotto Paesi hanno firmato l'*Agenda 2030* – pur essendo per molti versi secolarizzata, si è trovata

d'accordo nel porre al centro l'uomo e i suoi bisogni e di fatto si è riconosciuta nei valori della dottrina sociale della Chiesa. Si può dire insomma che il ruolo del diplomatico presso la Santa Sede sia cambiato meno che presso gli altri Stati. I linguaggi, se vogliamo qualche volta misteriosi o criptici, si ritrovano ancora come un tempo: l'uso dell'uniforme diplomatica per quei Paesi, non l'Italia, che ancora l'hanno e di abiti da cerimonia, le cariche consuetudinarie; il ruolo ancora molto prevalente della dimensione politica, la peculiarità del rapporto con i Nunzi che sono sì diplomatici, ma sono anche ecclesiastici. La peculiarità delle peculiarità rispetto ai rapporti diplomatici con gli altri Stati è il fatto che con la Santa Sede si ha a che fare con un'entità politico-spirituale a sfondo etico. Ma il Corpo diplomatico non si occupa soltanto di questioni di carattere politico e relative ai rapporti bilaterali, ma è anche invitato a partecipare alle cerimonie liturgiche. In virtù dei Patti Lateranensi «gli inviati dei governi esteri presso la Santa Sede continuano a godere di tutte le prerogative e immunità che spettano agli agenti diplomatici, secondo il diritto internazionale». L'assistenza a tutte queste Ambasciate è fornita dalla Cancelleria consolare della mia Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede in raccordo con la Farnesina e con altri Ministeri per molte questioni, incluse quelle di logistica e di cerimoniale, nonché per tutto quello che riguarda i trecento diplomatici accreditati presso lo Stato della Città del Vaticano. Inoltre, magari fa sorridere per l'esiguità del numero, però la Cancelleria consolare eroga dal 1948 anche dei servizi del tutto simili a quelli di qualsiasi altro ufficio della rete consolare italiana: da quelli anagrafici a quelli relativi allo stato civile, alla legalizzazione di documenti ed anche alle procedure volte a garantire l'esercizio di voto ai connazionali residenti in Vaticano, come previsto dalla normativa sul voto all'estero. A Palazzo Borromeo, sede dell'Ambasciata e aperto da due anni al pubblico con visite guidate, si tiene ogni anno in febbraio l'annuale incontro italo-vaticano. In occasione della ricorrenza della firma dei Patti Lateranensi, a dimostrazione della specificità di questa rappresentanza diplomatica, ricordo che nel corso degli ultimi novant'anni hanno fatto visita a Palazzo Borromeo quattro Pontefici, dodici Presidenti della Repubblica e ventotto Presidenti del Consiglio. Come ricordato da Papa Francesco, la Santa Sede e l'Italia sono particolarmente legate da motivazioni storiche, culturali e geografiche ed esiste una speciale sintonia tra Italia e Santa Sede su molte linee prioritarie, in particolare, in tema di protezione delle minoranze religiose e di tutela della libertà di credo, oltre che una sensibilità condivisa nei confronti di tanti temi sociali e ambientali, così come di tante crisi che attanagliano il nostro mondo. Come ha avuto modo di sottolineare S. Em. Card. Parolin, Segretario di Stato – che tra poco chiuderà questa straordinaria giornata – in occasione di un evento ospitato proprio in Ambasciata, tre sono le espressioni

chiave dell'attuale Pontificato: lottare contro la povertà, sia materiale, sia spirituale; edificare la pace; costruire ponti. Questi sono anche tre punti di riferimento che indicano un cammino personale, sociale, globale a cui guardiamo con grandissima attenzione. Insomma l'Ambasciata deve avere la capacità di coltivare e di curare queste relazioni attraverso una collaborazione fluida e osmotica. Naturalmente oltre ai rapporti bilaterali e alle relazioni quotidiane di carattere amministrativo e burocratico c'è anche il coordinamento in occasione di eventi particolari, come da ultimo il *Giubileo Straordinario della Misericordia* per garantire l'arrivo a Roma di milioni e milioni di pellegrini e il loro soggiorno sicuro.

A questo si aggiunge l'impegno anche un po' di promuovere l'Italia in Italia, ossia di rivolgersi a un pubblico interessato a conoscere da vicino la storia delle relazioni con la Santa Sede. Si tratta, in altri termini, di utilizzare la diplomazia culturale come strumento di promozione del dialogo attraverso la conoscenza, e ciò per l'Italia rappresenta un cardine per le relazioni internazionali ed è una parte decisiva del nostro *soft power*. La peculiarità nel nostro caso è proprio che lo Stato di accreditamento e Stato accreditante condividono e intrecciano, come ben sappiamo, le loro origini, la loro storia, la loro arte. D'altronde il costruttivo dialogo sviluppatosi in questi anni è stato reso possibile grazie a quel "prezioso quadro di collaborazione" come l'ha definito il Presidente della Repubblica Mattarella nel corso della visita di Papa Francesco al Quirinale nel giugno del 2017, che consente di porre questo rapporto privilegiato al di sopra di interessi contingenti e visioni di corto raggio.

Un rapporto tra il nostro Stato e la Chiesa cattolica, come ho detto, fatto di intensissime relazioni e pervaso da un costante spirito costruttivo di eccellenza nella consapevolezza che la reciproca autonomia non fa venir meno, ma anzi esalta, la comune responsabilità per l'essere umano e per le esigenze spirituali e materiali della comunità.

## *Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Turchia*

**S. ECC. LÜTFULLAH GÖKTAS**

*Ambasciatore della Turchia presso la Santa Sede*

Sua Eminenza Cardinale Parolin, Magnifico Rettore, distinti ospiti, sono onorato di poter essere con Voi per parlare delle relazioni fra il mio Paese e la Santa Sede.

Parliamo di due Stati molto importanti: da un lato la Turchia, laica con una popolazione di ottantadue milioni a stragrande maggioranza di fede musulmana, una Turchia erede dell'Impero ottomano, che ha inaugurato una nuova era proclamando la Repubblica nel 1923, un Paese rivolto all'Occidente che allo stesso tempo vanta un notevole peso nel mondo islamico; dall'altro lato, lo Stato della Città del Vaticano istituito con la firma dei Patti Lateranensi, una piccola città-stato con una popolazione di mille persone ma che costituisce, al contempo, una realtà religiosa universale con una grande influenza a livello internazionale.

Le relazioni tra il popolo turco e il Papato risalgono a tempi molto antichi. La concessione del permesso al Papato di inaugurare una rappresentanza strutturale a Costantinopoli, attuale Istanbul, risale al periodo del sultano Maometto II. I privilegi riconosciuti ai cattolici di origine latina residenti a Galata, e principalmente genovesi, rimasero in vigore per più di quattro secoli. Verso la metà dell'Ottocento notiamo una tensione tra la Francia e il Papato per accaparrarsi la rappresentanza dei cattolici residenti nell'Impero ottomano. Sempre nello stesso periodo i tentativi per instaurare dei rapporti diplomatici fra l'Impero ottomano ed il Papato vengono ostacolati dalla Francia.

Le relazioni tra le due Parti proseguirono in forma epistolare per la ricerca di una soluzione ai problemi dei cattolici e delle loro chiese presenti sul suolo ottomano, nonché in occasioni quali la nascita dei principi, decessi, incoronazioni, capodanni. I regali inviati dal Papato venivano ricambiati con doni avente lo stesso valore ed è noto che durante il soggiorno a Roma di Jem Sultan, il Sultano Bayezid II abbia inviato al Papa le reliquie sacre dei Santi cattolici.

Le relazioni diplomatiche tra la Repubblica di Turchia, quindi la Turchia moderna, e la Santa Sede hanno inizio nel 1960, con l'inaugurazione delle rispettive Ambasciate e con la nomina dei relativi Ambasciatori. Questo si

realizzò al tempo del Papa Giovanni XXIII. L'incontro avvenuto tra il Papa Paolo VI e il patriarca Atenagora a Gerusalemme il 5 gennaio 1974 ha dato inizio a intense relazioni tra la Turchia e la Santa Sede.

Paolo VI fu il primo Papa a fare visita in Turchia.

Da quel giorno ad oggi tutti i Papi, ad eccezione di Giovanni Paolo I, il cui papato durò solo trentatré giorni, hanno fatto visita alla Turchia. Qualche anno fa abbiamo ospitato Giovanni Paolo II, Benedetto XVI e nel 2014 anche Papa Francesco. Con ciò non dobbiamo dimenticare che i cattolici in Turchia sono circa venticinquemila su una popolazione di ottantadue milioni di abitanti.

Qui cerco ora di sintetizzare i rapporti in Turchia tra lo Stato e i cattolici.

La Turchia è uno Stato di diritto, democratico, laico e nel nostro Paese tutti i cittadini godono degli stessi diritti su una base di uguaglianza. Tutti i diritti fondamentali dell'uomo, comprese la libertà di culto e di fede, godono di una garanzia costituzionale senza distinzione di religione, sesso, lingua ed origine etnica. Lo statuto giuridico delle minoranze religiose è regolato dal Trattato di Losanna, firmato il 24 luglio 1923 fra le potenze alleate, da una parte, e la Turchia, dall'altra. Ma la modalità di interpretazione del Trattato di Losanna, è, da sempre, uno dei maggiori temi di confronto tra la Santa Sede e la Turchia. Secondo la Turchia le minoranze considerate nel Trattato di Losanna sono rappresentate da tre gruppi: la minoranza armena, quella ebraica e quella greco ortodossa. Questi tre gruppi sono organizzati sulla base del sistema delle nazioni dell'Impero ottomano e godono delle garanzie previste dagli artt. 35 e 45 del Trattato.

Dal canto suo, la Santa Sede afferma che la Turchia abbia un'interpretazione unilaterale e ristretta del Trattato in riferimento allo statuto giuridico da riconoscere in capo ai cattolici latini. La Santa Sede sottolinea la difficoltà di riconoscere il diritto di proprietà di beni immobili per le chiese, i conventi, le scuole e gli ospedali, che devono ricorrere all'intestazione dei beni a nome di persone fisiche o fondazioni private. Oltretutto, in caso di morte o estinzione senza un testamento i beni vengono naturalmente confiscati dallo Stato.

Invece la Turchia sostiene che non si tratti di un'interpretazione unilaterale, ma della volontà comune delle Parti del Trattato di Pace.

Le nostre disposizioni legali e la terza sezione del Trattato di Losanna, se considerati nel loro insieme, mostrano in maniera evidente che tutti i cittadini turchi o stranieri che essi siano, a prescindere dalla loro fede, possono pienamente godere dei diritti generalmente riconosciuti nell'ambito della libertà di culto e di fede. Per la Turchia l'identificazione fra la libertà di culto e di fede e il riconoscimento dello *status* giuridico ad una comunità religiosa o a una Chiesa è inammissibile dal punto di vista della filosofia fondatrice e del sistema costituzionale della Repubblica laica. Il riconoscimento di uno *status*

giuridico ad una comunità o a gruppi religiosi, come i fedeli della Chiesa cattolica, è attualmente incompatibile con il principio fondamentale di laicità dello Stato sancito dalla Costituzione. Tuttavia, sulla base della “libertà di culto e di fede” riconosciuta a tutti in misura uguale, la Repubblica di Turchia accorda agli istituti religiosi aventi statuto straniero anche la possibilità di accogliere sacerdoti dall'estero per fare fronte alle necessità della pratica religiosa dei fedeli.

La Turchia mantiene relazioni amichevoli con la Santa Sede e si adopera in tal senso fin da quando sono state instaurate le relazioni diplomatiche. In questo contesto la Turchia cerca di fare fronte in modo positivo alle varie richieste formulate dalla Santa Sede. Non bisogna dimenticare che l'approccio essenziale della Turchia nei confronti delle libertà di culto e di fede trova origine nel principio di laicità che non permette di riconoscere uno statuto giuridico a nessuna comunità ed è parimenti impossibile accordare ai luoghi di culto come moschee, chiese o sinagoghe una personalità giuridica sulla base delle disposizioni del codice civile e della legge sulle associazioni. Ma per quanto riguarda i seminari destinati alla formazione del clero cattolico occorre specificare che nessuna comunità religiosa, compresa quella musulmana, ha il diritto di aprire una scuola privata allo scopo di insegnamento religioso. Tutte le istituzioni scolastiche in Turchia attualmente sono statali.

In breve, la Repubblica di Turchia continua ad adoperarsi al massimo e in buona fede per risolvere le diverse problematiche, ma sempre nell'ambito di quanto sancito dalle proprie obbligazioni negoziali, dalla sua Costituzione e dalla sua legislazione e alla luce dei diritti dell'uomo, nel senso ampio del termine, tenendo quindi conto delle libertà di culto e di fede. Tuttavia, non bisogna perdere di vista che alcune richieste della Santa Sede, riguardanti il riconoscimento degli enti, per il momento sembrano abbastanza difficili da realizzare a causa del principio di laicità presente in Turchia.

È forse qui d'obbligo sottolineare che dal 2002, con l'avvento al potere dell'*Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP) guidato da Erdogan, si sono registrati notevoli progressi nella soluzione dei problemi delle minoranze religiose in Turchia. La rinuncia, in un certo senso, ad una visione di laicità di stampo francese ha portato con sé una serie di miglioramenti dal punto di vista della libertà di fede. Una di queste è rappresentata dal Decreto Legislativo sull'acquisizione e il godimento di beni immobili da parte di fondazioni comunitarie e sulla registrazione dei beni immobili a disposizione di queste ultime. Anche dodici fondazioni cattoliche hanno usufruito di questo Decreto, grazie ad un articolo transitorio inserito il 27 febbraio 2008 nella legge sulle fondazioni, sulla cui base è stato loro concesso di registrare i propri beni immobili.

A seguito delle richieste pervenute da centosedici fondazioni religiose, tra



le quali anche fondazione cattoliche, si è proceduto alla registrazione di trecentotrentatré immobili.

Personalmente ritengo che tutti questi sviluppi positivi rappresentino un valido motivo per essere fiduciosi del futuro. Per poter risolvere i problemi nell'ambito dell'attuale normativa turca bisogna dimostrare il massimo impegno e pazienza. Ritengo, inoltre, che lo sviluppo di relazioni amichevoli e le capacità di empatizzare siano altrettanto importanti.

È inoltre importante l'aumento dei contatti e delle visite ad alto livello tra la Santa Sede e la Turchia. Definisco come altamente significativa la visita che il Presidente Erdogan ha fatto alla Santa Sede ricambiando quella di Papa Francesco. È stata la prima visita in Vaticano di un Presidente turco da quando sono stati istituiti i relativi rapporti diplomatici. Grazie alla reciproca fiducia e ad dialogo credo che sarà possibile risolvere in qualche modo ogni tipo di problema.

# *Le relazioni tra il Ministero dell'Interno e la Santa Sede negli Affari di Culto alla luce dei Patti Lateranensi*

**PREFETTO MICHELE DI BARI**

*Capo Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione  
Ministero dell'Interno*

L'argomento che mi è stato assegnato è un tema dalle mille iridescenze, fascinoso e intrigante: le relazioni tra il Ministero dell'Interno e la Santa Sede negli Affari di culto, alla luce dei Patti Lateranensi. Particolarmente significativo è svilupparlo in questa prestigiosa Università, invitato dalla Prof.ssa Maria d'Arienzo, che ringrazio vivamente, insieme al Magnifico Rettore, l'amico Gaetano Manfredi, che con questo Convegno hanno voluto delineare un affresco su un tema che attiene soprattutto ai diritti, perché i rapporti "Stato-Chiesa" non possono che "passare attraverso" ed "essere intersecati attraverso" i diritti.

Saluto il Card. Segretario di Stato Pietro Parolin ed il Card. di Napoli Crescenzo Sepe che, con la loro autorevolissima presenza, aggiungono un significato ulteriore a questa occasione che vuole rappresentare un arricchimento reciproco. Saluto l'Ambasciatore italiano presso la Santa Sede, S. Ecc. Pietro Sebastiani, e l'Ambasciatore della Turchia presso la Santa Sede, i cui interventi evidenziano i riflessi internazionali delle materie che andiamo ad affrontare.

Vengo quindi al tema della mia relazione. Dal punto di vista giuridico, il Concordato è la risposta alla volontà di incontro di due ordinamenti indipendenti e sovrani. Quello che a mio giudizio va sottolineato è che la scelta concordataria fatta nel 1929 non era scontata e non era nemmeno l'unica possibile. Dopo l'apertura della breccia di Porta Pia e la "presa di Roma" da parte dell'esercito sabauda, Pio IX reagisce duramente con il "*Non expedit*", considerandosi prigioniero entro le mura vaticane. Proprio questa situazione avrebbe forse potuto far pensare più ad un approdo di tipo "separatista", alla francese, in cui le sfere di intervento dello Stato e delle istituzioni pubbliche rispetto alla Chiesa sono ispirate alla più dura e ferrea incomunicabilità. Era questa probabilmente l'interpretazione più autentica del celebre motto cavouriano "*libera Chiesa in libero Stato*".

Ma la storia andò in maniera diversa. Come dice Jean de La Fontaine,

«spesso s'incontra il proprio destino nella via che s'era presa per evitarlo». Per certi versi è proprio quello che è accaduto nel 1929 e che è stato reiterato nel 1984, con un'inversione di prospettiva: dalla diffidenza al confronto ed alla reciproca collaborazione.

Si è dunque consolidato il principio così moderno e attuale della *sana cooperatio* tra Stato e Chiesa, che si inaugura in Italia con il Concordato, senza peraltro trascurare contestualmente il rapporto con le altre confessioni religiose. Infatti nel 1929 veniva emanata anche la “legge culti ammessi”, la quale ancora oggi è applicata, ancorchè alla luce dell'interpretazione che ne ha fatto e ne fa la Corte costituzionale.

Con la democrazia repubblicana, il principio concordatario entra nella Costituzione italiana, in particolare con gli artt. 7 e 8. Come ha avuto modo di chiarire la dottrina, non sono i Patti che nel loro contenuto cristallizzato del 1929 entrano in Costituzione, ma il metodo stesso della concertazione consensuale tra lo Stato e la Chiesa per la regolazione delle loro reciproche relazioni. Tra l'altro, solo in questa prospettiva si spiega anche in maniera plastica e flessibile ciò che dice l'art. 7 Cost., allorquando prevede che le eventuali modificazioni dei Patti, accettate dalle due Parti, «non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

In questo senso, proprio a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione e del mutato contesto giuridico di riferimento, diversi studiosi come Pietro Agostino D'Avack e Carlo Arturo Jemolo avevano parlato del “nodo del Concordato”, auspicandone una revisione. La Chiesa, tra l'altro, da parte sua aveva aperto con il Concilio Vaticano II un dialogo con il mondo moderno. Quindi, anche alla luce delle evoluzioni intervenute, sia per parte italiana con la Costituzione repubblicana, sia per parte ecclesiastica con il Concilio Vaticano II, si giunge alla modifica del Concordato che ne coinvolge aspetti massimamente importanti, come ad esempio l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, il riconoscimento giuridico degli enti ecclesiastici, la partecipazione della Conferenza Episcopale Italiana alla ripartizione del gettito dell'otto per mille dell'IRPEF secondo le scelte indicate dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi.

Ma pure nell'ambito di questi significativi cambiamenti, è rimasto fermo il principio negoziale. Questo credo che sia un punto essenziale da cui nemmeno in futuro ci si potrà allontanare: la volontà di concordare e condividere, da parte dello Stato e della Chiesa, le scelte che interessano i punti di incontro dei rispettivi ordinamenti.

Proprio in relazione alla concreta declinazione di questo aspetto, si può parlare – per usare l'espressione di un famoso giurista quale Carlo Cardia – di “sistema pattizio alla prova”, crocevia tra attuazione compiuta dei principi

costituzionali e una fase nuova segnata dal pluralismo religioso ed una accentuata odierna interculturalità.

In quest'ottica allora tutte le questioni che derivano dall'applicazione delle norme concordatarie trovano un valido criterio ermeneutico nella stessa finalità ultima per la quale il Concordato è stato voluto, desiderato e sottoscritto, vale a dire la necessità della reciproca collaborazione tra lo Stato e la Chiesa per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese.

Mai prima del 1984 un Concordato aveva recepito un principio così profondo e di così ampia portata per le due comunità, civile ed ecclesiale, tant'è che un porporato, già Presidente del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi, il Card. Fagiolo, faceva – all'indomani della revisione concordataria – questa osservazione, ma anche questa apertura di credito: «Si è aperta una nuova era per le relazioni tra Stato e Chiesa, poiché tutto è finalizzato al supremo interesse promozionale della dignità della persona umana e del bene del Paese dove le due comunità convivono».

Se c'è un elemento che più di altri merita di essere evidenziato, a trentacinque anni dalla revisione concordataria, è proprio l'esigenza di trovare ancora una fedeltà a questo obiettivo di ricerca del bene comune di fronte alle nuove sfide.

Anche Papa Wojtyła, in un suo discorso all'Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede nel 1999, affermava che la relazione costante tra i due ordini, statale ed ecclesiastico, «merita d'essere approfondita e proseguita per il soddisfacimento di alcune fondamentali aspirazioni».

Io credo che il Concordato – spesso ne sottovalutiamo la portata – così come è stato ridisegnato in Italia alla luce delle modifiche del 1984 è inoltre anche uno strumento per una corretta declinazione della libertà religiosa all'interno del nostro sistema giuridico.

La Costituzione infatti pone la cornice di riferimento e si preoccupa di determinare i principi fondamentali per la tutela della libertà di pensiero e di coscienza, e quindi di religione e di culto, estendendone non a caso la latitudine a chiunque, e non solo ai cittadini. In questo contesto, il Concordato delinea invece una regolamentazione dei rapporti con la Chiesa cattolica, nell'ambito del principio pattizio esteso con l'art. 8 della Costituzione a tutte le confessioni religiose.

In questo modo il Concordato, declinato nella sfera della libertà religiosa posta dalla Costituzione, ci fa intravedere concretamente delle categorie studiate dalla filosofia tomistica, che parla di una libertà “da” e una libertà “di”.

Il Concordato assicura infatti allo Stato ed alla Chiesa una reciproca libertà riconoscendo solennemente la sovranità e l'autonomia dei rispettivi ordinamenti. Al contempo, lo stesso Concordato consente una libertà di azione alla

Chiesa, intesa in senso istituzionale, proprio all'interno della cornice delle pattuizioni bilaterali, e questo rappresenta il necessario presupposto perché essa possa svolgere la sua alta missione spirituale e sia quindi garantito in concreto il diritto di libertà anche nella sfera pubblica.

È evidente come, a presidio di questi diritti, anche il novellato art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione, modificato nel 2001, prevede che le questioni che attengono all'esercizio dei diritti della Chiesa cattolica, nell'ambito dei rapporti con le confessioni religiose, restino una competenza esclusiva dello Stato: di qui allora la nostra evidente partecipazione a ciò che sia dentro questa cornice.

E allora la pluralità di interventi richiesti fa dire che l'Amministrazione dell'Interno assume e conserva ancora oggi un importante e specifico ruolo, sia in una prospettiva di sistema di tutela della libertà religiosa, sia nell'ambito delle sue specifiche competenze derivanti da precisi adempimenti previsti dalla normativa di derivazione concordataria, come avviene ad esempio in materia di nomine episcopali, enti ecclesiastici e sistema di rendicontazione dell'otto per mille gestito dalla Chiesa in Italia.

La prospettiva per il futuro è dunque quella di un rinnovato dialogo e confronto tra le istituzioni statuali e la Chiesa, alla luce delle norme concordatarie e secondo le preziose indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, per continuare ad offrire un servizio alla collettività, improntato «alla promozione dell'uomo ed al bene del Paese», come recita l'art. 1 del Nuovo Concordato.

# *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*

**S. EM. CARD. PIETRO PAROLIN**  
*Segretario di Stato di Sua Santità*

## *1. I Patti Lateranensi e la questione della soggettività internazionale della Santa Sede*

L'11 febbraio 1929, con la firma nel Palazzo Apostolico del Laterano dei Patti che da esso presero la denominazione, si poneva fine alla annosa *Questione romana*. Si colmava così il solco profondo che aveva segnato, per più di mezzo secolo, la dolorosa divisione fra Stato Italiano e Santa Sede<sup>1</sup>.

Tale divisione si colmava nei modi intesi e perseguiti per lungo tempo dalla diplomazia vaticana, vale a dire dando al problema insorto con l'occupazione di Roma nel 1870 una soluzione internazionale, cioè una soluzione volta a superare gli obbiettivi limiti della legge italiana detta delle *Guarentigie* del 1871, che accanto ad indubitabili meriti aveva il fondamentale limite di essere un provvedimento unilaterale italiano, quindi non certo quanto a stabilità nel tempo perché inevitabilmente soggetto alla volubilità delle posizioni politiche ed alla mutabilità delle maggioranze parlamentari.

Da notare che la Santa Sede aveva ricercato una soluzione internazionale non per imposizione di potenze straniere, ma per libera e sovrana determinazione dell'Italia. E ciò per rispetto dello Stato italiano, degli italiani e degli stessi cattolici italiani, da cui del resto provenivano i Papi che vissero quell'età di conflitto tra lo Stato e la Chiesa in Italia.

Dunque i Patti Lateranensi furono un evento significativo della storia italiana, aprendo un'epoca di collaborazione fra lo Stato e la Chiesa, che sarebbe stata confermata e potenziata con l'art. 7 della Costituzione della Repubblica Italiana e con l'Accordo di Villa Madama del 1984, di revisione del Concordato.

Meno percepito è, in genere, il rilievo che i Patti ebbero per la storia della società internazionale. Perché grazie a quegli accordi la Santa Sede riuscì a

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica sempre fondamentale ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, rist. della nuova edizione, Einaudi, Torino, 1971.

rientrare a pieno titolo nella vita internazionale, superando le circostanze che di fatto e di diritto ne avevano provocato la progressiva emarginazione fin quasi all'irrelevanza.

Una recente indagine ha studiato il rapporto redatto nel settembre del 1914 dalla *Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari*, diretto ad illustrare al nuovo Pontefice Benedetto XV l'attività svolta dalla diplomazia pontificia nel corso del pontificato appena concluso<sup>2</sup>. Se ne ricavano documentate e significative conferme del grado di isolamento internazionale in cui la Santa Sede si era venuta a trovare dopo la fine traumatica dello Stato Pontificio; un isolamento di cui Papa Della Chiesa, che veniva dalla diplomazia ecclesiastica, percepì tutta la gravità come limite oggettivo alla missione propria della Chiesa nel mondo e per il cui superamento si adoperò, con le necessarie aperture richieste dalla nuova geo-politica che aveva seguito la fine del primo conflitto mondiale.

Sotto questa prospettiva, pare non azzardato affermare che la stipula dei Patti Lateranensi veniva ad avere un rilievo assai maggiore di quanto si sarebbe pensato: si chiudeva, è vero, una questione tutta interna all'Italia; ma al contempo si riapriva uno spazio giuridicamente definito per l'azione della Santa Sede nel ben più ampio ambito della società internazionale.

In effetti prima dei Patti la questione della soggettività giuridica internazionale della Santa Sede era assai discussa in dottrina, con inevitabili riflessi negativi nel concreto della esperienza internazionalistica<sup>3</sup>. Anche al di fuori della cerchia dei cultori dello *Ius Publicum Ecclesiasticum Externum*<sup>4</sup>, vi erano studiosi che sostenevano essere la Santa Sede soggetto di diritto internazionale, partendo dalla considerazione dell'attività internazionalistica da essa svolta anche dopo la fine dello Stato Pontificio: in particolare il mantenimento di relazioni diplomatiche con un certo numero di Stati, la stipula di Convenzioni concordatarie, ed anche lo svolgimento di attività di mediazione tra potenze in conflitto. Costoro in sostanza si facevano forti, a sostegno delle proprie tesi, di quel principio di effettività su cui si regge molta parte della vita della società internazionale.

Ma la maggior parte della dottrina giuridica riteneva assente nella Santa Sede lo *status* di soggetto di diritto internazionale, posto che fino ad allora non

---

<sup>2</sup> ROBERTO REGOLI, PAOLO VALVO, *Tra Pio X e Benedetto XV. La diplomazia pontificia in Europa e America Latina nel 1914*, Studium, Roma, 2018.

<sup>3</sup> Una sintetica rassegna delle diverse posizioni della dottrina in JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e Comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, Edusc, Roma, 2018, p. 259 ss.

<sup>4</sup> Su questo ramo della scienza canonistica, e con particolare riferimento alla scuola romana, cfr. il documentato lavoro di GERALDINA BONI, *Il cardinale Giovanni Soglia Ceroni e lo ius publicum ecclesiasticum*, in *Historia et ius*, 8, 2015, p. 1 ss.

si concepiva soggettività senza sovranità temporale. Il principio dogmatico di riferimento era quello che legava la soggettività internazionale alla statualità: la società internazionale, insomma, era una società di Stati, e la Santa Sede non aveva più uno Stato, né era uno Stato.

Tutto questo dava ragione dell'intransigenza mostrata dai Papi nel considerare possibile il superamento della *Questione romana* solo attraverso la restaurazione, seppure in maniera minimale, di una sovranità temporale, ed alla luce di tutto questo appare chiara l'affermazione contenuta nel *Premesso* al Trattato del Laterano, laddove si giustifica l'accordo – tra l'altro – «dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana».

Più esplicito ancora, sul punto, Pio XI, che proprio quell'11 febbraio 1929, ricevendo in udienza i parroci romani ebbe a dire a proposito del Trattato, che nel frattempo veniva firmato, che esso era «inteso a riconoscere e, per quanto *hominibus licet*, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale (non conoscendosi nel mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale)»<sup>5</sup>.

In realtà la stipula dei Patti Lateranensi, accordi internazionali bilaterali, presupponeva la già preesistente soggettività internazionale di una Santa Sede priva ormai da decenni di uno Stato e con uno Stato vaticano ancora da costituire<sup>6</sup>. E qui il linguaggio dell'accordo è eloquente, laddove nell'art. 2 del Trattato è detto che «L'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo».

Perché in quel "riconosce" è espressa tutta la consapevolezza, da parte italiana, di una soggettività internazionale già sussistente e non certo da conferire<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> PIO XI, *Discorsi*, a cura di DOMENICO BERTETTO, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985, p. 9.

<sup>6</sup> Come noto, lo Stato della Città del Vaticano sorse il 7 giugno 1929, dopo lo scambio delle ratifiche relative agli accordi del Laterano. Per riferimenti storici cfr. GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO (a cura di), *1929-2009. Ottanta anni dello Stato della Città del Vaticano*, Biblioteca Apostolica Vaticana, Città del Vaticano, 2009.

<sup>7</sup> Osservava GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, nel vol. PROSPERO FEDOZZI, SANTI ROMANO (a cura di), *Trattato di diritto internazionale*, vol. XII, Cedam, Padova, 1940, p. 33 s.: «Una prova lampante della personalità [*n.d.r.*: internazionale] della Santa Sede è inoltre offerta dal Trattato del Laterano dell'11 febbraio 1929. Si tratta infatti di un atto di indubbia natura internazionale, che porta anche il nome consueto degli atti internazionali, che ha di questi atti il



Può essere suggestivo pensare, da questo punto di vista, che i Patti Lateranensi fornirono così un notevole contributo al superamento del dogma della statualità della soggettività giuridica internazionale, aprendo in qualche modo la strada alla configurabilità di soggetti di diritto internazionale carenti del carattere della statualità, che è oggi un dato ormai acquisito.

## 2. La “*libertas Ecclesiae*” nella travagliata età dei totalitarismi

In una visione provvidenzialistica della storia si deve ammettere che quel riconoscimento venne opportuno, se si considerano i tempi che stavano avanzando.

L’*“inflazione concordataria”* – come è stata definita<sup>8</sup> – verificatasi sotto il pontificato di Pio XI, ha potuto avere luogo anche grazie all’ormai chiaro statuto internazionale della Santa Sede. Si trattò di una stagione particolarmente impegnativa per la diplomazia ecclesiastica, che si trovò ad operare in un contesto politico assolutamente nuovo rispetto al passato, sia per la venuta alla ribalta mondiale di nuovi Stati nati dalla dissoluzione dei grandi imperi a seguito della prima guerra mondiale, sia per la nascita di nuove idee politiche e inedite ideologie che animavano dall’interno le società nazionali. Da un lato occorre difendere gli interessi della Chiesa dinanzi a rinascenti forme di giurisdizionalismo, spesso non più confessionista come nei secoli passati ma agnostico e laico; da un altro lato occorre reagire, sempre per la difesa di quegli interessi, all’affermarsi negli ordinamenti statuali di forme di separatismo laicista, paradigmata sulle esperienze della Terza Repubblica francese con la sua legge di separazione del 1905.

Soprattutto occorre riuscire ad assicurare alla Chiesa spazi di libertà necessari per la sua missione spirituale, in ordinamenti che volgevano verso forme totalitarie, quindi per definizione negatrici di libertà per gli individui e per le formazioni intermedie, e timorose per la possibile sussistenza nel corpo sociale di modelli di pensiero e di vita diversi da quelli imposti dall’ideologia dominante<sup>9</sup>.

Nella travagliata età dei totalitarismi, dunque, l’ormai indiscussa sog-

---

consueto contenuto, e il quale presuppone la capacità internazionale di concludere atti bilaterali e la capacità di acquistare diritti e doveri internazionali, ossia presuppone necessariamente la personalità internazionale degli enti tra i quali è intercorso».

<sup>8</sup> NIKOLAUS HILLING, *Die Konkordatsfrage*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXX, 1930, p. 121.

<sup>9</sup> Una visione generale in ANTHONY RHODES, *Il Vaticano e le dittature 1922-1945*, Mursia, Milano, 1975.

gettività internazionale della Santa Sede giovò a questa per poter esercitare dall'esterno, e quindi con un maggior margine di opportunità di quanto non potessero fare le Chiese particolari dall'interno, una pressione sugli Stati. E se il Trattato del Laterano costituì in qualche modo la "levatrice saggia" di questa attenta azione internazionale, il connesso Concordato italiano divenne il modello di riferimento per accordi simili con altri Stati non democratici. La cosa fu tanto evidente che nella polemica anticoncordataria che seguì il Concilio Vaticano II, per alcuni il ricorso allo strumento del Concordato avrebbe avuto una legittimazione solo nel caso di Stati totalitari o autoritari, al fine di assicurare alla istituzione ecclesiastica spazi di libertà altrimenti negati a lei così come a tutti.

È interessante notare che l'attività concordataria di tutto questo periodo è stata dominata dalla rivendicazione della *libertas Ecclesiae*, quindi dei diritti della istituzione ecclesiastica, di cui per riflesso avrebbero goduto anche i cittadini cattolici e, talora, non solo questi.

### *3. La Santa Sede "avvocato della persona umana"*

Dopo il Concilio Vaticano II si apre, come noto, un'età diversa con una differente esperienza per quanto attiene all'impegno internazionale della Santa Sede.

I documenti conciliari, e particolarmente la Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo *Gaudium et spes* nonché la Dichiarazione sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*, postulano un approccio diverso. Del resto il Magistero conciliare è un punto di sviluppo di un'attività Magisteriale antecedente, che viene dagli insegnamenti di Pio XII contenuti in specie nei famosi radiomessaggi degli anni di guerra, nei quali il Papa, dinnanzi alle distruzioni materiali, sociali, economiche, ma anche morali arretrate dal conflitto, delinea i profili nuovi di una società umana finalmente pacificata, nella quale la persona fosse il centro, la sua dignità nativa rispettata, i diritti inviolabili che da essa discendono riconosciuti e tutelati. Lo stesso farà Giovanni XXIII con la sua fondamentale enciclica *Pacem in terris* dell'11 aprile 1963.

Il Magistero pontificio successivo, con Paolo VI e Giovanni Paolo II, svilupperà siffatte prospettive dettando così un'agenda di azioni per la diplomazia vaticana.

La realtà in cui questa opera richiama in qualche modo quanto già conosciuto nel primo dopoguerra. Nuovi Stati nascono dopo il secondo conflitto mondiale, questa volta soprattutto per il processo di decolonizzazione che con moto sempre più accelerato segna la seconda metà del secolo XX, ma anche a seguito della caduta del muro che separava l'Occidente dal mondo comunista

dell'Est. La fine dell'eurocentrismo si accompagna con la venuta alla ribalta della vita internazionale di Stati che hanno differenti culture, diversi modelli di vita, soprattutto che sono portatori di istanze diverse rispetto a quelle tradizionalmente espresse dagli Stati più antichi. Si allarga il solco tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, come si dice con un qualche pudore. La questione del debito internazionale diventa gigantesca; i cambiamenti climatici cominciano ad apparire; si pongono così le premesse prossime di quel fenomeno dei popoli che si mettono in movimento in cerca di migliori condizioni di vita, che diviene parossistico nei decenni iniziali del nuovo Millennio.

Dal punto di vista dell'esperienza giuridica, se la vita internazionale diviene più ricca e complessa si giunge alla codificazione di molte parti del diritto internazionale consuetudinario, si sviluppa il multilateralismo, si implementano nel numero e nell'attività svolta le Organizzazioni Internazionali Governative, tuttavia i nuovi soggetti di diritto internazionale manifestano talora insoddisfazione per un diritto che non hanno contribuito a costruire, che in qualche modo si trovano già prodotto, quantomeno nei suoi fondamenti.

In questo contesto si coglie il cambio di impegno nell'attività internazionale della Santa Sede, che per comprensibili ragioni spesso si trova accomunata, nei Congressi internazionali e nelle assemblee degli organismi internazionali, alle posizioni dei Paesi in via di sviluppo. Per questo soprattutto sotto Paolo VI, ma in parte anche sotto Giovanni Paolo II, la politica internazionale della Santa Sede viene talora qualificata col termine – non sempre benevolo – di “*terzomondismo*”.

Al cambio di contesto corrisponde un cambio delle dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede<sup>10</sup>.

La prima novità si coglie nel mutamento di prospettiva. Se prima, come s'è veduto, questa era concentrata sulla *libertas Ecclesiae*, per garantire alle Chiese sussistenti nei vari Paesi condizioni giuridiche favorevoli allo svolgimento della loro missione spirituale, ora l'obbiettivo è la persona umana nella sua integralità: non solo il fedele cattolico, ma ogni uomo deve essere oggetto della sollecitudine anche internazionale della Chiesa. La Santa Sede appare sempre più aspirare a svolgere il ruolo di “*avvocato della persona umana*” nell'ambito dei consessi internazionali.

Insieme alla persona umana diviene centrale l'attenzione per le comunità nelle quali l'uomo è inserito e nelle quali si svolge la sua personalità; in particolare per le comunità etniche e nazionali. Nella sua seconda visita alle Nazioni Unite del 5 ottobre 1995 Giovanni Paolo II rivendicherà, accanto ai diritti

---

<sup>10</sup> Un quadro complesso dell'odierna situazione si ha dai diversi contributi pubblicati in *Francesco e lo stato della Chiesa*, in *Limes*, 6, 2018.

inviolabili della persona, i diritti dei popoli<sup>11</sup>: «La ricerca della libertà nella seconda metà del ventesimo secolo ha impegnato non soltanto gli individui ma anche le nazioni. A cinquant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale è importante ricordare che quel conflitto venne combattuto a causa di violazione dei diritti delle nazioni. Molte di esse hanno tremendamente sofferto per la sola ragione di essere considerate 'altre' ... La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata nel 1948, ha trattato in maniera eloquente dei diritti delle persone; ma non vi è ancora un analogo accordo internazionale che affronti in modo adeguato i diritti delle nazioni. Si tratta di una situazione che deve essere attentamente considerata, per le urgenti questioni che solleva circa la giustizia e la libertà nel mondo contemporaneo» (nn. 5-6).

È stato osservato che «l'azione politico-diplomatica della Santa Sede, nel pontificato di Papa Francesco sembra [...] muoversi su un doppio registro: uno, a carattere universale, ma non per questo astratto [...] riguarda il ruolo della Chiesa come promotrice del bene comune globale; l'altro, più concreto e impegnativo, vede la Chiesa come garante e avvocatessa nella causa a favore delle vittime dell'ingiustizia, siano esse persone, comunità, popoli», precisandosi poi che «dalle scelte e prese di posizione di Papa Francesco, sembra che questa seconda linea emerga con maggior nettezza, anche per dare consistenza al tradizionale universalismo della Santa Sede, talvolta apparso troppo vago, poco incisivo, rituale»<sup>12</sup>.

#### *4. Dal bilateralismo al multilateralismo*

Una seconda novità attiene all'ordine dei mezzi. Anche negli ultimi decenni del Novecento ed in quelli d'inizio Millennio si ha, nonostante certe "profezie" del post-concilio, una nuova "inflazione concordataria"; essa appare particolarmente evidente nel caso del lunghissimo pontificato di Giovanni Paolo II<sup>13</sup>. Ma lo strumento dell'accordo bilaterale per risolvere questioni attinenti ai cattolici ed alla Chiesa nei vari Paesi muta quanto a soggetti

---

<sup>11</sup> Per una riflessione sul pensiero di Giovanni Paolo II al riguardo cfr. SANTI CORSI, GIUSEPPE DALLA TORRE, GIORGIO FILIBECK, GIUSEPPE GERVASIO (a cura di), *Individui senza volto. Diritti universali e ricerca dell'identità in una società multiculturale*, Cantagalli, Siena, 2003.

<sup>12</sup> PASQUALE FERRARA, *Il mondo di Francesco. Bergoglio e la politica internazionale*, presentazione di PAOLO GENTILONI, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2016, p. 39.

<sup>13</sup> Al riguardo si veda GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in LIBERO GEROSA (a cura di), *Giovanni Paolo II legislatore della Chiesa. Fondamenti, innovazioni e aperture, Atti del Convegno di studio: Lugano, 22-23 marzo 2012*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2013, p. 80 ss.

(non più solo gli Stati di tradizione cattolica), all'oggetto (nuove materie appaiono, come la tutela dei beni culturali religiosi o la bioetica), alle forme (nascono accordi-quadro o accordi-cornice), ai soggetti coinvolti (le Chiese particolari sono sempre più presenti attraverso le Conferenze Episcopali nazionali).

Ma occorre pur riconoscere che l'accordo bilaterale non è più il solo strumento operativo. Cresce progressivamente la presenza della Santa Sede negli accordi multilaterali. Il fenomeno non è solo indice di uno sviluppo dell'ordinamento internazionale che nei grandi principi ispiratori appare generalmente non lontano dai paradigmi posti dalla dottrina sociale della Chiesa; ma è anche e soprattutto espressione dell'intendimento della Santa Sede di perseguire, attraverso la fattiva partecipazione a siffatta attività internazionale, quell'animazione cristiana dell'ordine temporale che è stato uno degli insegnamenti più significativi del Vaticano II in ordine all'operare. Per esemplificare, la partecipazione della Santa Sede a Convenzioni multilaterali come quelle sulla criminalità internazionale, sul terrorismo, sulla produzione e sul traffico di sostanze stupefacenti, sulla tutela dei minori, costituisce sicura manifestazione di condivisione degli obiettivi che attraverso di esse la comunità internazionale persegue, ma al tempo stesso rappresenta un autorevole avallo che la Santa Sede offre, con il peso della sua autorità morale, a tali iniziative<sup>14</sup>.

Una terza novità riguarda la diplomazia pontificia. È significativo notare che tra i primissimi provvedimenti assunti da Paolo VI in attuazione dei deliberati del Vaticano II, in particolare del § 9 del decreto *Christus Dominus*, è proprio il riordino della materia. Questo avvenne attraverso il *Motu Proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 24 giugno 1969<sup>15</sup>, che riformò profondamente la precedente disciplina sottolineando il carattere ecclesiale dell'ufficio dei legati pontifici e la missione peculiare sul piano religioso e di attenzione alla persona umana in una prospettiva che, per usare un'espressione tipica di Papa Francesco, è quella di una "*Chiesa in uscita*".

Anche in questo ambito è dato assistere ad un mutamento di rapporti. Un tempo le rappresentanze pontificie erano presso le Chiese particolari e presso i Governi civili. Col tempo l'ambito di presenza e di azione si è enormemente allargato: alle Organizzazioni Internazionali Governative, alle Istituzioni so-

---

<sup>14</sup> Un elenco si può leggere in PAUL RICHARD GALLAGHER, *I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede*, in *Annali di diritto vaticano 2018*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2018, p. 5 ss.

<sup>15</sup> Cfr. in A.A.S. 61 (1969), pp. 473-484. In merito cfr. MARIO OLIVERI, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Marietti, Torino, 1978.

vranazionali come l'Unione Europea, alle Conferenze internazionali. Si chiede sempre più al rappresentante pontificio, oltre ad una elevata preparazione tecnica sul piano giuridico e internazionale, anche una sempre più profonda assimilazione dei grandi principi che sono oggi chiamati ad ispirare la diplomazia pontificia, a cominciare dalla consapevolezza di un'attività svolta da una autorità religiosa e morale, al di fuori di finalità politiche od economiche; di una autorità che è chiamata a svolgere un ruolo "profetico" nel favorire la pace, il dialogo, la solidarietà, lo sviluppo della vita internazionale secondo i grandi insegnamenti della dottrina sociale della Chiesa.

Ciò comporta non solo un'adeguata formazione di base del personale diplomatico, che avviene precipuamente nella Pontificia Accademia Ecclesiastica, ma anche una congrua formazione permanente ed un sostegno umano e morale, ragioni per cui Papa Francesco ha istituito, nel 2017, una Terza Sezione della Segreteria di Stato che, sotto l'autorità del Segretario di Stato, è appositamente dedicata al personale di ruolo diplomatico della Santa Sede.

Sul solco degli insegnamenti di Papa Bergoglio, il servizio diplomatico della Santa Sede è chiamato sempre più a operare, nei vari campi di impegno, non solo per la giustizia, ma anche per quella misericordia che è attitudine essenziale della Chiesa<sup>16</sup>.

## 5. Conclusioni

Nel noto commentario alle disposizioni dei Patti Lateranensi, Raffaele Jacuzio diceva a proposito dell'art. 2 del Trattato:

*«Il riconoscimento [n.d.r.: della capacità di diritto internazionale] è messo in rapporto esplicitamente con le esigenze della missione della Santa Sede nel mondo. Ora, siccome la missione della Santa Sede nel mondo è di ordine religioso e spirituale, la capacità di diritto internazionale riconosciuta è correlativa a quegli scopi, e limitata a quegli scopi; rimarrebbe con ciò solo [...] esclusa per la Santa Sede nei confronti con l'Italia la possibilità di una pretesa giuridica a partecipare a rapporti internazionali, che non riguardino il campo ecclesiastico»<sup>17</sup>.*

Si trattava di una interpretazione restrittiva della disposizione pattizia, che

---

<sup>16</sup> Cfr. PIETRO PAROLIN, *L'impegno diplomatico come esercizio di giustizia e misericordia*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2016, pp. 341-354.

<sup>17</sup> RAFFAELE JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, con prefazione di ALFREDO ROCCO, Utet, Torino 1932, p. 15. Si tratta di un testo di particolare autorevolezza avendo l'autore, direttore generale del Fondo per il Culto, lavorato alla attuazione delle disposizioni pattizie.

invece guardava alla storia e non poneva certo limiti ad una soggettività internazionale, peraltro riconosciuta già sussistente nella Santa Sede. Del resto che si trattasse di interpretazione impropria è confermato dalla esperienza giuridica maturata in novant'anni di presenza della Santa Sede nella società internazionale, come sia pure per spunti e frammenti si è cercato più sopra di illustrare.

D'altra parte volendo ragionare in termini più propriamente canonistici, dunque interni alla Chiesa, cioè laddove si esprime e si coglie quello che è il *proprium* della sua missione nel mondo, deve pure ammettersi che questa è caratterizzata dal perseguimento del modello offertole dal Fondatore il quale, come testimoniato da Pietro e attestato dagli Atti degli Apostoli, «*pertransiit benefaciendo*»<sup>18</sup>. In fondo è quanto espresso nel Codice di diritto canonico quando precisa che per fini delle persone giuridiche *in Ecclesia*, quindi anche la Chiesa e la Santa Sede<sup>19</sup>, «s'intendono quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale» (can. 114 § 2).

Come ha sottolineato Benedetto XVI, l'*intima Ecclesiae natura* si esprime, oltre che con l'annuncio della Parola e la celebrazione dei Sacramenti, con il servizio della carità<sup>20</sup>.

È in questa *diakonia* che si coglie il senso più profondo dell'impegno anche della Santa Sede nella società internazionale. Diceva Paolo VI nel memorabile discorso del 4 ottobre 1965 all'Assemblea delle Nazioni Unite:

«Voi avete davanti un uomo come voi; egli è vostro fratello, e fra voi, rappresentanti di Stati sovrani, uno dei più piccoli, rivestito lui pure, se così vi piace considerarci, d'una minuscola, quasi simbolica sovranità temporale, quanta gli basta per essere libero di esercitare la sua missione spirituale, e per assicurare chiunque tratta con lui, che egli è indipendente da ogni sovranità di questo mondo. Egli non ha alcuna potenza temporale, né alcuna ambizione di competere con voi; non abbiamo infatti alcuna cosa da chiedere, nessuna questione da sollevare; se mai un desiderio da esprimere e un permesso da chiedere, quello di potervi servire in ciò che a Noi è dato di fare, con disinteresse, con umiltà e amore»<sup>21</sup>.

Dunque concludendo si può dire che i Patti Lateranensi, destinati a chiude-

---

<sup>18</sup> *Atti degli Apostoli* 10, 38.

<sup>19</sup> È noto che per la Chiesa e per la Santa Sede il vigente codice di diritto canonico parla "persone morali", distinguendole dalle altre "persone giuridiche". Ma la distinzione, sconosciuta al codice del 1917, ha solo il senso di sottolineare la diversa origine della soggettività giuridica: dal diritto divino nel caso della Chiesa e della Santa Sede, dal diritto umano in tutti gli altri casi.

<sup>20</sup> Così la Lettera Enciclica *Deus caritas est*, al § 25.

<sup>21</sup> Cfr. *Summi Pontificis allocutio in Consilio Nationum Unitarum*, in A.A.S., 1965, p. 877 ss.

re una vicenda tutta e solo italiana, contribuirono per altro verso a schiudere alla Santa Sede inedite possibilità di intervento in un ambito ben più vasto, di dimensioni planetarie, per l'esercizio della sua missione nell'ambito di una società, quella internazionale, che frattanto avrebbe conosciuto una implementazione ed una crescita per l'innanzi inimmaginabili.





*Giovedì 31 ottobre 2019*

*V SESSIONE*

*I novant'anni della legge n. 1159 del 1929*



## *Presidenza*

**ANDREA MAZZUCCHI**

*Presidente della Scuola delle Scienze Umane e Sociali  
Università degli Studi “Federico II” di Napoli*

In questa sessione ci occuperemo di tematiche particolarmente complesse, che richiedono una convergenza di saperi non soltanto giuridici. Appare chiaro, ormai, che il tema della secolarizzazione, che pure ha animato il dibattito filosofico degli ultimi due secoli, non consenta di marginalizzare il fenomeno religioso, fenomeno sul quale dobbiamo continuare tutti noi, anche se da prospettive differenti, ad interrogarci.

La natura multiculturale e multireligiosa della società contemporanea, compresa quella italiana, chiama quindi ad una rivalutazione del compito affidato alla Direzione Centrale degli Affari dei Culti, come ci esporrà il Direttore, S.E. Prefetto Giovanna Maria Rita Iurato. A seguire, con particolare riguardo al dialogo tra Stato e confessioni acattoliche, vi sarà la relazione del Viceprefetto Alessio Sarais, in cui si metterà in risalto l’incidenza delle pronunce del Consiglio di Stato sull’effettività dell’esercizio del diritto di libertà religiosa dei fedeli acattolici.

La sessione sarà conclusa dalla relazione del Prof. Salvatore Bordonali dell’Università di Palermo, che affronta un argomento di particolare attualità, relativo all’Intesa tra la Repubblica italiana e l’“Associazione Chiesa d’Inghilterra”, sottoscritta alla fine del mese di luglio del 2019.

Mi pare che le questioni poste siano relevantissime anche da un punto di vista sociale complessivo. Il pluralismo non si può limitare a un riconoscimento delle differenze, ma deve provare a stabilire dialoghi e confronti tra soggetti religiosi differenti, e di questo occorre prenderne atto. Mi sembra in ogni caso fondamentale il richiamo ai principi costituzionali, che non può non vederci tutti d’accordo.

## *La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso*

**PREFETTO GIOVANNA MARIA RITA IURATO**

*Direttore Centrale degli Affari dei Culti*

*Ministero dell'Interno*

La Costituzione sancisce all'art. 8 che «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge»; con riferimento ad una dimensione collettiva sancisce il principio che «le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»: quindi, si sancisce l'autonomia statutaria delle comunità, su cui torneremo dopo; si fa riferimento allo strumento bilaterale delle intese e all'art. 19, con riferimento ad una dimensione individuale, si riconosce che «tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda [...]»; all'art. 20 è sancito un altro principio importantissimo che vieta qualunque tipo di indagine sul credo religioso e sui riti: «il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali [...]».

E arriviamo allo strumento delle intese previsto dall'art. 8 della Costituzione che regola i rapporti con confessioni religiose diverse dalla cattolica. L'intesa è un procedimento complesso che culmina in una legge. Sul punto, va ricordato che la materia dei rapporti con le confessioni religiose è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, e va precisato che l'intesa deve essere preceduta per prassi dal riconoscimento giuridico della confessione. Quindi, il primo *step* è il rapporto con la Direzione centrale degli Affari di Culto – di cui sono responsabile –, proprio per avviare questo rapporto con l'ordinamento italiano.

La trattativa per la stipula delle intese è di competenza della Presidenza del Consiglio, ed è seguita da una Commissione interministeriale, di cui fanno parte tutti i rappresentanti di tutti i Dicasteri interessati, compreso il Direttore centrale degli Affari di Culto, nonché tutti i rappresentanti della confessione religiosa che presenta la richiesta del riconoscimento e, quindi, dell'intesa in

seguito alla condivisione del testo tra le parti. L'intesa viene siglata dal Sottosegretario, firmata dal Presidente del Consiglio e inviata al Parlamento per essere approvata come legge dello Stato.

Le intese sinora concluse presentano contenuti comunque analoghi: per lo più, ricordiamo che recano le norme per l'assistenza spirituale nelle cosiddette istituzioni obbligate (come le caserme, i luoghi di cura e gli istituti di pena); le norme in materia di istruzione, le norme per il riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni celebrati dai loro ministri di culto; le norme che disciplinano il trattamento tributario delle confessioni religiose e i rapporti finanziari con lo Stato; le norme per la tutela degli edifici di culto e la valorizzazione del patrimonio storico; le norme che riguardano il libero esercizio del proprio ministero da parte dei ministri di culto nominati dalla confessione; le norme per il riconoscimento delle festività religiose di ciascuna confessione; e le norme per assicurare il riconoscimento giuridico degli enti di culto ad esse collegate.

Complessivamente, il totale dei membri di tutte le confessioni dotate di intesa ad oggi è di cinquecentomila unità, ossia meno del 10% degli aderenti a tutte le confessioni diverse dalla cattolica. Restano oggi escluse le comunità religiose dei musulmani, degli ortodossi di Romania e dei Testimoni di Geova (di questi, gli ortodossi di Romania hanno conseguito il riconoscimento giuridico nel 2011; i Testimoni di Geova già nel 1986; e la Grande Moschea di Roma fin dal 1974).

Per quanto riguarda il riconoscimento giuridico, questo costituisce la competenza fondamentale della Direzione Centrale degli Affari di Culto: questo procedimento amministrativo così complesso, attraverso l'istruttoria, culmina in un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, udito il Consiglio di Stato e il Consiglio dei Ministri. Vorrei ricordare anche che la Direzione Centrale fa parte di un Dipartimento del Ministero dell'Interno, che non è un dicastero solo "di polizia", ma è il Ministero che garantisce i diritti umani e le libertà civili, tant'è che c'è un Dipartimento denominato "per le Libertà civili e l'Immigrazione".

Relativamente alla competenza specifica che il mio ufficio esplica nella fase del riconoscimento giuridico, *in primis*, è importante verificare lo statuto di cui vanno studiati e verificati attentamente i contenuti, in quanto lo statuto è lo strumento giuridico che la comunità di fede si dà per organizzarsi secondo le proprie specifiche esigenze e rapportarsi al nostro ordinamento. L'effettiva natura religiosa dell'ente è la cosa più delicata e più importante da verificare sulla base dello statuto e delle attività effettivamente svolte. Spesso mi sono trovata di fronte a delle associazioni, magari importanti e ben strutturate, ma che non erano associazioni culturali, quanto piuttosto associazioni culturali. La comunità di fede deve avere una consistenza numerica congrua, in un ambi-

to territoriale abbastanza distribuito a livello ultraregionale, perché il radicamento territoriale è uno degli elementi essenziali per il riconoscimento. Come viene ribadito più volte dal Consiglio di Stato, la comunità deve avere anche una consistenza patrimoniale adeguata al raggiungimento degli scopi, e sotto questo profilo, per esempio, deve dimostrare di essere titolare o di avere la disponibilità per un lungo periodo di un luogo dove poter espletare il proprio culto e di avere mezzi finanziari sufficienti per il raggiungimento dello scopo. Poi, viene effettuata un'indagine soggettiva sulle persone che sono responsabili dell'associazione o che fanno parte del governo centrale dell'associazione: quindi, si va a verificare l'assenza di precedenti penali, soprattutto quando questi pregiudizi sono incompatibili con la delicatezza della funzione che andranno a svolgere. E, in ultimo, si verifica la democraticità del funzionamento degli organi secondo le norme di diritto civile.

E arrivo alla mia quotidianità: il criterio che guida proprio l'attività della Direzione Centrale è il principio di laicità inclusiva. La Corte costituzionale ha ribadito che il nostro ordinamento giuridico assume un concetto di laicità inclusiva: al contrario di quanto avviene in Francia, dove negano la rilevanza nello spazio pubblico della religione, o all'indifferenza assoluta dell'Inghilterra, noi abbiamo, invece, un interesse dello Stato nei confronti del fenomeno religioso, che si sostanzia in una garanzia per tutti di esprimere il proprio diritto di libertà a parità di condizioni e tenuto conto della specificità di ognuno. Io la definirei una "laicità positiva per addizione": si invoglia e si incoraggia l'ingresso nell'ordinamento giuridico di nuovi soggetti, ma si deve fare – e su questo, veramente, io richiamo una particolare attenzione – una scrupolosissima verifica del rispetto dei principi fondamentali e supremi dell'ordinamento giuridico, una puntuale verifica su quanto nello statuto emerge sui piani della parità dei diritti uomo-donna, del ripudio della violenza, del contrasto alle derive fondamentaliste di matrice religiosa. Questo aspetto merita certamente un particolare approfondimento volto a definire meglio il concetto di comunità religiosa, dal momento che abbiamo riscontrato in alcuni casi delle forti criticità collegate a situazioni di coazione degli adepti e ripetute violazioni dei diritti: il tema è molto delicato e per intervenire dal punto di vista amministrativo occorre procedere con molta cautela, anche perché spesso questi fenomeni *borderline* sono oggetto di indagine anche da parte della magistratura.

Il pluralismo religioso, nonostante l'incessante processo di secolarizzazione degli ultimi anni, resta un fenomeno importante.

Se la religione cattolica resta largamente maggioritaria, anche per effetto dei massicci flussi migratori degli ultimi anni si affacciano sulla scena nuove comunità di fede e nuovi culti, che si aggiungono alle presenze confessionali già storicamente radicate nel nostro Paese, come i valdesi e le comunità ebrai-

che. E in questo complesso quadro in continua evoluzione abbiamo una situazione fluida: i musulmani, che sono poco più di un milione e settecentomila, ma è un numero destinato ad aumentare; la galassia pentecostale – che è una delle più complicate – costituita da comunità nuove che hanno una forte connotazione etnica, perlopiù provengono dal Centrafrica, dall’America Latina, e presentano talvolta difficoltà di integrazione; gli ortodossi, che sono un milione e ottocentomila, di cui un milione e trecentomila che provengono dalla Romania, e hanno avuto, come ho detto, riconoscimento giuridico nel 2011; le comunità dei *Sikh* che rappresentano in Italia una realtà nuova, straordinaria, sono ottantacinquemila, e, di questi, quindicimila hanno fatto domanda per il riconoscimento giuridico (in questo momento è *in itinere* un’interlocuzione abbastanza complessa con il Consiglio di Stato, perché occorre verificare il livello di integrazione e di condivisione dei principi fondamentali di questa comunità con i principi dell’ordinamento giuridico).

Per quanto riguarda l’Islam, il mio ufficio è molto assorbito anche sotto questo profilo, perché le organizzazioni islamiche sono tante e frammentate, stentano a trovare un disegno unitario e la condivisione di principi che possono in qualche modo avvicinarli per presentarsi unitariamente nel confronto con le istituzioni. Abbiamo avuto nel 2005 il Ministro Pisanu, che istituisce la “*Consulta per l’Islam*”; nel 2006 il Ministro Amato conferma la *Consulta*; nel 2007 le associazioni islamiche sottoscrivono la “*Carta dei Valori*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale; nel 2010 il Ministro Maroni non conferma la *Consulta*, ma istituisce il “*Consiglio per l’Islam*”, che fornisce alcuni pareri; nel 2012 abbiamo il Ministero dell’Integrazione, con Riccardi e Kienge, e con la “*Consulta per le religioni e l’integrazione*”; nel 2015 il Ministro Alfano ricostituisce la “*Consulta per l’Islam*”, e la affianca al “*Consiglio per l’Islam italiano*”, formato da esperti; e nel 2017 il Ministro Minniti prosegue nella stessa linea, e sottoscrive il “*Patto nazionale con l’Islam italiano*”; da ultimo, anche l’attuale Ministro dell’interno, il Prefetto Lamorgese, ha manifestato grande attenzione al tema del pluralismo religioso, coinvolgendo gli Atenei in un processo complesso di condivisione dei valori culturali, proprio per cercare di incoraggiare la comunità di fede ad avviare questo cammino. Il *Patto con l’Islam italiano* siglato nel 2017 si articola in una serie di reciproci impegni: l’impegno della comunità islamica a contrastare i fenomeni di radicalizzazione, a darsi un’organizzazione giuridica con gli statuti in armonia con l’ordinamento giuridico, la formazione degli imam, i sermoni in italiano, luoghi adeguati di culto, trasparenza nella gestione dei fondi per la costruzione delle moschee; dall’altra parte, l’impegno del Ministero – che ha sancito il principio di favorire il dialogo interreligioso – a sostenere la formazione civica degli imam, e ad incoraggiare ogni forma di integrazione, anche dando slancio ai



Consigli territoriali per l'immigrazione presso ogni Prefettura presieduti dal Prefetto.

Concludo con un auspicio: da questo appuntamento mi aspetto una condivisione ancora più forte con l'Ateneo che mi sta ospitando, ma anche con tutti gli altri Atenei, che sono qui rappresentati da illustri autorevoli professori. Sottolineo ancora che il fenomeno del pluralismo religioso è particolarmente complesso e la sua complessità implica la necessità di trovare risposte pertinenti. Proprio una di queste risposte potrebbe essere il coinvolgimento degli Atenei interessati in questo progetto di accompagnamento delle comunità di fede verso un processo di condivisione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico costituzionale.

Un esempio in questo senso è stato il corso per *leaders* religiosi che abbiamo promosso a Ravenna.

La sfida oggi è allora quella di raccogliere gli stimoli emersi da questo incontro, per proseguire nel cammino di dialogo tra istituzioni e comunità di fede.

# *Alcuni recenti orientamenti della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato in materia di confessioni religiose*

**VICEPREFETTO ALESSIO SARAI**  
*Direzione centrale degli Affari dei Culti  
Ministero dell'Interno*

## *1. Libertà religiosa e sistema istituzionale dei rapporti con le confessioni*

La libertà religiosa rientra tra i diritti fondamentali dell'uomo, quale espressione del diritto di libertà e di manifestazione del pensiero in un delicatissimo ambito che attiene alla sfera della coscienza e delle convinzioni più intime della persona.

Proprio per questa sua inscindibile connessione con aspetti che interessano le scelte personali più radicali e decisive che connotano l'esistenza e l'identità propria di ciascuno, tale libertà è stata definita non a caso da Giovanni Paolo II, la misura stessa degli altri diritti umani<sup>1</sup>.

La Costituzione repubblicana ne garantisce un'ampia latitudine di tutela, sancendo il principio di non discriminazione su base religiosa (art. 3), l'eguale libertà di tutte le confessioni di fronte alla legge (art. 8), la libertà di professare il proprio credo, sia individualmente che collettivamente, di promuoverne la diffusione e di celebrarne il culto in privato ed in pubblico (art. 19), ed il divieto di ogni forma di discriminazione per gli enti a motivo della loro natura

---

<sup>1</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la celebrazione della XXI Giornata mondiale della pace*, 1° gennaio 1988. Nel testo il Papa afferma che «la libertà religiosa, esigenza insopprimibile della dignità di ogni uomo, è una pietra angolare dell'edificio dei diritti umani e, pertanto, è un fattore insostituibile del bene delle persone e di tutta la società, così come della propria realizzazione di ciascuno». Ancora, rimarcando l'importanza della dignità umana e del rispetto della coscienza di ciascuno, il Pontefice sostiene che «la libertà religiosa, in quanto attinge la sfera più intima dello spirito, si rivela punto di riferimento e, in certo modo, diviene misura degli altri diritti fondamentali», in quanto tesa a «rispettare lo spazio più geloso dell'autonomia della persona, consentendole di agire secondo il dettame della sua coscienza, sia nelle scelte private che nella vita sociale». Da ciò consegue che, perché la libertà religiosa sia effettivamente garantita, «lo Stato non può rivendicare una competenza, diretta o indiretta, sulle convinzioni religiose delle persone. Esso non può arrogarsi il diritto di imporre o di impedire la professione e la pratica pubblica della religione di una persona o di una comunità».

religiosa (art. 20). Vi sono inoltre ulteriori previsioni che riguardano ancora la libertà religiosa, sebbene in termini indiretti: in particolare, l'art. 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui rientra quindi la libertà religiosa e di credo) e gli artt. 17, 18 e 21 che garantiscono la libertà di espressione, di assemblea e di riunione.

Al fine di inverare questi principi fondamentali, la stessa Carta costituzionale delinea un sistema istituzionale di rapporti con le confessioni religiose. L'art. 7, posta la premessa che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», dispone che i loro rapporti siano regolati in forma pattizia, facendo un espresso rinvio ai Patti Lateranensi tra Italia e Santa Sede<sup>2</sup>. All'art. 8, comma 3, è poi previsto lo strumento bilaterale dell'intesa per la disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Va ricordato peraltro che la materia dei rapporti con le confessioni religiose è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera c).

La regolamentazione bilaterale tra Stato e confessione religiosa, recepita con legge dal Parlamento, rappresenta certamente la forma più avanzata e compiuta nell'assetto istituzionale dei reciproci rapporti. Tuttavia l'ordinamento giuridico disciplina anche altre forme di relazione tra le istituzioni e le confessioni religiose, prima fra tutte il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto, condizione che – sebbene non prevista espressamente della legge – per prassi viene ritenuta prodromica al fine di aprire le trattative con l'ente stesso per la negoziazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

Vi è poi l'istituto della cd. “approvazione governativa” dei ministri di culto, che conferisce ai ministri “approvati” la possibilità di dare effetti nell'ordinamento generale ad atti compiuti nell'ambito dell'ordinamento confessionale, come avviene tipicamente nel caso del matrimonio religioso trascrivibile nei registri di stato civile. Sia il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto che l'approvazione governativa dei ministri trovano la loro disciplina nella legge 24 giugno 1929, n. 1159 (cd. “legge sui culti ammessi”) e nel relativo regolamento di attuazione (R. D. 28 febbraio 1930, n. 289)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sull'art. 7 Cost., fin dall'approvazione della Carta, la dottrina si divise sul fatto se la loro menzione avesse comportato una “costituzionalizzazione” dei Patti del 1929, ovvero del cd. principio concordatario o di quello cd. pattizio. In ogni caso, come noto, i Patti stessi (o per meglio dire quella parte dei Patti rappresentata dal Concordato) vennero modificati con gli Accordi di Villa Madama del 1984, senza attivare un processo di revisione costituzionale.

<sup>3</sup> Sono diversi i progetti di legge presentati negli anni in Parlamento per riformare la materia, ma nessuno di questi è stato ad oggi approvato e resta quindi in vigore la richiamata legge n. 1159/29, come disciplina di riferimento in tema di rapporti con le confessioni religiose prive di una specifica legge di approvazione dell'intesa con lo Stato.

Vi sono poi altre forme di rapporto tra confessioni religiose e istituzioni pubbliche, previste in diverse normative di settore. A questo proposito basti ricordare ad esempio i procedimenti amministrativi per autorizzare i ministri di culto all'ingresso nelle carceri per prestare assistenza religiosa ai detenuti, che fanno capo al Ministero della Giustizia<sup>4</sup>, o per la concessione di visti di ingresso a stranieri che entrano in Italia per motivi religiosi, da parte del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale<sup>5</sup>.

Anche andando oltre a quanto previsto da puntuali disposizioni di legge, sono state attivate – specie negli ultimi anni a seguito del manifestarsi nel nostro Paese di nuove situazioni sempre più complesse di pluralismo religioso dovute in gran parte anche ai flussi migratori – forme nuove di contatto e di dialogo tra istituzioni e confessioni religiose, sia in ambito centrale che locale. Significativo in proposito è il rapporto sviluppato con le associazioni musulmane: per la mancanza di un sistema strutturato e istituzionalizzato all'interno dell'Islam, oltre che per l'estrema frammentarietà delle comunità e delle relative tradizioni, risulta non sempre facile trovare un interlocutore rappresentativo e riconosciuto nel dialogo con il mondo musulmano. Peraltro, nessuna associazione islamica italiana – ad eccezione del caso del tutto peculiare del Centro che gestisce la Grande moschea di Roma<sup>6</sup> – si configura propriamente come ente di culto, con un adeguato statuto che valorizzi un fine prevalente di religione, e come tale possa essere dotato di personalità giuridica.

Pure in ragione della consistenza numerica sempre crescente che l'Islam sta assumendo nel nostro Paese, si è comunque reso opportuno prevedere canali istituzionali di confronto, come è stato nel caso promosso dal Ministero dell'Interno fin dal 2005 con la *Consulta per l'Islam italiano*, nel cui ambito è stata firmata la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (2007). All'organismo è succeduto, con analoghe funzioni, nel 2010 il *Comitato per l'Islam* e da ultimo, nel 2016, il *Consiglio per le relazioni con l'Islam*, i cui componenti hanno elaborato e condiviso con le associazioni musulmane il *Patto nazionale per un Islam italiano* (2017)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul procedimento per l'autorizzazione all'ingresso in carcere per l'assistenza religiosa ai detenuti, cfr. art. 26, legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario) ed art. 58, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda la concessione dei visti per motivi religiosi, cfr. il D.M. (degli Affari Esteri) 11 maggio 2011, in particolare l'art. 11 del relativo allegato.

<sup>6</sup> Si tratta del *Centro Islamico culturale d'Italia* (C.I.C.I.), che ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica con D.P.R. 21 dicembre 1974, in ragione soprattutto delle particolari contingenze internazionali del tempo.

<sup>7</sup> Il *Patto nazionale per un Islam italiano*, «espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale», è stato siglato il 1° febbraio 2017 tra il Ministro

Anche a livello locale, sono stati promossi specifici tavoli di confronto con i rappresentanti delle confessioni religiose presenti sul territorio, utilizzando lo strumento del *Consiglio territoriale per l'immigrazione*, aperto alla partecipazione delle istituzioni locali e delle comunità di fede<sup>8</sup>.

## 2. *La disciplina applicabile ai diversi livelli istituzionali di rapporti con le confessioni religiose*

La questione che si pone nell'ambito di questo complesso sistema di rapporti tra poteri pubblici e comunità di fede, da un punto di vista prettamente giuridico, è quello di definire la normativa applicabile alle singole fattispecie.

Per un verso, per le singole confessioni munite di intesa con lo Stato, si deve far riferimento alla specifica legge che recepisce la relativa intesa per la regolazione dei rispettivi rapporti: tale legge è fonte speciale, potendo quindi derogare alla legge generale sulla materia (legge n. 1159 del 1929, ma anche singole leggi di settore che disciplinano altre materie), secondo il noto criterio ermeneutico per cui *lex specialis derogat generali*; si ritiene inoltre che la legge di intesa sia da considerare 'rafforzata', e che goda quindi di una forza peculiare nella gerarchia delle fonti, a motivo della procedura speciale con cui viene approvata a seguito della pattuizione bilaterale dei suoi contenuti<sup>9</sup>.

Per altro verso, va da sè che quando una confessione attiva un procedimento previsto dalla legge per ottenere un determinato provvedimento (come nel caso della concessione della personalità giuridica all'ente di culto o dell'approvazione governativa del relativo ministro, come pure per l'accesso nelle carceri per prestare assistenza religiosa ai detenuti, o per il visto di ingresso dall'estero per motivi religiosi), si viene ad applicare la normativa peculiare prevista per quello specifico procedimento.

Più difficile invece individuare con certezza l'ambito di vigenza – e la relativa cogenza, che è propria di ogni norma giuridica – quando le statuizio-

---

dell'Interno e gli esponenti delle associazioni islamiche maggiormente rappresentative presenti in Italia. Si compone di un preambolo, in cui si condividono i valori del nostro ordinamento democratico, e di una serie di punti a cui si impegnano rispettivamente la parte pubblica e le associazioni islamiche.

<sup>8</sup> A seguito della stipula del *Patto per l'Islam*, il Ministro dell'Interno, con Circolare del 3 febbraio 2017, ha promosso presso le Prefetture la costituzione di Tavoli di confronto tra le istituzioni locali e le associazioni islamiche presenti sul territorio.

<sup>9</sup> Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri siede una apposita Commissione interministeriale che ha il compito di predisporre insieme alla confessione religiosa il testo dell'intesa che viene poi recepito in legge dal Parlamento, senza evidentemente possibilità di modifiche o emendamenti che farebbero venir meno il carattere bilaterale della pattuizione.

ni discendono dalla volontà delle parti, ma non trovano sempre una precisa forma giuridica che le accolga: è il caso ad esempio dei documenti prodotti nelle varie sedi di dialogo istituzionale aperte presso il Ministero dell'Interno con il mondo islamico. I diversi organismi di confronto sono stati attivati con decreto ministeriale, ma solo la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, elaborata nell'ambito dei lavori della *Consulta per l'Islam*, è stata recepita ufficialmente con D.M. 23 aprile 2007<sup>10</sup>.

Diversamente, le statuizioni contenute nel *Patto per l'Islam italiano* del 2017 non sono state trasposte in una specifica fonte normativa ma – per espressa volontà delle parti – si configurano come un accordo che le parti stesse, nell'ambito della propria sfera di responsabilità, si impegnano ad applicare, in una prospettiva di *gentlemen's agreement* e secondo forme di *soft law*, peraltro sempre più diffuse, ma che presentano non pochi problemi quanto si tratta di rilevare eventuali violazioni e relative responsabilità<sup>11</sup>.

Lo stesso problema di individuazione della cogenza e dell'effettiva applicabilità delle disposizioni si pone paradossalmente anche quando, dalla base della piramide del sistema delle fonti, si passa a prendere in considerazione il vertice e si vuole determinare la concreta latitudine dell'estensione dei principi costituzionali. Tuttavia, sempre più nel corso della storia la giurisprudenza ha considerato come la Carta, anche quando pone principi generali – specie quando si tratta di principi fondamentali – non enunci mere “norme programmatiche”, ma pur sempre norme giuridiche con effettiva cogenza. Evidentemente il compito di precisare i confini della loro immediata applicazione spetta alla Corte costituzionale, che di recente ha fornito un orientamento interessante proprio in tema di tutela della libertà religiosa.

---

<sup>10</sup> La *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* è stata recepita con D.M. 23 aprile 2007, pubblicato nella G.U. del 15 giugno 2007: il testo assume «il valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'interno».

<sup>11</sup> Con il termine *soft law*, nato nell'ambito del diritto internazionale, viene in considerazione un sistema di regole che si connota essenzialmente per il fatto di non essere caratterizzato dal tratto forse più tipico e ricorrente della norma giuridica, vale a dire una immediata forza vincolante o precettiva. In questo senso dunque il *Patto per l'Islam* non prevede una vera e propria vincolatività normativa, né fa menzione di sanzioni in caso di inadempimento degli impegni presi, tra cui alcuni risultano peraltro particolarmente importanti (si pensi ad esempio alle previsioni in capo alle associazioni islamiche relative alla pubblicità dei finanziamenti o all'uso della lingua italiana nei sermoni).

### 3. *L'indifferenza tra confessioni "con" e "senza" intesa nella latitudine dei principi costituzionali*

Fin dalla nota sentenza n. 203 del 1989, la Consulta ha delineato nel nostro sistema il principio "supremo" di laicità, inteso come «non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»<sup>12</sup>. La laicità italiana dunque, al contrario del rigido regime separatista francese, non implica un disinteresse delle istituzioni nei confronti delle comunità di fede, ma al contrario postula un intervento diretto dello Stato in questo campo per salvaguardare e garantire un regime di pluralismo in cui un diritto fondamentale come quello in questione possa esprimersi con la più ampia latitudine.

Su questo solco si inserisce la sentenza n. 63 del 2016 che è ancor più interessante per verificare come in uno specifico caso concreto la tutela della libertà religiosa, protetta dalla Costituzione in un quadro di pluralismo religioso, abbia trovato applicazione.

La fattispecie su cui la Consulta si è pronunciata ha riguardato una norma di una legge della Regione Lombardia relativa all'edilizia di culto<sup>13</sup>, che subordinava la costruzione di nuovi luoghi di culto al rispetto di determinati *standards* urbanistici ed alla predisposizione di un apposito piano per le attrezzature religiose, differenziando tuttavia la possibilità di aprire siffatti luoghi di culto a seconda del fatto che la confessione richiedente avesse o meno stipulato un'intesa con lo Stato approvata per legge, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

L'intervento della Corte è stato l'occasione per precisare la latitudine del principio di laicità nel nostro ordinamento, richiamando peraltro importanti precedenti pronunce sul punto<sup>14</sup>. Tale principio – ribadisce il giudice delle leggi – non postula un disinteresse delle istituzioni nei confronti delle comunità di fede, ma esige la «salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale», per cui precipuo «compito della Repubblica è garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione, la quale rappresenta un aspetto della dignità della

---

<sup>12</sup> Così al n. 4, primo capoverso, Corte cost., sent. n. 203 del 1998.

<sup>13</sup> La legge regionale della Lombardia n. 2 del 15 ha novellato l'art. 72 della legge urbanistica n. 2 del 05, prevedendo un apposito piano per le attrezzature religiose. La Consulta, con la sentenza n. 63 del 2016, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della norma. La stessa norma regionale è stata peraltro oggetto anche di una successiva censura della Corte costituzionale, a seguito della sentenza n. 254 del 2019.

<sup>14</sup> Dopo Corte cost., sent. n. 203 del 1989, diverse altre pronunce della Consulta hanno ripreso il tema della laicità, specificandone meglio i confini: in particolare vanno ricordate in proposito le sentenze nn. 440 del 1995, 334 del 1996, 329 del 1997 e 508 del 2000.

persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2 Cost.». Ancora una volta dunque viene sottolineato il carattere “inclusivo” della laicità italiana, con le autorità pubbliche dell'intera architettura istituzionale (“la Repubblica”) che non si estraniavano, né tantomeno si contrappongono al fenomeno religioso, ma al contrario tengono adeguatamente conto delle confessioni religiose, quali formazioni sociali privilegiate in cui si sviluppa uno degli aspetti essenziali della persona umana, secondo il dettato dell'art. 2 Cost.

Partendo da questa premessa, la Corte afferma senza ambiguità che quando si tratta di applicare i principi costituzionali che riguardano le garanzie della libertà religiosa è arbitraria ogni forma di discriminazione tra confessioni “con” o “senza” intesa con lo Stato. «Il libero esercizio del culto – si legge a questo proposito nella citata sentenza n. 63 del 2016 – è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato». La conseguenza del ragionamento è che va fatta una netta separazione concettuale: da una parte si colloca la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, attraverso le previsioni costituzionali che si applicano direttamente a garanzia di questo diritto fondamentale e che non possono essere limitate o subordinate ad alcuno specifico regime amministrativo; dall'altra parte vi sono regimi particolari previsti per alcuni soggetti, quale è tipicamente quello pattizio basato sulla concorde volontà del Governo e della singola confessione religiosa, che tendono però a disciplinare aspetti specifici nel rapporto tra la singola confessione e l'ordinamento giuridico generale.

Per questo, in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza della Consulta è costante nell'affermare che «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese»<sup>15</sup>. Nel caso di specie, l'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto – in quanto «forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso» – ricade direttamente nella tutela garantita dall'applicazione dell'art. 19 Cost. e come tale «non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, (...) che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili»<sup>16</sup>. Particolare attenzione merita questo ultimo inciso, che assume speciale importanza ai fini del discorso che qui si intende sviluppare.

---

<sup>15</sup> Così Corte cost., sent. n. 52 del 2016, citata nella pronuncia n. 63 del 2016 qui in esame, che riprende a sua volta elementi emersi già nelle precedenti nn. 195 del 1993 e 346 del 2002.

<sup>16</sup> Così Corte cost., sent. n. 59 del 1958.



#### *4. L'approvazione governativa dei ministri di culto: in particolare il requisito della consistenza numerica minima*

Un altro istituto che ha rappresentato una cartina di tornasole per verificare l'ampiezza del diritto di libertà religiosa tutelato dalla Costituzione è quello della cd. "approvazione governativa" dei ministri di culto, previsto dall'art. 3 della legge n. 1159 del 1929.

L'obiezione a cui l'istituto è andato incontro è stata quella per cui esso, previsto da una legislazione di epoca fascista, avrebbe conculcato le libertà costituzionali affermate dalla Carta del 1948. In particolare, se in forza della stessa entrata in vigore della Costituzione la libertà religiosa è tutelata e garantita per tutti, come è possibile conciliare con l'effettiva garanzia di questo diritto fondamentale la possibilità che un ministro di culto debba essere "approvato" da un organo amministrativo? La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma che prevede l'istituto, ebbe da subito a chiarire un equivoco.

In realtà sull'argomento già il Consiglio di Stato (Sez. IV, 24 aprile 1956, n. 412) aveva sottolineato come l'istituto dell'approvazione non fosse da ritenersi abrogato con l'entrata in vigore della Costituzione, poiché «l'intervento del provvedimento amministrativo, in questa ipotesi, è produttivo di conseguenze giuridiche favorevoli» specifiche e differenziate per il richiedente rispetto a tutti gli altri consociati, conseguenze che evidentemente «non potrebbero derivare dalle norme costituzionali». Il Supremo consesso amministrativo rilevava che «il ministro di un culto acattolico, in quanto sancito dalla Costituzione, può liberamente esercitare gli atti del suo ministero senza che occorra, al riguardo, una preventiva autorizzazione governativa, ma [solo] se egli intende compiere degli atti che siano produttivi di quelle conseguenze giuridiche previste dalla legge (...) occorre che chieda ed ottenga l'approvazione della nomina (...) prevista dall'art. 3 della legge n. 1159 del 1929».

Tale impostazione è stata sostanzialmente ripresa dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 59 del 1958, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 1159 del 1929. Ad avviso della Consulta, è pienamente legittimo che allorquando agli atti dei ministri di culti acattolici siano riconosciuti effetti giuridici per l'ordinamento statale (come l'efficacia del matrimonio), le nomine dei ministri di culto, a questi fini, e solo a questi fini, «ricadano sotto la ricognizione e il controllo dello Stato» attraverso specifici "provvedimenti di approvazione".

Pertanto l'approvazione governativa non occorre per il compimento di atti di culto interni alla sfera religiosa, nè la mancata approvazione limita in alcun modo l'attività pastorale del ministro. La produzione di effetti giuridici per l'ordinamento generale dello Stato di atti compiuti da un ministro di culto,

si pone infatti su un piano del tutto diverso rispetto all'esercizio della libertà di religione: con l'approvazione governativa invero «l'ordinamento generale conferisce ad un soggetto, in quanto ministro di culto, delle facoltà, dei poteri, degli esoneri da limiti cui deve sottostare ogni cittadino» (così ancora la sentenza della Corte costituzionale citata).

Sulla stessa linea, il successivo orientamento assolutamente consolidato del Consiglio di Stato (cfr. Sez. I, 2 febbraio 1995, n. 1039/90) ha ribadito che la mancanza della cd. approvazione «non limita la professione del culto, né la celebrazione del relativo culto, né l'assistenza spirituale ai fedeli», in quanto l'istituto ha invece la sola conseguenza di ampliare «la sfera dei poteri del ministro, ricollegando agli atti compiuti da quest'ultimo nell'esercizio del suo ministero effetti diretti nell'ordinamento dello Stato». La mancata approvazione della nomina «non determina dunque alcun impedimento o interferenza dello Stato», né tantomeno una limitazione della libertà religiosa costituzionalmente garantita, «ben potendo il ministro di culto continuare a esercitare liberamente l'attività pastorale in tutto il territorio nazionale in virtù dei poteri conferiti, con l'unico limite della impossibilità di celebrazione del matrimonio con effetti civili nell'ordinamento dello Stato»<sup>17</sup>.

Ancora il Consiglio di Stato, nella citata pronuncia, chiarisce che, nel procedere all'approvazione, «la valutazione dell'Amministrazione si sostanzia in un apprezzamento indubbiamente *discrezionale*, poiché si tratta di conferire poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini». Di qui la delicatezza della valutazione da compiersi da parte dell'Amministrazione, in seguito alla quale alla «persona che riveste la delicata carica pastorale» di ministro di culto «viene consentito di compiere atti produttivi di effetti giuridici fondamentali nell'ordinamento dello Stato. Non a caso il ministro di culto – almeno secondo taluni orientamenti – assume la qualifica di pubblico ufficiale».

Ai fini dell'approvazione governativa, l'Amministrazione è dunque chiamata a compiere un'istruttoria per verificare una serie di elementi in relazione al richiedente e alla confessione di appartenenza, sia in termini soggettivi, che in termini oggettivi.

Ancora per il citato orientamento del Consiglio di Stato, ai fini dell'approvazione «sotto un profilo oggettivo è necessaria la sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente presso la quale esercitare le funzioni pastorali».

Il punto in questione è stato esplicitato dal Consiglio di Stato in particolare con il parere Sez. I, 11 gennaio 2012, n. 1834/11. Tale pronuncia è stata

---

<sup>17</sup> Così ancora Consiglio di Stato, Sez. I, 23 settembre 2009, n. 2758, che riprende e conferma la precedente pronuncia, Sez. I, 20 febbraio 2008, n. 238.

sollecitata dall'Amministrazione proprio al fine di evitare un esercizio troppo ampio della discrezionalità, volendo invece ancorare l'agire amministrativo a parametri predeterminati. A questo proposito infatti «l'esiguità del numero sembrerebbe deporre a sfavore della rilevanza quali-quantitativa della comunità religiosa e, conseguentemente, della necessità che il ministro debba compiere atti di culto produttivi di effetti giuridici nel nostro ordinamento». Se l'effetto dell'approvazione della nomina del ministro di culto è l'attribuzione agli atti da lui compiuti di effetti non solo per la confessione di appartenenza ma per l'intero ordinamento giuridico generale dello Stato, è necessario che la concessione di una tale prerogativa statale sia giustificata quantomeno da una *effettiva esigenza* in questo senso.

Per contro invece, in modo improprio e difforme da quanto previsto dalla legge, sottolinea ancora il Supremo Consesso amministrativo, «non può non rilevarsi che in alcuni casi la richiesta di approvazione della nomina del ministro di culto appare strumentale ad una *mera forma di legittimazione* dell'organismo religioso in seno alla realtà sociale in cui opera e, pertanto, l'Amministrazione ritiene di avere la potestà di negare l'approvazione della nomina allorquando l'esiguità del numero dei fedeli sia tale da non evidenziare la reale esigenza di collegare agli atti compiuti dal ministro di culto la produzione di effetti giuridici nell'ordinamento».

Sulla consistenza numerica il Consiglio di Stato ha quindi voluto «individuare un modulo base di fedeli al di sopra del quale può essere giustificata la presenza di un ministro di culto munito di autorizzazione alla celebrazione del matrimonio con effetti civili nell'ordinamento dello Stato». In questo senso ha chiarito che «il gruppo di fedeli del particolare culto per il quale è richiesta l'approvazione della nomina di un ministro dovrebbe tendere al valore orientativo di cinquecento persone (...). Ove invece la collocazione sul territorio dei fedeli non sia concentrata in un ambito sufficientemente ristretto ma interessi l'intero territorio nazionale il valore di tale modulo (...) dovrà essere di misura nettamente superiore, orientativamente intorno alle cinquemila unità».

La necessità di una consistenza numerica minima di fedeli ai fini dell'approvazione governativa del ministro di culto è stata peraltro confermata dall'ulteriore parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1326, Adunanza 11 ottobre 2017. Il Consiglio di Stato nella fattispecie era stato consultato proprio alla luce della considerazione per cui vi sono «comunità di fede le quali, per loro parametri organizzativi interni, si presentano alquanto parcellizzate e incapaci di raggiungere una consistenza minima di fedeli indicata nel parere 11 gennaio 2012, n. 1834, e che quindi non avrebbero la possibilità di avere alcun ministro di culto approvato in grado di compiere atti valevoli anche per l'ordinamento giuridico dello Stato».

Il Supremo Consesso amministrativo ha tuttavia assolutamente «confermato in via generale il criterio quali-quantitativo indicato con il parere 11 gennaio 2012 n. 1834», con la precisazione che si tratta di «criteri orientativi e che l'Amministrazione può valutare di volta in volta se approvare la nomina in relazione alle specifiche circostanze del caso concreto».

### *5. Qualche considerazione conclusiva*

A questo punto, una lettura sinottica tra quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2016 e dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 1326 del 2017 è di aiuto da un lato per cogliere la vera essenza dell'istituto dell'approvazione governativa del ministro di culto e d'altro lato, in termini più generali, per comprendere la portata applicativa concreta dei principi di libertà religiosa contenuti nella Carta fondamentale.

La Consulta ha detto in sostanza che i principi in tema di libertà religiosa presenti nella Costituzione non vanno posti sullo stesso piano dei “dettagli” relativi all'atteggiarsi concreto dei rapporti dello Stato con l'una o l'altra confessione contenuti nelle singole leggi di intesa. I principi costituzionali infatti si collocano in un ambito di gran lunga superiore, trovano immediata applicazione e non possono essere subordinati o condizionati ad ulteriori atti legislativi o provvedimenti, in quanto attengono a diritti fondamentali della persona umana che lo Stato riconosce e garantisce nei confronti di tutti. Quando sono in gioco questi principi, come nel caso di consentire l'apertura dei luoghi di culto, non può legittimamente porsi una differenziazione tra confessioni che hanno un'intesa con lo Stato e confessioni che non l'abbiano.

Ancora, seguendo lo stesso ragionamento, sul piano della “eguale libertà davanti alla legge” non appare possibile alcuna forma di discriminazione o di applicazione normativa divergente tra le diverse confessioni religiose, in quanto tutte godono degli stessi diritti di libertà, secondo quanto indicato dalla Carta ed in particolare dagli artt. 8 e 19.

La differenziazione tra le confessioni (che evidentemente in concreto non sono, né possono mai essere, tutte uguali) è legittima solo quando si tratti di singoli aspetti che non riguardano il godimento delle libertà costituzionali (estese sempre e comunque a tutti e non comprimibili), ma sono invece legati a peculiari esigenze della singola comunità di fede che – proprio in ragione della sua essenza concreta – chiede un provvedimento specifico. Si rientra in questa ipotesi allorquando si tratta di conferire effetti per l'ordinamento generale statale ad atti compiuti nella sfera confessionale da parte del ministro di culto, come nel caso del matrimonio religioso, trascrivibile nei registri di stato

civile solo nel caso in cui il celebrante sia stato preventivamente “approvato” a seguito del prescritto procedimento amministrativo.

Come si evince dalle pronunce richiamate, non si tratta di condizionare il godimento della libertà religiosa del ministro di culto ad un provvedimento amministrativo, quanto di conferirgli attraverso l’approvazione speciali facoltà pubblicistiche che esulano da quelle della generalità dei cittadini e che si pongono su un piano del tutto diverso rispetto ai diritti di libertà suoi e della sua confessione di appartenenza.

Per questo – alla luce di quanto specificato dalle ultime pronunce a cui si è fatto cenno – non solo è pienamente legittimo, ma è anche particolarmente opportuno un intervento amministrativo volto a compiere una delicata valutazione discrezionale in ordine alle richieste di approvazione dei ministri di culto. In questo senso, il presupposto di una consistenza numerica minima della comunità di fede di cui è espressione il ministro richiedente rappresenta, prima ancora che un presupposto giuridico, una premessa di fatto per rendere concreta ed effettiva l’esigenza che all’interno di quella stessa comunità siano celebrati matrimoni “con effetti civili”, conferendo la relativa potestà al ministro di culto<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Anche la giurisprudenza di merito ha peraltro confermato l’orientamento per cui l’approvazione governativa del ministro di culto non è un atto dovuto, ma segue ad un attento apprezzamento discrezionale dell’amministrazione, in quanto non incide nella sfera dell’esercizio della attività pastorale e di culto del ministro, quanto in quello del tutto diverso che attiene al conferimento di facoltà ulteriori rispetto a quelle degli altri cittadini. Così ad esempio TAR Lazio, Sez. II *quater*, ord. ric. 855 del 2014: «la mancata autorizzazione governativa della nomina come ministro di culto non impedisce al ricorrente lo svolgimento della sua attività pastorale, incidendo unicamente sulla possibilità di dare effetti civili ai matrimoni dallo stesso celebrati». La stessa sezione nella sent. 5101 del 2012: «l’approvazione governativa della nomina è unicamente finalizzata a consentire la produzione di effetti giuridici validi per l’ordinamento statale di alcuni atti del ministro di culto, ad esempio il matrimonio (...). La carenza di uno dei presupposti oggettivi, ovvero la consistenza numerica, è di per sé motivo idoneo a giustificare il diniego di approvazione governativa della nomina di ministro di culto, senza che sia necessario che l’amministrazione esamini anche gli altri presupposti, posto che comunque l’approvazione non potrebbe essere rilasciata in assenza di uno di essi». Nello stesso senso TAR Puglia, ord. ric. 2498 del 2015: «l’Amministrazione deve avere la potestà di negare l’approvazione della nomina allorquando l’esiguità del numero dei fedeli sia tale da non evidenziare la reale esigenza di collegare agli atti compiuti dal ministro di culto la produzione di effetti giuridici nell’ordinamento».

# *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*

SALVATORE BORDONALI  
*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università di Palermo*

1. Il recente accordo tra l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" e lo Stato italiano pur essendo stato firmato dalle due parti ancora non è stato convertito in legge, motivo per cui non è opportuno parlarne in dettaglio<sup>1</sup>. Il testo è per quanto possibile snello e non in antagonismo e ancor meno in polemica con nessun'altra confessione religiosa; per alcuni aspetti è ripetitivo di altri accordi, ma ciò dipende dalla mancanza di una legge generale alla quale fare rinvio. Da segnalare è la spiccata somiglianza emersa con la Chiesa cattolica e, d'altra parte, la condivisione dei valori civili: quindi l'assenza di veri punti di contrasto. L'Accordo si occupa degli aspetti peculiari delle confessioni nei settori tradizionali, che sono il patrimonio, gli enti, il clero, il suo sostentamento, il matrimonio.

Alla domanda che ci si pone sul perché solo ora un'Intesa, la prima risposta è che la nostra Costituzione contiene norme e principi che consentono quel margine di libertà che è indispensabile per la vita delle confessioni religiose, anche a prescindere da accordi specifici.

Occorre soggiungere che la "legge sui culti ammessi" del 1929 non si è rivelata poi così inconciliabile con il nuovo assetto istituzionale, sotto l'aspetto del rispetto delle diverse confessioni<sup>2</sup>. E che, d'altra parte, la via delle intese non

---

<sup>1</sup> È ben noto il difficile passaggio dalla firma dell'intesa alla sua approvazione da parte del Parlamento, mancando un obbligo costituzionale del Governo alla sua presentazione, come recentemente confermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 2 del 2016); ferma restando la responsabilità sul piano politico (FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, X edizione, aggiornamento a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2013, p. 134; e la diversa opinione di CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 225).

<sup>2</sup> MARIO TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2003, II, p. 641 ss.; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, in VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 29, premettendo

si è rivelata esaustiva ai fini della soluzione del complesso rapporto tra Stato e religioni.

Sembra pertanto opportuna una sia pur breve riflessione sulla situazione giuridica attuale, tenendo però conto del fatto che una cosa è la propaganda politica, altra l'esegesi storico-giuridica.

2. Anzitutto quel che emerge già da un primo approccio è che manca qualcosa all'armonia del sistema, quell'elemento che, guardando al futuro e non solo al passato, lo renda funzionale per il maggior numero dei casi. Questo non c'è stato.

Certo non s'intende negare una tendenza, tutta italiana, all'*inerzia legislativa*<sup>3</sup>, per quanto concerne i problemi di forte impatto sociale<sup>4</sup>, accompagnata, per converso, da una «*bulimica* tensione a governare campi sempre nuovi della vita sociale»<sup>5</sup>, prima di avere esaurito i vecchi; ma nel nostro caso sembra vi abbiano contribuito ragioni storiche ben precise, che risalgono all'epoca risorgimentale, quando si era incrinato e poi spezzato il vecchio sistema portante dell'alleanza tra trono e altare.

Era difficile spiegare la compresenza dell'art. 1 (religione di Stato) e 24 (sull'accesso alle cariche civili e militari) nello Statuto albertino<sup>6</sup> e, ancora, del principio della "libera Chiesa in libero Stato" con la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico.

La Legge sulle Guarentigie pontificie del 13 maggio 1871 intendeva appianare il difficile rapporto con la Chiesa, senza riuscirvi, e comunque non rispondeva all'opportunità politica di quella legge generale sul fatto religioso, la cui assenza fu notata da Francesco Ruffini alla fine dell'Ottocento<sup>7</sup>, deter-

---

di non fraintendere, ritenendolo a torto un *laudator temporis acti*, ma che si deve pur tenere conto della circostanza che tali leggi «continuiamo ad applicarle...e che possono essere lette alla luce dei principi costituzionali».

<sup>3</sup> GAETANO SILVESTRI, "Questa o quella per me pari sono..." *Disinvoltare e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi: giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorosso*, Pisa, 3-4 marzo 2005, Plus -Pisa university Press, Pisa, 2006, p. 173 ss.

<sup>4</sup> Un tema che purtroppo resta d'attualità, come nota GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, cit., p. 15.

<sup>5</sup> ALBERTO PREDIERI, *La produzione legislativa*, in STEFANO SOMOGYI, LUIGI LOTTI, ALBERTO PREDIERI, GIOVANNI SARTORI, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, p. 211 ss.; FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge organica sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 2016, p. 881.

<sup>6</sup> Ai quali articoli si deve aggiungere quello unico della legge Sineo n. 214 del 13 maggio 1871 che, come rileva MICHELE MADONNA, *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Libellula, Tricase, 2012, p. 16, contiene «una chiara affermazione di uguaglianza dei cittadini, quale che sia il loro *status religionis*».

<sup>7</sup> Opportunamente ricordato da FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose "del terzo tipo"*

minando l'incompiutezza del sistema. E tale sarebbe rimasto con la successiva Conciliazione e con l'ulteriore fase aperta dalla svolta istituzionale del 1948.

Ma per quest'ultima, invero, vi è un'attenuante. La Repubblica ereditava in materia due punti di riferimento: i Patti Lateranensi e la "legge sui culti ammessi", entrambi ispirati all'idea della non belligeranza<sup>8</sup>, cioè del componimento del dissidio sorto in epoca liberale e in parte superato – tanto da fare preconizzare ad alcuni autorevoli esponenti ecclesiastici un "riabbraccio" con il Regno<sup>9</sup> – e che non si voleva rimettere in discussione, pur facendo parte per alcuni del bagaglio di culture altre.

3. Sfuggita per un soffio a Vittorio Emanuele Orlando<sup>10</sup>, la Conciliazione costituisce un risultato giustamente attribuito da Francesco Margiotta Broglio "alle medesime direttrici liberali e non al Regime, che intendeva presentarla come una sua creatura"<sup>11</sup>. Lo stesso si deve dire per la coeva "legge sui culti ammessi", formalmente unilaterale, ma nella cui elaborazione erano intervenuti giuristi molto vicini alle confessioni<sup>12</sup>. La legge cioè aveva individuato un percorso equivalente nella produzione giuridica di norme sui culti, che aveva a parametro quelle sulla Chiesa cattolica, ma che aveva come finalità quella di equiparare, per quanto allora possibile, la condizione delle confessioni religiose minoritarie con quella della Chiesa<sup>13</sup>; disvelando, in ultima analisi che era riconducibile alla medesima «impostazione agnostica e favorevole a una pari-

---

*nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 125.

<sup>8</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1952, p. 594, secondo cui «sin dal '20 Mussolini si era reso conto che nel novero delle cose che era possibile umiliare, abbattere, infrangere, non poteva entrare anche la Chiesa»; mentre nella "legge sui culti ammessi" lo stesso A. (*ivi*, p. 656) vi ravvisa un provvedimento «relativamente liberale».

<sup>9</sup> FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge organica sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, cit., p. 898; SALVATORE BORDONALI, *Laicità e conciliazione dopo la grande guerra: spunti di riflessione*, in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 749 ss.

<sup>10</sup> SALVATORE BORDONALI, *Brevi appunti sulla politica ecclesiastica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Incontri meridionali*, 3, 1991, p. 213 ss.

<sup>11</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, p. 256 ss.; FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge organica sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)* cit., p. 898.

<sup>12</sup> MARIO TEDESCHI, *La "legge sui culti ammessi"*, in *Id.*, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, pp. 179-189, dove sottolinea il contributo di Mario Falco nella preparazione del R. D. del '30 sulle Comunità israelitiche; MARIO FALCO, *La nuova legge sulle comunità israelitiche*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1, 1931, p. 51.

<sup>13</sup> SALVATORE BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, giugno 2010, p. 2.



tà tra i culti» che in tal senso «si avvicina alla legislazione liberale di stampo unilaterale»<sup>14</sup>, tipica del periodo precedente. Un'equiparazione voluta<sup>15</sup> che, non a caso, fu riprovata dalla Santa Sede<sup>16</sup>.

Tanto il Concordato che la “legge sui culti ammessi” nella sostanza erano stati il risultato di accordo bilaterale: il primo, per le vie del diritto internazionale, il secondo per via dell'utilizzo di esperti graditi a controparte. Quindi erano il frutto di esigenze di parte. Veniva a mancare – e manca tuttora – un «testo base indicativo del *proprium* di contenuti non negoziabili, valido per tutti i culti»<sup>17</sup>, sul quale modulare il contemperamento di esigenze generali e speciali, che avrebbe dovuto precederli.

4. Un tale rilievo non intende discutere la portata di quelle leggi, ma solo rimarcare che nella bilateralità vengono in gioco aspetti diversi rispetto alla legge generale, in quanto ciascuna parte interviene come portatrice di interessi propri, contrapposti o coincidenti non importa. Ma cosa rappresentasse per lo Stato il fatto religioso era possibile rilevarlo solo implicitamente, non essendo espresso in un testo apposito. Una lacuna che allora era giustificata dall'esigenza della Conciliazione, che lasciava in secondo piano il problema centrale, almeno dal punto di vista sistematico.

5. L'omissione si sarebbe ripresentata ancora una volta nel 1948, quando l'esigenza della pace religiosa, ossia di proseguire e salvare la Conciliazione nella fase convulsa seguita alla caduta del Regime, si presentava con carattere d'urgenza e di generalità<sup>18</sup>. Motivo per cui la soluzione allora adottata fu quella di riproporre, in termini aggiornati, i due vecchi testi per così dire bilaterali o comunque nella sostanza contrattati. Un'operazione che fu facilitata dalla

---

<sup>14</sup> MARIO TEDESCHI, *La “legge sui culti ammessi”*, cit., p. 191.

<sup>15</sup> La legge fu presentata alla Camera, con una «coincidenza voluta e significativa» nel medesimo giorno (30 aprile 1929) del disegno di legge per l'esecuzione dei Patti (VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, VII ed., Giuffrè, Milano, 1951, p. 81).

<sup>16</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *op. cit.*, p. 656; GAETANO CATALANO, *Osservazioni su problemi di dinamica concordataria*, in SALVATORE BERLINGÒ, GIUSEPPE CASUSCELLI (a cura di), *Stato democratico e regime pattizio. Atti dell'incontro di studio, Messina 6-7 giugno 1975*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 100; SALVATORE BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, cit., p. 2, n. 4.

<sup>17</sup> FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge “organica” sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, cit., p. 887.

<sup>18</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, X edizione, cit., p. 55, rileva che i propositi di rivalsa contro la Chiesa dopo la caduta del Fascismo «non erano più attuali nel 1946-1947» e che alla «vigilia delle elezioni per l'Assemblea costituente e del referendum istituzionale, nei congressi dei partiti di sinistra, nessuna voce propose la denuncia dei Patti Lateranensi o una politica ecclesiastica contraria alla Chiesa cattolica».

circostanza che i culti erano rimasti fondamentalmente gli stessi, non essendo allora neppure pensabile il fenomeno delle migrazioni che si è verificato in epoca a noi più vicina e l'irrompere dell'*Islam*, che poco ha in comune con le confessioni religiose che aveva tenuto presenti il legislatore.

Così, l'aspetto dell'armonizzazione con i principi nuovi della Costituzione repubblicana non apparve ostativo al perdurare della legge, anche perché i poteri propri dello Stato costituzionale facevano cadere i principali aspetti in cui si era espresso il Regime. Sappiamo tutti come fu votato l'inserimento dell'art. 7 nella Costituzione, che sanciva la pace, e il valore abnorme che si tentò di darvi una volta approvata (la c.d. costituzionalizzazione dei Patti), ed è stato merito principale di uno studioso, esattamente di Gaetano Catalano, che in una ricostruzione sistematica di quell'articolo, spassionata e non viziata da ideologismi personali, ne propose una lettura elastica e depotenziata, definendola come *lex declaratoria*, che non contiene un precetto nuovo, che nulla costituzionalizza del passato<sup>19</sup>.

In realtà il sistema ideato, a parte l'aspetto formale, non era davvero innovativo, in quanto il problema del bilanciamento con le altre confessioni religiose veniva risolto accentuando l'elemento procedurale della bilateralità, che vigeva solo di fatto nella "legge sui culti ammessi", mentre ora assurgeva con l'art. 8 della Costituzione a un livello di un'ufficialità prima impensabile<sup>20</sup>.

Sembra tuttavia da censurare la scelta compiuta allora di un primo comma dell'art. 7 Cost., che enuncia il principio d'indipendenza e sovranità nell'ordine proprio dello Stato e della Chiesa. Questo sarebbe stato meglio costituisse un articolo a sé, formulato in termini generali, cioè come principio esteso a tutti i culti religiosi<sup>21</sup>. Posto come premessa per il secondo comma, in realtà quel primo comma (nonostante il riferimento testuale alla Chiesa cattolica) fa da presupposto teorico a tutto il sistema dei rapporti bilaterali con le confessioni<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Il ed., Giuffrè, Milano, 1974.

<sup>20</sup> Inoltre, come osserva GIUSEPPE CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 46, si trattava di una regola nuova introdotta dalla Costituzione per completare «il pur significativo riequilibrio di procedure e di strumenti normativi».

<sup>21</sup> Il contenuto dell'articolo di cui trattasi in linea di massima sarebbe dovuto essere nel senso indicato in via d'interpretazione da ANTONIO FUCCILLO (v. ANTONIO FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18, 2019), e cioè che «La distinzione degli ordini deve intendersi in un quadro di senso. L'ordine religioso è un ordine che può completare l'ordinamento dello Stato, il quale si dichiara incompetente in materia religiosa».

<sup>22</sup> Di presupposto teorico al secondo comma parla CESARE MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, Cedam, Padova, 1952, p. 125.

Il sistema ideato, tuttavia, andava oltre l'esigenza per cui era stato approntato, per assurgere a una portata più ampia, divenendo espressione costituzionale del principio pluralista: quello che è sottinteso da tutto il testo costituzionale, ma non espresso in una specifica norma. Gli artt. 7 e 8 Cost. insieme attestano la disponibilità dello Stato a considerare le confessioni religiose come controparte in vista di accordi bilaterali e per raccogliere le esigenze religiose dei cittadini, senza distinzione di appartenenza, dovendosi anzi considerare la pluralità di opzioni religiose – ma anche culturali – in modo positivo.

6. Purtroppo la dottrina, pur accettando il suggerimento di Catalano (spesso senza citarlo), non ha seguito la medesima impostazione distaccata e ha concentrato i suoi sforzi per effettuare una revisione del Concordato del 1929, e non si è curata con altrettanto impegno della circostanza che le intese a norma dell'art. 8 riguardavano solo alcuni culti, talvolta solo una parte all'interno di questi, e che i rimanenti culti (che non volevano o non potevano) rimanevano regolati da una legge in fondo contrattata da altri<sup>23</sup> e comunque inadeguata e in gran parte obsoleta, accentuando per questi il protrarsi delle disuguaglianze<sup>24</sup>.

7. La confusione dei due piani del problema balza evidente nella polemica anticoncordataria che, facendo leva sulla nozione di uguaglianza sancite nell'art. 3 Cost., sosteneva che il Concordato e per suo tramite l'art. 7 Cost. introducevano un diritto privilegiario<sup>25</sup>, come tale contrario a quello di libertà religiosa, con la conseguenza della necessità della «riduzione della Chiesa... allo stato laicale»<sup>26</sup>, al pari delle altre società intermedie. Motivo per cui sarebbe stato bene togliere di mezzo insieme al Concordato anche l'art. 7 Cost.<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> A parte quanto detto circa i contatti "esterni" degli esperti vicini alle Confessioni allora interessate, per le altre sembra sia da condividere il rilievo di CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 242, secondo cui le «confessioni religiose non cattoliche non hanno avuto parte alcuna nell'elaborazione della legislazione sui culti ammessi, e anzi l'hanno subita».

<sup>24</sup> Giustamente osservava MARIO TEDESCHI, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2010, p. 7, che «la negoziazione bilaterale non assicura il pluralismo in quanto è potenzialmente portata ad accentuare le disuguaglianze».

<sup>25</sup> In senso critico, v. le sempre attuali osservazioni di ANTONIO RUGGERI, *Fonti del diritto ecclesiastico e Costituzione*, in *Il Tommaso Natale*, n. unico, 1978, p. 912.

<sup>26</sup> Così, ma in senso critico, ANTONIO RUGGERI, *Fonti del diritto ecclesiastico e Costituzione*, cit., p. 912.

<sup>27</sup> Cfr. la proposta di legge costituzionale avanzata dall'on. Lelio Basso (Atti parlamentari, 23 febbraio 1972, n. 4033); considerata giustamente tra quelle di «scarsa percorribilità parlamentare» da GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, cit., p. 14; nonché per un breve cenno di commento, SALVATORE BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 10, n. 38.

Diverso trattamento veniva riservato alle intese *ex art. 8 Cost.* con le confessioni diverse dalla cattolica, per le quali in definitiva poco o nulla si diceva. Ma l'art. 8 esclude testualmente dalle intese la Chiesa cattolica, motivo per cui abolendo l'art. 7 si sarebbe ricreata la situazione discriminatoria nei confronti dei culti faticosamente superata, questa volta in danno della Chiesa<sup>28</sup>. Neppure sarebbe stata una soluzione quella d'intesizzare il Concordato, comunque approdandosi all'insoddisfacente risultato di sostituire un confessionismo unico con un inedito confessionismo plurimo<sup>29</sup>, o tuttalpiù di pervenire a una legge comune per via negoziata<sup>30</sup>, dove le intese perdono «il carattere di strumenti destinati a rispondere alle esigenze specifiche»<sup>31</sup>.

In definitiva, ancora una volta era messa in discussione la scelta operata dal Costituente nel 1948 di rifiutare «l'incomunicabilità istituzionale tra Stato e confessioni religiose e quindi la separazione»<sup>32</sup>, tipica del separatismo c.d. alla francese<sup>33</sup>, che non sembra avere dato risultati privi d'inconvenienti<sup>34</sup>, mentre viceversa si voleva introdurre il dialogo, facendo leva sui principi costituzionali di libertà e uguaglianza, dei quali però si dava una lettura prevalentemente

---

<sup>28</sup> Come dice FRANCO MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei Patti Lateranensi*, in *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970, p. 122, «l'art. 8 da solo avrebbe portato a restringere il riconoscimento di un principio costituzionale "a tutte le confessioni religiose meno una"».

<sup>29</sup> ENRICO VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, p. 95.

<sup>30</sup> ILIA PASQUALI CERIOLO, *La legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), gennaio 2010, p. 3.

<sup>31</sup> SILVIO FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 21 del 2017, p. 4 ss., sia pure osservando che tale procedura di fatto è utilizzabile solo dalle comunità religiose «che sono sufficientemente forti per utilizzare questo strumento».

<sup>32</sup> SALVATORE BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 9 (ove rimanda, sul punto, a GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U. E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), giugno 2008).

<sup>33</sup> PAOLO CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 155 ss.; MARIA GABRIELLA BELGIORNO DE STEFANO, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 57; LUCIA GIANNUZZO, *Laicità europea e libertà religiosa alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di simboli religiosi: ipotesi ricostruttive*, Libellula Edizioni, Tricase, 2017, p. 90 ss. Sono comunque da tenere presenti le osservazioni di GIUSEPPE CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), novembre 2007, p. 20 ss.

<sup>34</sup> Significativa appare la proposta di *laicisation de la laïcité* da parte di JEAN-PAUL WILLAIME, *1905 et la pratique d'une laïcité de reconnaissance sociale des religions*, in *Archives de sciences sociales de religions* (<https://assr.revues.org/1110>), 2005; nonché MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), 35, 2017, p. 17 ss.

astratta e ideologica<sup>35</sup>, e con il risultato immediato di sovvertire la scelta fatta dal Costituente.

8. Che tale sia stata l'intenzione emerge dall'insistenza e persistenza posta a supporto dell'idea di una "legge generale sulla libertà religiosa"<sup>36</sup>, che già nell'intitolazione riporta indietro nel tempo a un quadro delineato dalle lotte di religione originate dal Protestantesimo, dalla Riforma e dalla Controriforma, per fortuna coperto da parecchi strati di polvere<sup>37</sup>; mentre quella che manca tuttora è una "legge generale e comune sul fatto religioso"<sup>38</sup>, possibilmente chiara e non pletorica, espressione di una disciplina del settore nell'ordine proprio dello Stato<sup>39</sup>, laico ma non separatista, e quale parametro per le eventuali deroghe giustificate da esigenze specifiche delle confessioni e per quelle sopravvenute<sup>40</sup>. Quel *tertium comparationis* di cui tenere conto nella stipula e nell'interpretazione delle intese<sup>41</sup>.

Non un completamento delle intese<sup>42</sup>, che inevitabilmente finirebbe per

---

<sup>35</sup> Con il risultato di pervenire a una lettura "abnorme" del principio. Così, UGO DE SIERVO, *Problemi della laicità nel diritto pubblico*, in GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 193.

<sup>36</sup> Il testo unificato della proposta di (C. 36) Boato e (C. 134) Spini, XV Legislatura, è riportato in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 45 ss.. Ora opportunamente illustrato e discusso in ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS E ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Prefazione di GIULIANO AMATO, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>37</sup> Nel suo pregevole intervento, SILVIO FERRARI (*Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa?*, cit., p. 2 ss.), nota che le leggi sulla libertà di religione in Europa possono essere divise in due gruppi, essendo alcune «leggi sull'organizzazione e il riconoscimento delle comunità religiose» (ad esempio, Austria, Svezia, Finlandia) e le altre «vere e proprie leggi generali sulla libertà di religione» (ad esempio, Spagna, Ungheria, Slovacchia, Lettonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia), dove è «facile osservare che, a parte Spagna e Portogallo, sono tutti paesi ex-comunisti che dovevano ricostruire dalle fondamenta il proprio sistema di relazioni tra Stato e religioni, dopo decenni di regimi dittatoriali», cioè in un contesto dove era necessario intervenire con «normative di ampio spettro», così da «riaffermare il diritto di libertà religiosa a tutti i livelli, a partire da quello della titolarità dei diritti individuali».

<sup>38</sup> MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 68, parla dell'opportunità di «attivare una legge generale sui culti» che implicherebbe il «parziale abbandono della legislazione negoziata e ritorno a quella unilaterale».

<sup>39</sup> Che sia tale, cioè, come dice FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, X ed., cit., p. 114 ss., di non dovere addossare all'interprete il compito di determinare l'ambito della competenza dello Stato.

<sup>40</sup> SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1994, p. 399 ss.; nonché, ID., *Problemi*, cit., p. 15, sull'aggiornamento dei vari protocolli e la stipula di altri successivi.

<sup>41</sup> NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 83.

<sup>42</sup> Ammesso che sia possibile, questo verrebbe a espropriare il Governo del suo potere discrezionale di accedere alle trattative con le confessioni per l'intesa, viceversa ribadito dalla recente sent. Cost. n. 52 del 24 marzo 2016; pur con molte riserve da parte della dottrina (ANTONIO RUGGERI, *Confessioni*

coprire il *proprium* di queste, che è meglio lasciare arbitre dei propri *desiderata*. Al riguardo sembrerebbe sensato il sospetto di Giuseppe D'Angelo di un vizio di parziale incompetenza del legislatore statale<sup>43</sup>, e che comunque una «pervasiva disciplina legislativa»<sup>44</sup> potrebbe risolversi in una violazione del principio di bilateralità. Per non dire che lo sarebbe certamente una normativa «contraddittoria a norme contenute in una legge emanata sulla base di intese»<sup>45</sup>.

9. Le varie proposte, corrette e rinnovate, di una legge sulla libertà religiosa, inoltre, sembrano voler comprendere in un medesimo contesto realtà disomogenee, come quella della credenza religiosa e dell'ateismo<sup>46</sup>, che ne è la negazione, o dell'indifferentismo<sup>47</sup>, cioè di unificare quei profili che, piuttosto che inquadarsi in una confessione<sup>48</sup>, ineriscono al singolo e alle sue facoltà; che, anzi, presuppongono una certa sfera di autonomia<sup>49</sup>. Si tratta di esigenze diverse, se solo si tiene presente, per soffermarsi a un breve esempio, che non

---

*religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016, in Rivista AIC, 2, 2016).*

<sup>43</sup> GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 330 ss.

<sup>44</sup> La notazione è di PAOLO CAVANA (*Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 41, 2017, p. 14, nota 33), che richiama la recente sentenza costituzionale (n. 52 del 2016) dove si afferma che «la mancata stipulazione di un'intesa» non è di per sé incompatibile «con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica».

<sup>45</sup> GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 56; in senso conforme CARLO CARDIA, *Manuale*, cit., p. 242.

<sup>46</sup> Del quale ARTURO CARLO JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Cost.*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1952, p. 64. metteva in rilievo l'aspetto di orientamento a sfondo filosofico.

<sup>47</sup> Giustamente evidenzia PASQUALE LILLO, *I limiti alla libertà religiosa nei lavori parlamentari* (XV Legislatura), in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 125, «una certa sovrapposizione fra la figura della libertà di religione e la (diversa) figura della libertà di coscienza», che pur facendo entrambe parte delle libertà fondamentali non sono del tutto coincidenti sul piano dei contenuti, con conseguenze sul piano applicativo.

<sup>48</sup> GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, ristampa a cura di GAETANO DAMMACCO, Cacucci, Bari, 2007, p. 80, con riferimento all'opportuna distinzione introdotta dalla Costituzione.

<sup>49</sup> Come osserva GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 23, p. 31, p. 43 ss., sulla scorta di Kelsen, che la sfera della libertà «giace al di fuori del diritto e equivale alla semplice negazione dell'esistenza di obblighi giuridici», e più esattamente sono da ritenere giuridicamente «irrelevanti» in quanto riconducibili alla «assoluta discrezionalità» dell'individuo, che tuttavia non implica «disinteressamento da parte dell'ordinamento giuridico e la conseguente mancanza di tutela» che condurrebbe all'arbitrio, anche se contengono un aspetto positivo quale «legittimazione ad affermare nei confronti dello Stato e della comunità la pretesa alla libera esplicazione della propria volontà» (*ivi*, p. 6).

è possibile parlare di ministri del culto per l'ateismo o, in tema di matrimonio, di valori religiosi degli atei da contrapporre al matrimonio civile, ecc., dove l'uguaglianza più facile da realizzare consisterebbe nel trattare il credente da ateo. Proprio con riferimento al matrimonio, sembra doversi aggiungere che una cosa è riconoscere la celebrazione religiosa per conseguire gli effetti civili del matrimonio (civile) e che altra cosa è riconoscere un valore religioso (civile) al matrimonio<sup>50</sup>, che a sua volta non coincide con il riconoscimento agli effetti civili del matrimonio religioso, come avviene per quello canonico, da cui in fondo deriva il matrimonio civile, sia pure oggi basato su diversi presupposti. L'aspetto religioso, piuttosto che disconoscerlo, sembra possibile e forse auspicabile<sup>51</sup> non disconoscerlo, estendendo il riconoscimento civile al valore religioso del matrimonio (il cui regime rimane regolato dallo Stato), conferendovi in tal modo una "forza simbolica" che altrimenti non avrebbe<sup>52</sup>; fermo restando il rispetto delle norme civili, così che possa mai costituire un *vulnus* per la laicità dello Stato, nel senso affermato dalla Corte costituzionale<sup>53</sup>.

Il tema necessita d'approfondimento – cosa che ovviamente non è possibile fare ora – e che può essere risolto solo sgombrando il campo dai pregiudizi ideologici e tenendo presente che, *de iure condito*, lo Stato non è indifferente al fattore religioso, sia pure con i limiti dovuti alla sua laicità.

10. Che alla radice della libertà religiosa stia logicamente quella di pensiero e della sua esplicazione, come appare indiscutibile che sia, non implica che queste si possano regolare con una medesima disposizione di legge, posto che una libertà senza regole sarebbe utopica e che una regola senza libertà sarebbe disastrosa<sup>54</sup>: occorre contemperare le due cose senza annullarne la specificità.

---

<sup>50</sup> FRANCESCO ONIDA, *Matrimonio degli acattolici*, in *Enc. Dir.*, XXV, Giuffrè, Milano, 1975, p. 875; ALESSANDRO ALBISETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 4; ANNA SVEVA MANCUSO, *La rilevanza civile del matrimonio degli acattolici*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2013, p. 46 ss.

<sup>51</sup> Anche tenendo conto del c.d. ritorno della religione nella scena pubblica, accentuato dal fenomeno dell'immigrazione (STEFANO ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile: i problemi della ricerca comparativa*, in FRANCO GARELLI, GUSTAVO GUIZZARDI, ENZO PACE (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 262 ss.).

<sup>52</sup> GUSTAVO GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, in FRANCO GARELLI, GUSTAVO GUIZZARDI, ENZO PACE (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso in Italia*, cit., p. 19.

<sup>53</sup> In una lettura scevra da preconcetti, come osserva FRANCESCO FINOCCHIARO, *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1997, p. 11 ss., se lo Stato (come conferma la Corte costituzionale) «non è indifferente, né avverso, sarà liberale e pluralista, come sembra essere la nostra Repubblica, ma non laico», come potrebbe indurre a ritenere la definizione.

<sup>54</sup> Al riguardo, le note di LUCIANO MUSSELLI, *Una libertà senza limiti? Osservazioni minime sulla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Spini e altri, presentata il 28 aprile 2006 "norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" e sulla proposta di testo unificato*



Per usare un'immagine chiarificatrice è possibile ricorrere a quella delle dita della stessa mano, che sono diverse pur avendo un impianto comune.

In breve, senza avere pretesa alcuna di addentrarsi e ancor meno d'esaurire tale complesso problema, quel che s'intende dire qui è che la legge che manca tuttora è quella che fornisca la base per la regolamentazione del fenomeno religioso nei suoi vari aspetti e segnatamente che costituisca «una piattaforma di diritti riconosciuti a tutte le comunità religiose» sostitutiva della vecchia «legge sui culti ammessi»<sup>55</sup>; ma che questa non può essere surrogata da un diritto comune per via negoziata, che privilegierebbe solo le confessioni in grado di negoziare e nell'ottica circoscritta delle loro peculiari specificità, senza risolvere il problema della disparità. A tal proposito è bene precisare che l'identità della confessione non coincide necessariamente con la specificità delle sue esigenze, e che nell'*iter* di riconoscimento di queste potrebbe subire un affievolimento, che tuttavia può presentare un risvolto positivo nella prospettiva dell'integrazione<sup>56</sup>.

Con quanto detto non s'intende negare l'utilità di una legge che recepisca i punti comuni e ripetitivi delle intese, una sorta di «diritto comune delle intese»<sup>57</sup>, che eviti il c.d. fenomeno delle intese fotocopia, ma ribadire che manca al sistema una legge che contemperi, per quanto possibile, le esigenze delle confessioni senza intesa con quelle con intesa; ma che nello stesso tempo costituisca il modello base per entrambe, che sia rispettoso delle esigenze peculiari delle confessioni ma anche dell'aspetto riconducibile alla dimensione individuale del credente, che – è bene ribadirlo – ha un contenuto essenzialmente negativo<sup>58</sup>. Una legge ordinaria incentrata genericamente sulla libertà, com'è stato osservato, è probabile che possa comportare piuttosto che un rafforzamento un «peggioramento»<sup>59</sup> della condizione di uguale libertà religiosa di tutti i cittadini.

---

del 19 giugno 2007, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 134 ss.

<sup>55</sup> SILVIO FERRARI, *Perché è necessaria*, cit., p. 5.

<sup>56</sup> Il tema è da approfondire; tuttavia, le puntuali osservazioni di ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2010, pp. 16-27.

<sup>57</sup> La definizione è di NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà*, cit., p. 84.

<sup>58</sup> Come dice IVÁN C. IBÁN, *De la libertad religiosa a la promoción de las religiones*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2008, p. 9, «No soy capaz de imaginar una libertad más individual que la religiosa» posto che «La libertad religiosa, en sus orígenes históricos y en su más radical manifestación es un derecho individual».

<sup>59</sup> La frase di SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 114, si riferisce alle due proposte di legge Boato-Spini.



11. Così dicendo non s'intende sminuire affatto l'importanza primaria da attribuire alla libertà religiosa e alla libertà ecclesiastica da cui deriva<sup>60</sup>, specie in questo momento che è disconosciuta in importanti Paesi (India, Cina), anzi protesi ad assumere posizioni egemoniche planetarie, e in alcune declinazioni dell'*Islam*. Piuttosto si esprime il timore che una legge che si intitola "sulla libertà religiosa" possa (uso parole prese a prestito dalla collega Pierangela Floris, forzandone il significato) «oscurare o attenuare il rilievo di altre figure, in particolare la confessione religiosa, alla quale la Costituzione riserva un'attenzione tutta speciale»<sup>61</sup>, e dalle quali non sembra ragionevolmente possibile tornare indietro<sup>62</sup>, rispetto al quadro delineato dalla Costituzione. In altre parole, non è possibile procedere in questo campo partendo dal presupposto o dalla finalità di azzerare la legislazione bilaterale esistente.

Sotto quest'aspetto, la «parificazione alla religione e alle associazioni religiose della credenza filosofica e non confessionale e delle sue strutture associative»<sup>63</sup>, ripresa nel testo di progetto elaborato a Roma dalla Fondazione *Astrid* (il 6 aprile 2017), pur motivata dall'intento di dare una risposta al crescente numero «di cittadini che non si riconoscono in alcuna religione», sembra comportare il rischio di annichilimento paventato<sup>64</sup>. Né sembra potersi ravvisare un'esigenza di uniformarsi alla legislazione europea, dal momento che una tale scelta rappresenterebbe «una novità assoluta nel panorama delle

---

<sup>60</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici minori*, I, Giuffrè, Milano, 1938, p. 121; GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 23, secondo cui «la chiara lettera dell'art. 19 della vigente Costituzione...riconosce il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma individuale o associata», concludendo che «si tratta di un precetto dove la formula della libertà religiosa, considerata come diritto individuale, raggiunge il massimo sviluppo e si configura come una salvaguardia data al cittadino, anzi a chiunque, di non essere in alcun modo vincolato da norme religiose».

<sup>61</sup> PIERANGELA FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 20, 2017, p. 1.

<sup>62</sup> Sottolineava già nel 2007 GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La ricerca di una legge generale*, cit., p. 200, che vi si opporrebbe, comunque, il dato politico dell'assenza di «una maggioranza parlamentare che possa intervenire in questa direzione».

<sup>63</sup> SILVIO FERRARI, *Perché è necessaria*, cit., p. 4.

<sup>64</sup> Pur prescindendo da un'analisi di dettaglio, sembra potersi condividere che la previsione di un pubblico registro prevista nello studio summenzionato non costituisca un ampliamento di libertà per le comunità religiose che in Italia possono, come nota PAOLO CAVANA (*Libertà religiosa*, cit., p. 13) «liberamente operare senza necessità di essere previamente riconosciut[e] o iscritt[e] a un pubblico registro, fruendo della copertura costituzionale di cui agli artt. 3, primo comma, 8, primo comma, 19 e 20 Costituzione: tutte disposizioni le quali, a differenza di altre della Prima Parte dello stesso testo costituzionale, hanno forza immediatamente precettiva e non meramente programmatica»; e altresì (*ivi*, p. 15), che «il sistema della registrazione, non a caso, mai (è stato) accettato da partiti politici e sindacati».

leggi sulla libertà di religione degli altri paesi dell'Unione europea»<sup>65</sup>.

Premesso che tutto è perfettibile<sup>66</sup> – ma il proverbio insegna che l'ottimo è nemico del buono – bisogna riconoscere che la nostra Costituzione garantisce la libertà religiosa con norme (artt. 3, 8, 19 e 20) che hanno immediata forza precettiva<sup>67</sup>, e che considerano tanto il profilo individuale che collettivo. La libertà religiosa e quella delle confessioni potrebbero essere considerate carenti e perfettibili, come ogni cosa, ma non inesistenti o prive dei tratti essenziali, perché non vi è una legge ordinaria sulla libertà religiosa<sup>68</sup>.

12. A tal fine, tuttavia, occorre liberarsi da un malinteso e obsoleto senso dell'uguaglianza, interpretato come principio livellatore e spesso usato per smontare il sistema vigente. Come avverte Paladin<sup>69</sup>, se da un lato nessun ordinamento giuridico potrebbe «difettare di un minimo grado di eguaglianza», dall'altro lato «un ordinamento che non distingua situazione da situazione e tutte le consideri allo stesso modo non è nemmeno pensabile»<sup>70</sup>; o, come dice da sempre la Corte costituzionale, «una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe...il principio dell'eguaglianza»<sup>71</sup>. Piuttosto il principio richiede che situazioni eguali siano trattate in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso<sup>72</sup>.

---

<sup>65</sup> SILVIO FERRARI, *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>66</sup> Molti spunti venivano suggeriti da Giuseppe CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 67 ss.

<sup>67</sup> In particolare, come notava GIORGIO PEYROT negli anni Cinquanta, *Provvedimenti ostativi dell'autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1951, p. 200 ss. (opportunosamente ricordato da GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *op. cit.*, p. 28), l'art. 19 della Costituzione «è norma completa e perfetta in tutti i suoi elementi e come tale è precettiva e non solamente programmatica nei cui confronti un intervento ulteriore del legislatore si appalesa non necessario anche ai soli fini di successive integrazioni o specificazioni».

<sup>68</sup> PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa*, cit., p. 14, osserva che «affermare che la mancata approvazione di una legge organica sulla libertà religiosa priverebbe il nostro ordinamento di una adeguata tutela di tale diritto, costituisce non solo una forzatura ma una vera distorsione della realtà». Per altro verso, pur muovendo dalla prospettiva dell'auspicabile «superamento del regime concordatario», SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà*, cit., p. 115, sostiene che nell'attesa dell'auspicabile superamento di quel regime «rimangono comunque nella pienezza le garanzie contemplate nella Costituzione del 1948 e che il potere di interpretarne il contenuto ed i limiti continui a spettare alla corte costituzionale e ai giudici ordinari del nostro paese».

<sup>69</sup> LIVIO PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 3.

<sup>70</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza* n. 64 del 1961. Inoltre v. GIAN PAOLO DOLSO, in SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 23; SALVATORE BORDONALI, *op. ult. cit.*, p. 19, n. 73.

<sup>71</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza* n. 53 del 1958; nonché GIAN PAOLO DOLSO, *Commentario*, cit., p. 23.

<sup>72</sup> V. CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza* n. 121 del 1973. Cfr., sul punto, quanto rilevato da ENRICO VITALI, ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 31.

L'uguale libertà non implica che vi sia una limitazione della libertà davanti a una diversificazione della stessa, e che la parità si ottenga limitando la specificità di alcuni, tanto più quando la "disparità" non implichi pregiudizio alcuno per gli altri. Se non vi è pregiudizio, anche solo potenziale, della libertà confessionale è bene chiedersi se davvero vi sia una violazione del pari rispetto dovuto a tutte le confessioni.

Piuttosto quelle che sono da evitare e all'occorrenza eliminare sono «le deliberazioni arbitrarie o prive di una ragione giustificativa della discriminazione»<sup>73</sup>, dovendosi giudicare legittima ed anzi dovuta una «ragionevole discriminazione»<sup>74</sup>. In altre parole, non un'uguaglianza a tutti i costi<sup>75</sup>, bensì che sia tale, come dice Cesare Mirabelli, da consentire «le differenziazioni normative dello Stato pluriclasse» e la varietà delle confessioni che vi operano<sup>76</sup>. Si tratta invero della realtà di una comunità non più omogenea sotto l'aspetto religioso, che ormai necessita di differenziazioni interne al sistema<sup>77</sup>, cioè d'un sistema che sia aperto a normative di tolleranza, per consentire la pacifica convivenza in uno spazio sociale definito<sup>78</sup>.

D'altra parte occorre tenere presente che non è possibile in questo campo seguire una logica interventista dello Stato per rimuovere le disuguaglianze senza correre il rischio d'ugualizzare tutte le confessioni svilendone l'essenza di ciascuna di esse e, nello stesso tempo, di ridurre le libertà dei singoli: cioè di compiere un intervento doppiamente anticulturale e liberticida.

Ecco perché sembra da ribadire l'esigenza di sopperire alla mancanza di una "legge generale sul fatto religioso", che non è la "legge sulla libertà religiosa": una legge che chiarisca l'attitudine dello Stato a interferire o meno e in che misura nel campo del fenomeno religioso e, viceversa, i limiti nel recepire le istanze religiose. Cioè una legge che intervenendo chiarisca quando sia possibile l'incontro con le confessioni e nello stesso tempo indichi il para-

---

<sup>73</sup> GIAN PAOLO DOLSO, *op. ult. cit.*, p. 18.

<sup>74</sup> ALDO MARIA SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1975, p. 561 ss.; ROBERTO BIN, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 466 ss.

<sup>75</sup> Così GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La ricerca di una legge*, cit., p. 200, rifacendosi a un'osservazione di Vincenzo Del Giudice.

<sup>76</sup> Più ampiamente, cfr. SALVATORE BORDONALI, *Luoghi comuni, contesto giuridico attuale ed esigenza d'aggiornamento*, in RAFFAELE COPPOLA, CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. Atti del I Convegno Nazionale di Studi dell'A.D.E.C.*, Cacucci, Bari, 2012, p. 222.

<sup>77</sup> MARIO RICCA, *Unità dell'ordinamento giuridico e pluralità religiosa nelle società multiculturali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, p. 88.

<sup>78</sup> SALVATORE BORDONALI, *Le istanze religiose di fronte ai meccanismi di produzione giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2005, p. 87.

metro della deroga da negoziare, che non può consistere, com'è stato sinora, nel Concordato e nelle Intese già stipulate<sup>79</sup>; pur dovendoli tenere nel dovuto conto. In breve: una regolamentazione di base che sta nel diritto comune e che logicamente precede le altre pur necessarie forme di regolamentazione.

13. Il discorso, con tutte le sue lacune, potrebbe ritenersi concluso qui, ma vi è un ulteriore aspetto da considerare. Senza addentrarsi nel tema, che si presta a parecchie letture<sup>80</sup>, della laicità statale<sup>81</sup>, così definita in modo un po' fuorviante da una sentenza della Corte costituzionale<sup>82</sup>, che anzi, come la stessa spiega, illustra l'attitudine dello Stato ad accogliere le istanze di natura religiosa dei cittadini<sup>83</sup>, sembra doveroso segnalare che, da parte loro, tutte le confessioni religiose – a prescindere dai loro rapporti ufficiali con lo Stato – appaiono idonee ad emanare “diritti religiosi”<sup>84</sup>, essendo naturalmente portate ad esprimere regole comportamentali, etiche e morali<sup>85</sup>, che assumono indubbio rilievo in senso alla comunità civile. Queste sono accolte in varia misura in seno alla società e per suo tramite, quando raggiungono un certo grado di diffusione, trovano accesso nei meccanismi di produzione giuridica. Si allude alla c. d. “dimensione pratica della religione” che oltre al culto si esprime nel campo della morale e che attraverso questa, percorrendo l'*iter* di formazione della legge, contribuisce a formare i diritti secolari<sup>86</sup>.

---

<sup>79</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla Multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in AA. VV., *Multireligiosità...*, cit., p. 70, sottolinea il paradosso di un diritto ecclesiastico «che nei suoi tratti fondanti, il pluralismo, la laicità, la libertà di religione – si dibatte tra le esigenze di porre termine alle discipline discriminatorie, vecchie e nuove, e di non compromettere, anche solo potenzialmente, il regime poi assicurato alle confessioni che hanno prescelto la via pattizia e, in primo luogo, la posizione dominante assicurata alla Chiesa cattolica».

<sup>80</sup> Giustamente osserva DANIELE FERRARI, *La libertà di coscienza nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Libellula, Tricase (LE), 2015, p. 56, che vi sono «diverse soluzioni di bilanciamento tra i diversi principi costituenti la laicità» e che «si possono individuare, perlomeno, sei idealtipi di laicità: separatista; autoritaria; anticlericale; di fede civile; di riconoscimento; di collaborazione»; v. anche MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, cit., p. 15 ss.

<sup>81</sup> Più ampiamente, FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, X ed., cit., p. 45 ss.

<sup>82</sup> SERGIO LARICCIA, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1995, p. 383 ss.

<sup>83</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *ivi*, p. 45 ss.; v. CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza n. 203 del 1989*.

<sup>84</sup> SILVIO FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 9 ss.

<sup>85</sup> GUSTAVO GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, cit., p. 14; ANTONIO FUCILLO, *La multireligiosità tra possibile “normazione” ed ipotetica “autonormazione”*, in Id. (a cura di), *Multireligiosità*, cit., p. 268, osserva che «una certa condotta, spesso ha i crismi della ritualità, e la creazione del diritto avviene anche sulla base dell'osservanza di precetti religiosi, anche espressamente non codificati».

<sup>86</sup> SILVIO FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi*, cit., p. 19.

Si tratta di una realtà accanto, rispetto a quella sopra considerata e alla stessa auspicata “legge sul fatto religioso”, dove lo Stato si comporta come un sistema di riferimento organizzante che, partendo dalla consapevolezza dei propri valori<sup>87</sup>, è tuttavia sensibile a recepire messaggi che provengono dal campo religioso<sup>88</sup>, assimilando «valori compossibili nel contesto socio-culturale storicamente e concretamente determinato»<sup>89</sup>. Tali valori, quando vengono in discussione in seno alla comunità civile, danno luogo al sorgere di maggioranze definite a “geometria variabile” in quanto si formano in base a un “consenso etico momentaneo” che risulta pronto a volatilizzarsi a fronte del sorgere d’un problema diverso<sup>90</sup>, in tal modo risultando chiaro quale sia il ruolo del problema in sé in vista della produzione giuridica.

Per altro verso, si assiste a una linea di tendenza europea in cui il quadro di riferimento è sempre più costituito dalle minoranze, tutt’altro che silenziose (il cd. “pluralismo da rumore”), in grado di polarizzare un consenso o di farlo apparire tale, e dove «le sedicenti maggioranze lo sono sempre meno, nell’opinione e nella percezione dei loro stessi esponenti»<sup>91</sup>, ma in grado d’approdare a livello di legge. È un percorso che impensierisce ma che presenta il risvolto positivo di determinare nell’opinione pubblica una crescente disponibilità ad ascoltare le categorie marginalizzate<sup>92</sup> e, più genericamente, il diverso, favorendo le soluzioni di sintesi<sup>93</sup>.

Tale capacità propositiva prescinde dalla presenza d’una confessione organizzata, ma dipende dalla riferibilità degli interessi presi in considerazione ad ambiti “partitamente ascrivibili” alla persona umana in quanto tale e quindi rientranti tra quelli “profani o secolari”. Per tale via, il pluralismo religioso diventa fonte di pluralismo culturale, e «le mete non religiose proprie degli attori sociali intervenienti» pervengono a soluzioni che risultano dotate di «una legittimità e forza simbolica che altrimenti non avrebbero», aggiungendosi

---

<sup>87</sup> Opportuna la notazione di FRANCO GARELLI, *L’esperienza e il sentimento religioso*, in *Un singolare pluralismo*, cit., p. 77 ss., secondo cui il declino della pratica religiosa è minore di quello dell’adesione al credo religioso e dalle sue indicazioni nel campo della morale.

<sup>88</sup> SALVATORE BORDONALI, *Le istanze*, cit., p. 93.

<sup>89</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell’Europa*, in CARLO CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, p. 80, fa riferimento ai valori che possono entrare a fare parte di una regola giuridica.

<sup>90</sup> STEFANO ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile: i problemi della ricerca comparativa*, in AA.VV., *Un singolare pluralismo*, cit., p. 274.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> MATTEO GIANNI, *Riflessioni sul multiculturalismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 5.

<sup>93</sup> PAOLO CAVANA, *I segni della discordia*, cit., p. 164.

(anche se trasformata) la capacità legittimante del campo religioso<sup>94</sup>. Vale a dire che istanze religiose una volta laicizzate e in quanto compatibili con l'ordinamento, si prestano a trasformarsi in leggi dello Stato, che ricevono una duplice adesione, aggiungendosi nei soggetti religiosamente motivati un'ulteriore forza obbligatoria.

In definitiva, anche a negare il ruolo della legislazione bilaterale, va tenuto presente che non appare risolutiva la scorciatoia della separazione e dell'irrelevanza delle istanze religiose, posto che queste possono trovare ingresso nell'ordinamento per altra via, quando risultano in grado d'influenzare i processi formativi della legge. Nel qual caso, il filtro della coerenza del sistema non deve essere riguardato come un limite, bensì come una garanzia, che è quella offerta dallo Stato consapevole del proprio ruolo di sintesi di più culture.

---

<sup>94</sup> GUSTAVO GUIZZARDI, *op. ult. cit.*, p. 18 ss.



*VI SESSIONE*

*L'evoluzione dei rapporti tra Stato e  
confessioni diverse dalla cattolica*





## *Presidenza*

**MANLIO MIELE**

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Direttore del Dipartimento di Diritto Privato  
Università di Padova*

I titoli degli interventi del Prof. Lo Iacono e del Prof. Pasquali Cerioli rappresentano quasi dei palinsesti. La sessione è aperta dalla relazione del Prof. Lo Iacono concernente i rapporti tra giurisdizione confessionale e giurisdizione statale in materia disciplinare.

Ora, per utilità comune, vorrei ricordare che il Prof. Pietro Lo Iacono fa riferimento all'art. 23 del Trattato del Laterano, una disposizione normativa stranamente presente nel Trattato ma non nel Concordato il cui capoverso – come è stato osservato – recita: «(...) avranno senz'altro piena efficacia giuridica anche a tutti gli effetti civili in Italia le sentenze e i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili circa persone ecclesiastiche e religiose e concernenti materie spirituali e disciplinari».

Perché ho parlato prima di palinsesto? Perché dall'art. 23 del Trattato Lateranense bisognerebbe risalire al famoso art. 17 della Legge delle Guarentigie e dall'art. 17 della Legge delle Guarentigie si potrebbe risalire all'appello per abuso. L'art. 17 della Legge delle Guarentigie aveva lo scopo di abolire l'appello per abuso, prevedendo però che i provvedimenti ecclesiastici fossero privi di effetto se contrari «alle Leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle Leggi penali se costituiscono reato».

A seguire vi sarà la relazione del Prof. Ilija Pasquali Cerioli sui novant'anni dell'art. 5 della “legge sui culti ammessi”.

La relazione del Prof. Pasquali Cerioli si colloca all'indomani della costituzione della commissione Segre. Magari potremmo affrontare e seguire i lavori della commissione Segre tenendo presente le indicazioni che ci darà il Prof. Pasquali Cerioli.

Un'ultima annotazione in relazione ad una battuta di Piacentini: quando Piacentini tratta del “come” si costruisce il vilipendio afferma che nell'ambito della discussione tra confessioni il vilipendio deve essere ravvisato sempre dal punto di vista di chi discute, non sul piano oggettivo. Mi pare che questa sia un'indicazione tuttora utile.

# *L'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano e la "legge sui culti ammessi". Rapporti tra giurisdizioni in materia disciplinare*

**PIETRO LO IACONO**

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università Lumsa di Palermo*

## *1. Brevi considerazioni introduttive*

L'argomento in esame concerne una tematica alquanto delicata e che più volte ha diviso dottrina e giurisprudenza, cioè quella relativa al rapporto esistente tra la potestà di giurisdizione (intesa qui nell'accezione canonistica del termine e non come semplice sinonimo della funzione giudiziaria) delle confessioni religiose e la sovranità statale. La questione, ben lungi dall'esaurirsi nell'analisi della relazione dialettica intercorrente tra la «libertà della confessione» e la «libertà nella confessione» (analisi che appare certo non semplice), riveste, almeno così ci pare, una portata molto più ampia, ricollegandosi a problematiche di ordine generale, quali: lo *status* giuridico delle confessioni religiose – in specie dei culti acattolici – all'interno dell'ordinamento italiano; la competenza del giudice civile a sindacare gli atti con cui la Gerarchia (useremo il termine «Gerarchia», che, è noto, è prettamente canonistico, in senso lato per indicare coloro che all'interno del gruppo confessionale rivestono una posizione di preminenza rispetto ai semplici *fideles*) esercita le funzioni di governo della comunità dei fedeli.

Non va dimenticato, infatti, che l'esigenza di accertare se, ed in che misura, l'autorità civile possa esercitare un sindacato sui provvedimenti sanzionatori emanati dalla Gerarchia prescinde dalla specifica questione relativa all'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano<sup>1</sup> ed appare dotata di

---

<sup>1</sup> Com'è noto, l'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense recita: «Avranno invece senz'altro piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari».

In merito all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale concernente l'ermeneusi della norma, ci sia consentito rinviare a PIETRO LOIACONO, *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni*

valenza più generale, in quanto all'interno di qualunque gruppo confessionale sussiste una tensione dialettica tra il potere d'imperio esercitato da coloro che governano la comunità e la sfera di autonomia propria dei singoli fedeli. L'assenza, con riferimento ai culti acattolici, di una previsione normativa analoga all'art. 23 cpv. non elimina la possibilità che gli organi giudiziari dello Stato siano chiamati a valutare atti e provvedimenti che costituiscano estrinsecazione della potestà di governo propria dell'autorità confessionale. Da qui l'interesse della tematica in oggetto.

## *2. L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense e l'insindacabilità assoluta dei provvedimenti canonici*

L'art. 23, co. 2, del Trattato Lateranense<sup>2</sup>, norma frutto di una negoziazione certo non semplice<sup>3</sup>, destò immediatamente l'interesse della dottrina. Ciò ad un duplice scopo: individuare quale tipo di collegamento esso stabilisse tra l'ordinamento canonico ed il diritto italiano<sup>4</sup>; accertare quale fosse la reale efficacia giuridica degli atti presi in considerazione dalla norma e quale tipo di controllo l'autorità statale potesse esercitare su di essi.

In ordine a quest'ultimo aspetto la questione relativa all'interpretazione dell'art. 23 cpv. venne ricondotta alla più generale problematica concernente lo *status* giuridico attribuito alla Chiesa cattolica dai Patti Lateranensi e le differenze intercorrenti fra siffatto *status* e quello delineato dalla Legge delle Guarentigie. Nel periodo compreso tra la stipula dei Patti Lateranensi e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la grande maggioranza della dottrina ritenne, infatti, che la norma in esame, attribuendo rilevanza civile alla *potestas iurisdictionis* esercitata dalla Gerarchia, integrasse e modificasse

---

*giurisdizionaliste e tutela dell'ordinata colligatio (A vent'anni dalla stipula dell'Accordo di Villa Madama)*, in *Iustitia*, 2004, p. 247 ss.

<sup>2</sup> Per il contenuto dell'art. 23, comma 2, del Trattato, cfr. *supra*, alla nota n. 1.

<sup>3</sup> Cfr., per tutti, FRANCESCO PACELLI, *Diario della Conciliazione* (a cura di MICHELE MACCARRONE), LEV, Città del Vaticano, 1959, *passim*. Cfr. anche CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975, pp. 346-348.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. LUIGI DE LUCA, *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Cedam, Padova, 1943, pp. 160-167, il quale ritiene che la norma *de qua* realizzi, a seconda dei casi, o un rinvio formale condizionante, o un rinvio formale misto. Con la prima locuzione l'Autore indica un tipo di collegamento interordinamentale in cui esterno è solo l'oggetto cui si rinvia, mentre gli effetti giuridici della *colligatio* sono determinati dall'ordinamento rinviante; con la seconda locuzione si indica, invece, un tipo di collegamento in cui si ricorre ad un ordinamento esterno per determinare sia l'oggetto del rinvio, sia gli effetti che discendono dalla *colligatio*.

un principio generale desumibile da tutto il complesso della normativa pattizia, ed in particolare dall'art. 1 del Concordato<sup>5</sup>, cioè quello dell'autonomia della Chiesa nei confronti dell'autorità statale.

Le sentenze e i provvedimenti contemplati dall'art. 23 cpv. venivano presi in considerazione, invero, non come meri fatti giuridici, ma come frutto dell'esercizio di una vera e propria potestà giurisdizionale intesa nell'accezione canonistica della locuzione e cioè comprensiva della funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria<sup>6</sup>.

La *ratio* di siffatta disciplina peculiare doveva essere ravvisata, proseguiva l'opinione *de qua*, nel particolare ruolo rivestito dai chierici e dai religiosi all'interno dell'organizzazione ecclesiastica: il clero, sia secolare, che regolare, costituiva lo strumento principale attraverso cui la Chiesa poteva adempiere la propria missione spirituale. Era logico, quindi, che la *potestas iurisdictionis* venisse esercitata su di esso in maniera particolarmente rigida e che tale peculiare rapporto di subordinazione gerarchica fosse riconosciuto anche dall'ordinamento italiano<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> L'art.1, comma 1, del Concordato Lateranense, è risaputo, recitava: «L'Italia, ai sensi dell'art. 1 del Trattato [l'art. 1 del Trattato stabiliva che «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato»: *n.d.a.*], assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente Concordato; ove occorra, accorda agli ecclesiastici per gli atti del loro ministero spirituale la difesa da parte delle sue autorità».

<sup>6</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *La giurisdizione sui chierici e sui religiosi in materia spirituale e disciplinare (Osservazioni sull'articolo 23, 2° comma del Trattato Lateranense)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1933, p. 554, secondo cui «Pare pertanto più esatta l'opinione accolta dalla maggioranza degli scrittori che l'attività consentita alla Chiesa dall'art. 23 del Trattato rivesta i caratteri di una vera giurisdizione, inteso questo concetto, non nel senso ristretto di protezione di interessi o diritti subbiettivi in conformità del diritto obiettivo, ma nel significato più ampio, secondo il diritto della Chiesa, di potestà piena e perfetta»; MARIO ZACCHI, *La insindacabilità da parte del giudice civile degli atti e provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia spirituale e disciplinare e concernenti persone ecclesiastiche o religiose*, *ibidem*, 1940, p. 410 (nota a Trib. Roma, 29 maggio 1940), ove si afferma che «Qui la giurisdizione ecclesiastica è riconosciuta come vera giurisdizione [corsivo nel testo: *n.d.a.*]»; FERNANDO DELLA ROCCA, *L'art. 23 del Trattato Lateranense e i limiti della sua applicabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 1943, cc. 337-342 (nota a Cass., sez. un., 24 marzo 1943); GIULIO MERLINI, *Sindacabilità dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica da parte dell'autorità civile*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1943, p. 198 ss. (nota a Cass., sez. un., 4 febbraio 1943), secondo cui l'art. 23, comma 2, riconosce all'autorità ecclesiastica «una vera e propria potestà giurisdizionale». *Contra*, cfr. ORIO GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1937, *passim*, secondo cui la circostanza che l'art. 23 cpv. si riferisca a rapporti giuridici sottratti alla competenza dello Stato ed inclusi nella sfera di autonomia della Chiesa esclude che le sentenze ed i provvedimenti contemplati dalla norma acquisiscano rilevanza nel diritto italiano come estrinsecazione dell'esercizio di un potere giurisdizionale; PIER GIOVANNI CARON, *Efficacia civile degli atti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1944-45, pp. 252-255.

<sup>7</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 552; MARIO ZACCHI, *op. ult. cit.*

Che il secondo comma dell'art. 23 attribuisse rilevanza civile alla giurisdizione ecclesiastica era reso evidente, secondo l'indirizzo in oggetto, dal tenore letterale della norma, la quale, riconoscendo ai provvedimenti canonici «piena efficacia giuridica anche a tutti gli effetti civili», sanciva espressamente che quanto stabilito all'interno dell'ordinamento confessionale sarebbe stato, per effetto di una semplice comunicazione ufficiale, «trasposto» nel diritto statale, mantenendo immutate le proprie caratteristiche genetiche e la propria forza cogente<sup>8</sup>. Si sottolineava come non fosse possibile distinguere tra la rilevanza canonica del provvedimento ed i suoi effetti civili, evidenziandosi come la *ratio* giustificatrice dell'art. 23 cpv. fosse proprio quella di assicurare che l'atto producesse nell'ambito dell'ordinamento italiano tutte le conseguenze giuridiche di cui era suscettibile<sup>9</sup>. In particolare, qualora il provvedimento avesse modificato lo *status* canonistico di un ecclesiastico o di un religioso, attribuendogli, o negandogli, un dato diritto, siffatta situazione subiettiva avrebbe dovuto essere riconosciuta anche dall'ordinamento italiano<sup>10</sup>.

Affinché si realizzasse siffatto adeguamento non sarebbe stato sempre necessario l'intervento del giudice civile. In talune fattispecie, proseguiva la tesi in parola, l'esecutività del provvedimento canonico sarebbe stata conseguenza diretta ed immediata della comunicazione all'autorità italiana: qualora si fosse voluto ottenere dall'autorità amministrativa l'emanazione di un atto che riproducesse pedissequamente quello adottato dalla Gerarchia; nel caso in cui gli effetti civili si sarebbero potuti produrre attraverso i «mezzi ordinari di polizia»; qualora si fosse rivelato necessario modificare in via di urgenza determinate situazioni di fatto<sup>11</sup> (non veniva precisato a quali situazioni si alludesse). In tutte le altre ipotesi l'esecutorietà della sentenza o del provvedimento canonico avrebbe richiesto, invece, l'intervento dell'autorità giudiziaria statale.

---

<sup>8</sup> Cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *op. cit.*, c. 340; GIULIO MERLINI, *op. cit.*, p. 199.

<sup>9</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 557; GIULIO MERLINI, *op. cit.*, pp. 202-204 e 206 ss.

<sup>10</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 552 ss., ove si afferma che «nelle contestazioni, le quali abbiano per presupposto un atto dell'autorità ecclesiastica che rientri fra quelli preveduti in detto articolo [l'art. 23 cpv.: *n.d.a.*], l'autorità giudiziaria dovrà sempre dichiarare che l'atto è legittimo», e p. 557 ss.; MARIO ZACCHI, *op. cit.*, p. 411; FERNANDO DELLA ROCCA, *op. ult. cit.*, secondo cui «sarà sempre e solo nell'ordinamento canonico che dovrà procedersi per vincere la presunzione di legalità di quell'atto o provvedimento»; GIULIO MERLINI, *op. cit.*, p. 199; PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, pp. 235-240.

<sup>11</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 564 ss.; GIULIO MERLINI, *op. cit.*, p. 200 ss. Sembra aderire a siffatta tesi anche PIER GIOVANNI CARON (*op. cit.*, pp. 245-248), secondo cui il provvedimento canonico acquista *ipso iure* piena efficacia giuridica «nel momento stesso in cui viene comunicato all'autorità statale». *Contra*, cfr. MARIO ZACCHI, *op. cit.*, p. 410, il quale afferma che ai provvedimenti contemplati dall'art. 23 cpv. «non si riconosce, nell'ambito statale, una *vis coattiva* immediata, ma soltanto mediata», ammettendo implicitamente, almeno così ci pare, la necessità dell'intervento dell'autorità giudiziaria civile.

Va rilevato che, secondo l'orientamento in esame, avrebbero goduto di esecutorietà anche le sentenze ed i provvedimenti aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie o di misure restrittive della libertà personale, quali la *praescriptio commorandi in certo loco vel territorio* e la *prohibitio commorandi in certo loco vel territorio*<sup>12</sup>. Pur con qualche incertezza si riteneva che anche in tali ipotesi gli organi statali avrebbero dovuto collaborare con la Gerarchia affinché la sanzione venisse applicata coattivamente<sup>13</sup>: ciò in conformità allo scopo per il quale l'art. 23 cpv. era stato elaborato e cioè consentire che i provvedimenti canonici fossero resi esecutivi anche qualora il destinatario non volesse ottemperarvi spontaneamente<sup>14</sup>.

L'unico limite all'efficacia civile degli atti in parola era rappresentato, proseguiva la tesi *de qua*, dalla loro inidoneità ad incidere su quelle situazioni subiettive, attive e passive, che non fossero in alcun modo riconducibili alla qualifica di ecclesiastico o a quella di religioso. L'autonomia riconosciuta alla Chiesa concerneva esclusivamente la materia spirituale e disciplinare<sup>15</sup>, sicché l'operatività della presunzione di legittimità dei provvedimenti canonici era condizionata alla circostanza che l'autorità ecclesiastica non avesse invaso ambiti riservati alla competenza dello Stato.

Sarebbe stato illegittimo, perciò, quel provvedimento che avesse preteso di modificare *status* giuridici conferiti e regolamentati dal diritto statale, primo

---

<sup>12</sup> Cfr. il can. 2298, nn. 7 e 8, del *Codex* pio-benedettino, nonché il can. 1336, §1, n. 1, del *Codex* latino vigente ed il can. 1429 del *Codex* delle Chiese orientali.

<sup>13</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, pp. 561-564, secondo cui «Nulla vieta che gli effetti di codeste sanzioni vengano realizzati con la collaborazione degli organi statali, nel primo caso [quello della *praescriptio* o *prohibitio commorandi: n.d.a.*] mediante semplici misure di polizia e, nel secondo [quello della sanzione pecuniaria: *n.d.a.*], riconoscendo il diritto alla percezione dell'ammenda»; PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, p. 249, ove si osserva che «Poiché, quindi, queste pene hanno il carattere di sanzioni disciplinari, piuttosto che di pene vere e proprie, ne consegue che lo Stato non sarebbe competente ad esercitare il proprio sindacato sulle sentenze e sui provvedimenti ecclesiastici irrogativi di tali pene e a negare la "piena efficacia giuridica" agli atti stessi».

<sup>14</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, pp. 562 e 565.

<sup>15</sup> Sull'esatta individuazione delle materie spirituali e disciplinari, cfr. PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, pp. 224-234. L'Autore rileva che rientrano nelle materie spirituali «tutti gli atti attinenti alle funzioni di culto e di magistero della Chiesa, nonché quegli atti emanati dall'autorità ecclesiastica nell'esercizio della *potestas regendi*, i quali abbiano esclusivo riferimento al raggiungimento dei supremi fini ultraterreni della Chiesa stessa» (p. 232). Circa, poi, le materie disciplinari, considerate dal Caron come strettamente connesse, quantomeno di regola, alle *res spirituales*, si osserva che «allorché il provvedimento ecclesiastico tenda unicamente al raggiungimento del fine supremo della Chiesa, il "bonum animarum", e da esso esuli il carattere di sanzione a carico dell'ecclesiastico o del religioso nei cui confronti viene emanato, esso ha carattere meramente spirituale. Avrà invece carattere disciplinare, allorché, per il raggiungimento dei suoi fini, l'autorità ecclesiastica intenda applicare una sanzione contro l'ecclesiastico od il religioso» (p. 234).

fra tutti quello di cittadino<sup>16</sup>.

Al di fuori dell'ipotesi in cui l'atto avesse invaso l'ambito di competenza dell'ordinamento secolare non era possibile, secondo l'*opinio* in esame, esercitare alcun sindacato, né di legittimità, né di merito.

Veniva sottolineato, in particolare, come non potesse negarsi la piena efficacia giuridica di un provvedimento canonico adducendo che lo stesso fosse lesivo di situazioni giuridiche subietive: cioè, sia qualora si trattasse di diritti soggettivi aventi origine all'interno dell'ordinamento confessionale (i cd. diritti soggettivi canonici), sia qualora si trattasse di diritti soggettivi attribuiti dall'ordinamento statale (i cd. diritti soggettivi civili).

Con riferimento ai primi, la dottrina sottolineava che essi avevano carattere agiuridico (l'affermazione non sembra condivisibile, data l'impossibilità, a nostro giudizio, di individuare «diritti» che siano «agiuridici») e che, in ogni caso, erano estranei alla sfera sottoposta alla sovranità statale: da qui l'impossibilità di prenderli in considerazione<sup>17</sup>.

In ordine ai secondi, veniva rilevato che, poiché le sentenze ed i provvedimenti menzionati dall'art. 23 cpv. concernevano materie spirituali, sottratte alla competenza dell'autorità secolare, non era ipotizzabile che potessero ledere diritti soggettivi civili: era impossibile, infatti, secondo l'opinione in esame, che nell'ambito riservato all'autonomia della Chiesa sorgessero situazioni giuridiche rilevanti per gli ordinamenti statuali<sup>18</sup>. Si aggiungeva, inoltre, che, anche a voler ritenere sussistenti tali situazioni giuridiche, si sarebbe trattato, comunque, di diritti non azionabili davanti al giudice civile<sup>19</sup> (anche questa affermazione non pare condivisibile, poiché se lo Stato attribuisce dei diritti, non può poi negare al loro titolare la tutela giurisdizionale).

Le uniche fattispecie nelle quali al giudice italiano sarebbe stato consentito

---

<sup>16</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 557, ove si afferma che «il provvedimento emanato in base alla legge canonica non può distruggere i diritti acquisiti dall'ecclesiastico in qualità di cittadino», e p. 559 ss.

<sup>17</sup> Cfr. PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, pp. 256-261.

<sup>18</sup> Cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *op. cit.*, c. 338, secondo cui nell'ordinamento italiano non possono configurarsi «diritti subietivi privati contrastanti con un provvedimento del genere di quelli previsti dall'art. 23 del Trattato»; PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, pp. 261-268, il quale ritiene che nell'ambito delle materie spirituali e disciplinari «diritti di questa specie [soggettivi civili: *n.d.a.*] non possano neppure sorgere».

<sup>19</sup> Cfr. EMANUELE PIGA, *op. cit.*, p. 552 ss., ove si afferma che «gli interessi degli ecclesiastici o dei religiosi in conflitto con i provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia spirituale o disciplinare, anche quando potessero assurgere a dignità di diritti soggettivi secondo i principi accolti nel diritto statale, non sarebbero mai tutelabili davanti alla giurisdizione civile»; MARIO ZACCHI, *op. cit.*, p. 411; GIULIO MERLINI, *op. cit.*, p. 199, secondo cui l'ecclesiastico od il religioso non può rivolgersi al giudice civile «neppure se si tratti di interessi che, secondo i principi del nostro ordinamento positivo, assurgono a veri e propri diritti soggettivi».



di negare efficacia giuridica ai provvedimenti canonici, adducendo che essi violavano diritti soggettivi civili, avrebbero riguardato, proseguiva l'indirizzo in parola, le violazioni indirette di siffatti diritti, cioè le violazioni che fossero conseguenza della contrarietà dell'atto ad una legge statale o ad uno dei principi fondamentali ricompresi nella nozione di ordine pubblico.

Si trattava, però, di ipotesi considerate assolutamente residuali e quasi scolastiche: si puntualizzava, inoltre, che, in ogni caso, sarebbe stato possibile negare l'efficacia civile solo in presenza di una contrarietà che fosse grave e palese<sup>20</sup>.

In definitiva, le uniche eccezioni che l'ecclesiastico o il religioso colpiti dal provvedimento avrebbero potuto sollevare davanti al giudice civile sarebbero state quelle relative all'inesistenza dell'atto, o alla circostanza che l'autorità confessionale avesse invaso l'ambito di competenza statale.

Sulla base di siffatto orientamento, condiviso, lo ribadiamo, dalla dottrina prevalente, si riteneva che, di regola, il giudice statale non avrebbe mai potuto condannare l'autorità ecclesiastica a risarcire i danni provocati da un provvedimento illegittimo: della questione, infatti, avrebbe dovuto essere investito il giudice canonico, il quale avrebbe applicato l'unico diritto rilevante in materia, cioè quello della Chiesa<sup>21</sup>.

Solo dopo che l'autorità ecclesiastica, in un autonomo giudizio, avesse dichiarato l'illegittimità della sentenza o del provvedimento, si sarebbe potuta ammettere la competenza del giudice italiano a decidere circa l'eventuale risarcimento dei danni<sup>22</sup> (propugnava, però, una soluzione diversa lo Jemolo, il quale riteneva possibile, in alcune ipotesi, che il fedele si rivolgesse direttamente alla magistratura statale per ottenere un ristoro economico<sup>23</sup>): si trattava, quindi, almeno così ci pare, di un'eventualità assai remota, dato che molto raramente l'autorità giudiziaria italiana avrebbe potuto considerare come produttiva di un danno civilmente rilevante la violazione di un diritto subiettivo canonico. Le uniche situazioni giuridiche subiettive sulle quali i giudici ecclesiastici avrebbero potuto pronunciarsi sarebbero state, invero, quelle riconosciute dal diritto della Chiesa.

---

<sup>20</sup> Cfr. PIER GIOVANNI CARON, *op. cit.*, pp. 240 e 268.

<sup>21</sup> Cfr. FERNANDO DELLA ROCCA, *op. cit.*, c. 341, secondo cui «è la Chiesa e non lo Stato che deve valutare a tutti gli effetti, e quindi anche per quanto concerne il risarcimento dei danni..., dove sia – per usare le parole dello Jemolo – “la ragione e dove sia il torto, dove il comportamento conforme e dove difforme dal diritto”, che non può non essere che il solo diritto della Chiesa».

<sup>22</sup> Cfr. GIULIO MERLINI, *op. cit.*, p. 207.

<sup>23</sup> Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Competenza dei giudici statali nelle controversie in materia di patronato*, in *Rivista di diritto privato*, 2, 1932, p. 260 ss. (nota a Trib. Alessandria, 28 marzo 1932); *Id.*, *Significato e valore dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano*, in *Foro italiano*, 1, 1941, cc. 577 ss. (nota a App. Roma, 8 aprile 1941).

Posizione sostanzialmente non dissimile fu assunta dalla giurisprudenza, sia di merito, che di legittimità, la quale ritenne che le fosse precluso qualsiasi sindacato, non solo di sostanza, ma anche di forma<sup>24</sup>. Secondo i giudici italiani, i soli controlli possibili erano quelli volti ad accertare: se il provvedimento esisteva realmente; se riguardava materie spirituali o disciplinari; se aveva come destinatario un ecclesiastico o un religioso<sup>25</sup>. Una volta compiuti con esito positivo siffatti accertamenti, all'autorità giudiziaria statale era vietato compiere qualsiasi indagine sul merito o sulla legittimità dell'atto, essendo questo totalmente insindacabile (gli unici giudici competenti erano quelli canonici); alcune pronunce precisavano, al riguardo, che davanti al giudice civile non poteva essere eccepita nemmeno la circostanza che la sentenza o il provvedimento fosse stato emanato da un organo che, secondo le norme canoniche, era sprovvisto della relativa competenza<sup>26</sup>.

Conseguentemente, proseguiva l'orientamento in esame, alle sentenze ed ai provvedimenti presi in considerazione dall'art. 23 cpv. doveva attribuirsi piena efficacia giuridica civile, senza che potesse eccepirsi che essi fossero in contrasto con le leggi statali o con i principi di ordine pubblico, o che fossero lesivi di diritti soggettivi: eventuali istanze in tal senso dovevano ritenersi improponibili per difetto di giurisdizione<sup>27</sup>. Siffatta insindacabilità si estendeva anche alle conseguenze patrimoniali dei provvedimenti canonici: non era possibile scindere il contenuto sostanziale dell'atto dagli effetti civili, anche di ordine economico, che ne fossero derivati<sup>28</sup>. Si concludeva, pertanto, che, in base all'art. 23, com-

---

<sup>24</sup> Cfr. Cass., sez. un., 24 marzo 1943, n. 671, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1943, p. 197 ss. (con nota di GIULIO MERLINI, cit.), in *Foro italiano*, 1, 1943, cc. 493 ss. ed in *Giurisprudenza italiana*, I, 1943, cc. 337 ss. (con nota di FERNANDO DELLA ROCCA, cit.); Trib. Roma, 29 maggio 1940, in *Foro italiano*, 1, 1940, cc. 1012 ss. e in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1940, p. 408 ss. (con nota di MARIO ZACCHI, cit.); Trib. Roma, 16 dicembre 1940, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1941, p. 64 ss.; App. Roma, 8 aprile 1941, in *Foro italiano*, 1, 1941, cc. 576 ss. (con nota di ARTURO CARLO JEMOLO, cit.).

<sup>25</sup> Cfr. App. Roma, 8 aprile 1941, *cit.*, cc. 580 ss., ove si sottolinea che il provvedimento canonico aveva colpito il destinatario «non nelle sue qualità generali e nei suoi diritti di uomo e di cittadino, ma nella sua particolare condizione che gli derivava.....dall'appartenenza ad una comunità religiosa».

<sup>26</sup> Cfr. Trib. Roma, 29 maggio 1940, *cit.*, c. 1017, secondo cui è inammissibile «un esame sulla competenza di quale autorità ecclesiastica dovesse pronunciare il provvedimento impugnato, entro quali limiti e con quale procedura»; Trib. Roma, 16 dicembre 1940, *cit.*, p. 66.

<sup>27</sup> Cfr. Cass., sez. un., 24 marzo 1943, *cit.*, p. 206, ove si afferma che «la legittimità del provvedimento ecclesiastico, nella materia spirituale e disciplinare, non può essere discussa davanti alle autorità giudiziarie del Regno, quand'anche riguardi diritti subiettivi privati del cittadino, appartenente al clero regolare o secolare»; Trib. Roma, 29 maggio 1940, *cit.*, cc. 1016 ss.

<sup>28</sup> Cfr. Cass., sez. un., 24 marzo 1943, *cit.*, p. 200, ove si afferma che «l'efficacia nel Regno deriva *ipso iure* dal provvedimento per sé stesso, salva la formalità estrinseca della comunicazione all'autorità civile: efficacia che si estende a tutti gli effetti civili che ad esso si ricollegano»; Trib. Roma, 29 maggio 1940, *cit.*, c. 1017, secondo cui deve attribuirsi efficacia civile alle sentenze ed ai provvedimenti canonici anche quando essi possano avere «ripercussioni sul patrimonio, o spiegare

ma 2, che aveva attribuito, a tutti gli effetti, rilevanza civile alla giurisdizione canonica, gli ecclesiastici ed i religiosi non erano titolari di diritti soggettivi che fossero azionabili davanti all'autorità giudiziaria italiana<sup>29</sup>.

### 3. *L'interpretazione «costituzionalmente orientata» dell'art. 23 cpv.*

Successivamente all'entrata in vigore della Carta costituzionale il dibattito dottrinale relativo all'effettiva portata dell'art. 23 cpv. fu dominato dal tentativo di individuare l'interpretazione che meglio armonizzasse la norma con i principi contenuti nella nuova Legge fondamentale.

La grande maggioranza degli Autori riteneva che rientrasse nella competenza dello Stato determinare quale dovesse essere realmente l'efficacia giuridica civile delle sentenze e dei provvedimenti canonici. L'impegno assunto dallo Stato con la stipula dei Patti Lateranensi si esauriva nella rinuncia a sottoporre a delibazione le determinazioni adottate dalla Gerarchia, in modo che gli effetti civili si producessero a seguito della mera comunicazione alle autorità italiane (questo sarebbe stato, in particolare, il significato della locuzione «senz'altro» utilizzata all'inizio del cpv. dell'art. 23)<sup>30</sup>.

Si contestava, in particolare, che i provvedimenti canonici potessero essere considerati esecutivi e, quindi, suscettibili di ricevere attuazione coattiva da parte dell'autorità statale<sup>31</sup>. Siffatta esecutorietà era, infatti, proseguita l'indirizzo in oggetto, incompatibile con quanto stabilito dall'art. 7, comma 1, Cost. volto, è noto, ad affermare la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica: il primo avrebbe utilizzato i propri mezzi coercitivi per eseguire degli atti fondati su norme ad esso estranee; la seconda avrebbe perso la propria indipendenza, configurandosi come una sorta di «branca» dell'apparato statale<sup>32</sup>.

---

in genere altri effetti civili nei riguardi delle persone ecclesiastiche o religiose»; Trib. Roma, 16 dicembre 1940, *cit.*, p. 65 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Cass., sez. un., 24 marzo 1943, *cit.*, pp. 204 ss.; Trib. Alessandria, 28 marzo 1932, in *Riv. dir. priv.*, 1932, II, pp. 262-265 (con nota di ARTURO CARLO JEMOLO, *cit.*); Trib. Roma, 29 maggio 1940, *cit.*, cc.1015-1017; Trib. Roma, 16 dicembre 1940, *cit.*, p. 66; App. Roma, 8 aprile 1941, *cit.*, cc. 581 s. Su siffatto orientamento giurisprudenziale, cfr. MARIO FERRABOSCHI, *Ecclesiastici, b). Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 263.

<sup>30</sup> Cfr. CESARE MIRABELLI, *L'articolo 5 del Concordato*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970, p. 423 ss.

<sup>31</sup> *Contra*, cfr. VIRGINIO ROVERA, *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 105-108; PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Chiesa cattolica, b), Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 958 ss.

<sup>32</sup> Cfr., per tutti, CARLO CARDIA, *Rilevanza civile delle sentenze e dei provvedimenti ecclesiastici di*

Le sentenze ed i provvedimenti contemplati dalla norma pattizia avrebbero prodotto effetti civili solo in forma indiretta, giacché avrebbero inciso automaticamente (proprio nella garanzia di siffatta automaticità sarebbe consistita l'effettiva portata dell'art. 23, comma 2<sup>33</sup>) su quei diritti e doveri che l'ordinamento italiano, con una valutazione autonoma, attribuiva a determinati individui sulla base della circostanza che essi fossero qualificabili come ecclesiastici o come religiosi<sup>34</sup>.

Gli atti canonici, pertanto, sarebbero rimasti sostanzialmente estranei all'ordinamento civile, che li avrebbe presi in considerazione come meri fatti giuridici; tanto più sarebbero rimaste estranee al diritto statale le norme canoniche sulla cui base i provvedimenti stessi erano stati adottati dall'autorità ecclesiastica<sup>35</sup>.

Proprio l'estraneità all'ordinamento italiano della sentenza o del provve-

---

*cui all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, cit., p. 387, secondo cui considerare le sentenze ed i provvedimenti contemplati dall'art. 23 cpv. come dotati di esecutività all'interno dell'ordinamento italiano «degraderebbe da una parte la Chiesa medesima a branca dello Stato e lederebbe dall'altra la sovranità dello Stato che porrebbe la propria forza coattiva ad esecuzione di un diritto non suo».

<sup>33</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 385.

<sup>34</sup> Cfr. PIERO BELLINI, *Rilevanza civile dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, 1, Giuffrè, Milano, 1963, p. 25, nota n. 3, secondo cui «la norma [l'art. 23 cpv.: n.d.a.]...deve viceversa essere intesa nel senso d'una efficacia automatica in Italia dei provvedimenti ecclesiastici solo in rapporto a quelle situazioni giuridiche subiettive che, nel presupposto della titolarità da parte di determinate persone fisiche della qualità di religioso, loro impressa, nel proprio ambito formale, dall'ordinamento della Chiesa, il legislatore patrio ritiene di far sorgere in capo alle medesime»; ID., *Principi di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 258-260; CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 384 ss. e 388 ss.; ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 226; CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 344 ss.; PASQUALE COLELLA, *Sulla rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1977, p. 937 (nota a Trib. Locri, 5 aprile 1976); ID., *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 23, capov., del Trattato lateranense*, in *Foro italiano*, 1, 1980, c. 380 (nota a Cass., sez. un., 11 settembre 1979, n. 4743), ove si rileva che «In altri termini l'esigenza di garantire una *ordinata colligatio* tra Stato e Chiesa, che vuole che l'organizzazione della Chiesa rilevante agli effetti civili corrisponda a quella stabilita dall'ordinamento della Chiesa stessa, significa solo che i provvedimenti disciplinari ecclesiastici produrranno anche l'effetto civile di influire sui presupposti e sulle condizioni di applicabilità della normativa italiana relativa alla posizione in detto ordine statale delle persone ecclesiastiche o religiose»; NICOLA COLAIANNI, *L'art. 23, cpv., del Trattato lateranense e le «comunità ecclesiali di base»*, *ibidem*, 1, 1983, cc. 1613 ss. (nota a Cass., sez. I, 8 febbraio 1983, n. 1034). Cfr. anche MARCELLO TOSCANO, *L'art. 23 del Trattato Lateranense: l'efficacia civile dei provvedimenti a carico di ecclesiastici e religiosi*, in NATASCIA MARCHEI, DANIELA MILANI, ILIA PASQUALI CERIOLI (a cura di), *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 210-213.

<sup>35</sup> Cfr., per tutti, PIERO BELLINI, *Rilevanza civile dei voti monastici e ordine pubblico italiano*, cit., pp. 22-25, in specie la nota n. 3; ID., *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 252, secondo cui «queste norme sono fatte oggetto d'un semplice *rinvio formale* [corsivo nel testo: n.d.a.] o di *presupposizione* [corsivo nel testo: n.d.a.]». Cfr. anche FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La giurisdizione civile e penale della Chiesa nel diritto dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1963, *passim*.

dimento giustificava, proseguiva la tesi in parola, la circostanza che l'art. 23, comma 2, non prevedesse alcun tipo di controllo ad opera dei poteri statali<sup>36</sup>. La mancanza di efficacia civile diretta rendeva, infatti, gli atti canonici insindacabili da parte dell'autorità secolare, in particolar modo da quella giudiziaria. Ai giudici statali era inibito qualsiasi sindacato, sia di merito, sia di legittimità.

Il giudice civile non avrebbe mai potuto annullare il provvedimento ecclesiastico (neanche qualora fosse stato emanato senza rispettare la normativa canonica), né impedire in alcun modo che all'interno dell'ordinamento italiano si producessero quelle modificazioni di *status* giuridico derivanti dall'azione esercitata sui presupposti di applicabilità della normativa statale: in caso contrario, infatti, avrebbe sostituito alla regolamentazione concreta data dall'ordinamento canonico ad una determinata fattispecie una propria regolamentazione, disconoscendo la sovranità di cui la Chiesa era titolare nel proprio ordine<sup>37</sup>.

La giurisdizione, sia civile, che penale, si sarebbe esplicitata su quegli effetti giuridici che avessero interessato materie incluse nell'ordine temporale, materie cioè suscettibili di essere regolamentate dallo Stato a prescindere dall'esistenza, o meno, di presupposti aventi origine all'interno dell'ordinamento canonico (basti pensare, ad es., al diritto alla vita o all'integrità fisica, nonché al diritto all'adempimento delle obbligazioni contrattuali): ciò, ferma restando l'impossibilità di procedere all'annullamento dell'atto, o di considerare l'ecclesiastico ed il religioso ancora titolari di quelle situazioni subiettive «civili» venute meno per effetto dell'azione esercitata dal provvedimento canonico sui presupposti di applicabilità della normativa statale<sup>38</sup>.

La dottrina sottolineava in modo particolare la possibilità di adire il giudice civile per domandare la condanna dell'autorità ecclesiastica al risarcimento

---

<sup>36</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 385 ss., nota n. 99.

<sup>37</sup> Cfr. ORIO GIACCHI, *Sovranità della Chiesa nel proprio ordine e limiti della giurisdizione statale*, in *Rivista del diritto matrimoniale e dello stato delle persone*, 1958, p. 374 e p. 386 ss.; ID., *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano* (2<sup>a</sup> ed.), Giuffrè, Milano, 1970, pp. 377-384; CARLO CARDIA, *op. cit.*, pp. 382-384, ove si afferma che con l'art. 23 cpv. la Chiesa «ha voluto garantita per essi [i provvedimenti in materia spirituale e disciplinare: *n.d.a.*] la piena efficacia giuridica canonica contro ogni possibilità di sindacato, di merito e di legittimità, del giudice civile che tendesse all'annullamento dell'atto», e pp. 388-389; ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., *loc. cit.*, secondo cui «sembra cioè che l'impegno dello Stato sia solo quello di non fare rivivere le norme dei regimi giurisdizionalisti di protezione di ecclesiastici avverso le misure disciplinari dei loro superiori....l'impegno dello Stato è proprio quello di ritenere vacante l'ufficio ecclesiastico da cui i superiori abbiano rimosso il titolare»; PASQUALE COLELLA, *Sulla rappresentanza*, cit., *loc. cit.*; ID., *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 23, capov., del Trattato lateranense*, cit., *loc. cit.*; VITTORIO PARLATO, *Legislazione statale in materia religiosa e normazione pattizia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 1983, pp. 605-610.

<sup>38</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 396 ss.

dei danni derivanti da provvedimenti affetti da vizi di merito o di legittimità: le valutazioni economiche rientravano, invero, nella materia temporale<sup>39</sup>.

*Ratio* di siffatto sindacato era anche, e soprattutto, evitare che attraverso l'art. 23, comma 2, venissero violati i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione a tutti i cittadini indipendentemente dal loro *status* confessionale<sup>40</sup>: si rilevava come fosse inammissibile che determinazioni prese in un ordinamento estraneo a quello statale dessero vita a discriminazioni – particolarmente gravi perché inerenti al godimento dei diritti fondamentali (si pensi, ad es., agli artt. 13, 19, 24 e 25 Cost.<sup>41</sup>) – fra i soggetti di quest'ultimo<sup>42</sup>.

Mentre nel periodo precedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana l'elaborazione dottrinale aveva trovato sostanziale rispondenza negli orientamenti giurisprudenziali, successivamente al '48 il tentativo della dottrina di dare all'art. 23 cpv. un contenuto che si armonizzasse con i principi contenuti nella nuova Legge fondamentale – tentativo che si è cercato di analizzare nelle pagine che precedono – per lungo tempo non venne minimamente recepito dagli organi giudicanti. La disamina delle (rare) pronunce,

---

<sup>39</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 397 ss.; ID., *Contenuto e limiti del sindacato civile sugli atti e provvedimenti ecclesiastici di cui all'art. 23, cpv., Trattato lateranense*, in *Foro italiano*, 1, 1981, c. 2815 (nota a Cass., sez. un., 5 maggio 1980, n. 2919); ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 226, nota n. 1 (l'Autore aveva sostenuto tale tesi già antecedentemente all'entrata in vigore della Costituzione, come si è cercato di evidenziare nel paragrafo precedente); PASQUALE COLELLA, *Considerazioni*, cit., *loc. cit.*; NICOLA COLAIANNI, *op. cit.*, c. 1615. *Contra*, cfr. LORENZO SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Unione Tipografica Editrice Torinese, Torino, 1976, p. 229.

<sup>40</sup> *Contra*, cfr. GERARDO MORELLI, *Gli ecclesiastici nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 189-192, secondo cui «non ci si può dunque richiamare a queste [le norme della Costituzione: *n.d.a.*] per negare l'esecuzione in Italia degli atti previsti dall'art. 23 cpv. Trattato».

<sup>41</sup> Basti pensare, ad es., ai provvedimenti di *praescriptio* o *prohibitio commorandi in certo loco vel territorio*, i quali, secondo l'orientamento consolidatosi prima dell'entrata in vigore della Costituzione (cfr. *supra*, al paragr. 2), sarebbero stati suscettibili di produrre effetti civili. Ritiene, invece, che siffatti provvedimenti siano legittimi anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione LUCIO GRASSI, *Il potere spirituale e disciplinare della Chiesa nell'ordinamento giuridico italiano*, Jovene, Napoli, 1960, pp. 84-87.

<sup>42</sup> Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Capisaldi intorno ai rapporti tra Stato e Chiesa circa la potestà di magistero*, in *Rivista del diritto matrimoniale e dello stato delle persone*, 1958, pp. 356-360; ID., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., *loc. ult. cit.*; PASQUALE COLELLA, *Sulla rappresentanza*, cit., p. 937 ss., ove si sottolinea che i giudici statali hanno il compito di «filtrare tali sentenze e provvedimenti per evitare che l'applicazione degli stessi possa essere lesiva dei diritti fondamentali dei soggetti che, come cittadini italiani, non possono subire disparità di trattamento a loro danno e tanto meno compressione dei loro diritti di libertà fondamentali»; ID., *Ancora in tema di rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull'interpretazione dell'a. 23 cpv. del Trattato Lateranense. Esperibilità dell'opposizione di terzo ordinaria da parte dei membri della comunità per tutelare «uti fideles» il diritto all'esercizio del culto*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1978, pp. 609-613 (nota a App. Reggio Calabria, 10 aprile 1978, Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978, Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978); ID., *Considerazioni*, cit., cc. 379 ss.; NICOLA COLAIANNI, *con: op. ult. cit.*, Cfr. anche BRUNO BOCCARDELLI, *Limiti statuali all'esercizio della potestà del superiore sui religiosi. L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1, 1983, p. 379 ss.

sia delle Corti inferiori, sia della Cassazione, evidenza, infatti, come si sia insistentemente ribadito il principio dell'assoluta insindacabilità dei provvedimenti ecclesiastici<sup>43</sup>.

Solo all'inizio degli anni '80 – quando, è noto, le trattative per la revisione del Concordato erano ormai in uno stadio avanzato – la giurisprudenza di legittimità mutò parzialmente orientamento, ammettendo la possibilità di distinguere tra gli effetti dell'atto concernenti esclusivamente la sfera di esplicazione della *libertas Ecclesiae* e gli effetti ulteriori destinati ad influire su rapporti giuridici di esclusiva rilevanza civile: secondo i giudici della Suprema Corte, invero, la distinzione era necessaria al fine di individuare l'esatto significato dell'art. 23 cpv<sup>44</sup>.

Sulla base di siffatta partizione la Cassazione accolse, sia pure in modo parziale e non privo di ambiguità, la tesi secondo cui l'efficacia civile menzionata dalla norma pattizia si esauriva nell'incidere sui presupposti cui era subordinata l'applicabilità della disciplina statutale (cfr. l'indirizzo dottrinale esposto *supra*), senza che fosse possibile né considerare i provvedimenti canonici immediatamente esecutivi, né tantomeno ipotizzare che essi potessero essere attuati coattivamente tramite il cd. braccio secolare<sup>45</sup>. Si sottolineava, altresì, che la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa non comportava l'assoluta insindacabilità delle sentenze e dei provvedimenti in materia spirituale e disciplinare, ma solo l'inammissibilità di valutazioni aventi per oggetto il merito: era consentito un sindacato volto ad accertare

---

<sup>43</sup> Cfr. Cass., sez. un., 11 settembre 1979, n. 4743, in *Foro italiano*, 1, 1980, cc. 379 ss. (con nota di PASQUALE COLELLA, cit.), ove si osserva che le materie spirituali e disciplinari sono «ontologicamente estranee all'ambito degli interessi e della sovranità dello Stato» (cc. 383 s.), nonché in *Giustizia civile*, 1, 1980, p. 1972 ss. (con nota di LUIGI SADA); Trib. Roma, 24 maggio 1954, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1956, pp. 120 ss. ed in specie p. 129; Trib. Potenza, 21 luglio 1960, *ibidem*, 2, 1960, p. 426 ss.; Trib. Locri, 5 aprile 1976, in *Diritto e giurisprudenza*, 1977, p. 939 ss. (con nota di PASQUALE COLELLA, cit.); App. Reggio Calabria, 10 aprile 1978, Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978, Pretura Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978, *ibidem*, 1978, p. 608 ss. (con nota di PASQUALE COLELLA, cit.) (la sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria può leggersi anche in *Giustizia civile*, 1, 1979, p. 1974 ss., con nota di ROSA MARIA FALASCA); Pretura Gioiosa Jonica, 24 agosto 1979, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1980, p. 1187 ss. (con nota di MAURIZIO LIOTTA). Cfr. anche Cass., sez. I, 7 marzo 1977, n. 923, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1977, p. 310 ss., nonché in *Giurisprudenza italiana*, 1, 1978, cc. 1345 ss. (con nota di PIER GIOVANNI CARON).

<sup>44</sup> Cfr. Cass., sez. un., 5 maggio 1980, n. 2919, in *Foro italiano*, 1, 1980, cc. 1284 ss. (con nota di ANDREA PROTO PISANI) ed *ibidem*, 1, 1981, cc. 2809 ss. (con nota di CARLO CARDIA, cit.), ove si rileva che la portata dell'art. 23 cpv. «si coglie solo distinguendo tra gli effetti del provvedimento canonico destinati a prodursi ed esaurirsi nell'ambito dello stesso ordinamento della Chiesa e gli effetti ulteriori che si pretenda invece di far derivare nella sfera di operatività dell'ordinamento statutale»; Cass., sez. I, 8 febbraio 1983, n. 1034, *ibidem*, 1, 1983, cc. 943 ss. e 1610 ss. (con nota di NICOLA COLAIANNI); cfr. anche Cass., sez. un., 5 maggio 1980, n. 2920, *ibidem*, 1980, cc. 1281 ss. (con nota di ANDREA PROTO PISANI).

<sup>45</sup> Cfr. Cass., sez. un., 5 maggio 1980, n. 2919, cit., c. 1284.



che l'atto provenisse realmente da un'autorità ecclesiastica e che non fosse in contrasto con norme statuali, specificatamente individuate, o con i principi di ordine pubblico<sup>46</sup>.

#### 4. (Segue) *Il rispetto dei «diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani»*

L'Accordo che apporta modificazioni al Concordato Lateranense, com'è noto, contiene nel Protocollo Addizionale una norma, l'art. 2, lett. c), relativa al significato che deve attribuirsi all'art. 23 cpv.<sup>47</sup>. Siffatta disposizione, apparsa nella terza bozza di revisione del Concordato e trasfusa, poi, con alcune modifiche, nelle bozze successive e nel testo definitivo dell'Accordo<sup>48</sup>, appare indubbiamente di grande rilevanza, giacché si propone di armonizzare l'art. 23 cpv. con la «tavola di valori» contenuta nella Legge fondamentale, rendendo inammissibili le interpretazioni che non rispondano ai principi sanciti dalla Carta.

In particolare, si è rilevato come la formula utilizzata nell'art. 2, lett. c), del Protocollo, richiedendo il rispetto dei diritti garantiti ai cittadini dalla Costituzione, escluda che i provvedimenti relativi alla materia spirituale e disciplinare possano essere resi esecutivi tramite l'utilizzo della forza coercitiva propria dello Stato. Il ricorso al cd. braccio secolare potrebbe determinare, infatti, la lesione di situazioni giuridiche subiettive di rango costituzionale, prima fra tutte quella sancita dall'art. 7, comma 1<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. Cass., sez. un., 5 maggio 1980, n. 2919, *cit.*, c. 1285, secondo cui al giudice statale è consentito verificare «l'autenticità dell'atto, la competenza (assoluta) dell'organo che l'ha emesso e la non contrarietà all'ordine pubblico od a specifiche leggi dello Stato»; Cass., sez. I, 8 febbraio 1983, *cit.*, c. 943. In dottrina, cfr. NICOLA COLAIANNI, *op. cit.*, cc. 1614 ss., il quale, nell'analizzare le due pronunce, critica il riferimento all'ordine pubblico, sottolineando come sia incompatibile con la tesi che, attribuendo ai provvedimenti canonici un'efficacia civile meramente indiretta, esplicitandosi solo sui presupposti cui è subordinata l'applicabilità della normativa statale, nega che essi siano immediatamente efficaci all'interno dell'ordinamento italiano. Cfr. anche SERGIO LARICCIA, *Ecclesiastici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, p. 5.

<sup>47</sup> L'art. 2, lett. c), del Protocollo Addizionale all'Accordo del 18 febbraio 1984, è risaputo, recita: «La Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'articolo 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani».

<sup>48</sup> Le varie bozze di revisione del Concordato possono leggersi in GIUSEPPE DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 341-390.

<sup>49</sup> Cfr. CESARE RUPERTO, *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense quale momento di «colligatio» fra ordine canonico e ordine civile*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*,



La circostanza che l'elaborazione dottrinale reputi pressoché concordemente che i provvedimenti e le sentenze relativi alle materie spirituali e disciplinari siano di per sé privi di efficacia coattiva, lascia impregiudicata, però, la questione inerente all'effettivo significato dell'art. 2, lett. c): è necessario stabilire se le Alte Parti abbiano inteso semplicemente escludere l'esecutività degli atti canonici, o se la formula da esse utilizzata sia suscettibile di produrre conseguenze ulteriori. Occorre accertare, cioè, quale sia esattamente l'interpretazione «statale» dell'art. 23 cpv. cui, è noto, fa riferimento il Protocollo Addizionale.

Secondo un indirizzo dottrinale, le Alte Parti hanno inteso riferirsi a quei provvedimenti canonici che non esauriscono la propria efficacia in ambito intraecclesiale, ma sono produttivi anche di conseguenze civilmente rilevanti. Tali sentenze e provvedimenti sono unicamente quelli idonei ad influire sui presupposti cui è subordinata l'applicabilità della normativa statale concernente le persone fisiche titolari della qualifica di ecclesiastico o di religioso (o contestualmente di tutte e due)<sup>50</sup>. Questi atti producono pienamente i propri effetti all'interno dell'ordinamento canonico, senza che l'autorità italiana possa frapporre alcun ostacolo. Non è perciò ipotizzabile che il giudice civile possa sindacarli nel merito, né tantomeno che possa procedere al loro annullamento: in ciò, osserva l'indirizzo in parola, consiste l'esatta portata della locuzione «senza pregiudizio dell'ordinamento canonico», contenuta, è risaputo, nell'art. 2, lett. c)<sup>51</sup>.

La norma garantisce alla Gerarchia, inoltre, che l'ordinamento italiano si conformerà sempre e comunque alle sentenze ed ai provvedimenti emanati in materia spirituale e disciplinare: ciò nel senso di far discendere in maniera automatica da siffatte sentenze e provvedimenti tutte le modificazioni di regime giuridico derivanti dall'azione da essi esercitata sui presupposti di applicabilità della normativa statale, adeguando così lo *status* civilistico del *clericus* o del *religiosus* a quello canonistico (cd. efficacia meramente indiretta)<sup>52</sup>.

Nel caso in cui, però, le sentenze e i provvedimenti canonici abbiano una

---

Giuffrè, Milano, 1981, pp. 492-494; RAFFAELE COPPOLA, *Introduzione*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e S. Sede* (a cura di RAFFAELE COPPOLA), Giuffrè, Milano, 1987, pp. 42-44.

<sup>50</sup> Cfr., per tutti, PIERANGELA FLORIS, *Autonomia professionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992, p. 124.

<sup>51</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *L'evoluzione della normativa concernente lo status degli ecclesiastici*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo*, cit., p. 163 ss.; OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, *ibidem*, p. 130 ss.; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, pp. 124-126. Cfr. anche LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Cacucci, Roma-Bari, 2000, p. 128.

<sup>52</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *op. cit.*, p. 164 ss.; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 124 ss.

rilevanza civile ultronea, siano cioè atti ad incidere su situazioni giuridiche subiettive la cui titolarità prescinde dalla qualifica rivestita dal soggetto all'interno dell'ordinamento confessionale, essendo connessa allo *status* di cittadino (sul punto, cfr. anche le considerazioni esposte nel paragrafo precedente), non può negarsi che i giudici italiani siano competenti a giudicare su di essi, onde valutarne le conseguenze pregiudizievoli: ciò, ferma restando, lo abbiamo ribadito più volte, l'impossibilità di annullare l'atto, o di impedire che esso agisca sui presupposti cui è subordinata l'applicazione della disciplina statutale.

Al fine di circoscrivere l'estensione del sindacato statale l'art. 2, lett. c), ha fatto riferimento ai «diritti costituzionalmente garantiti». Si tratta di una locuzione assai significativa, sulla cui ermeneusi è necessario soffermarsi allo scopo di chiarirne l'esatta portata<sup>53</sup>.

Occorre procedere con cautela, in modo da evitare l'elaborazione di un parametro di giudizio eccessivamente rigido, alla cui stregua potrebbe risultare illegittima la maggioranza dei provvedimenti ecclesiastici relativi alle materie spirituali e disciplinari. Va sottolineato, invero, che il rapporto dialettico intercorrente all'interno dell'ordinamento canonico tra i diritti dei fedeli ed i poteri dell'autorità presenta forti peculiarità, connesse con il carattere monista della struttura ideologica propria della società ecclesiale, e, di certo, non è assimilabile al rapporto esistente tra i diritti del cittadino ed il potere statale: basti pensare, ad es., al principio, prettamente canonistico, della subordinazione di ogni diritto individuale al dovere di mantenere la *communio Ecclesiae* e di raggiungere in tal modo la *salus animarum*.

È possibile, perciò, che sentenze e provvedimenti ecclesiastici aventi carattere sanzionatorio si fondino su comportamenti concreti, tenuti dal *clericus* o dal *religiosus*, considerati illegittimi dall'ordinamento canonico, ma che per il diritto statutale non solo sono leciti, ma costituiscono addirittura esercizio di diritti garantiti dalla Carta costituzionale. Appare emblematico il caso, verificatosi alcuni anni orsono, di un presbitero rimosso dalla parrocchia per avere, fra l'altro, criticato più volte, utilizzando anche i *mass media*, le scelte della Gerarchia e per avere svolto attività politica all'interno di formazioni sociali di ispirazione marxista<sup>54</sup>: si tratta di attività certo non lecite per un ordinamen-

---

<sup>53</sup> Sul punto, cfr. le considerazioni di SILVIO FERRARI, *op. cit.*, p. 165, il quale rileva come la scelta di menzionare solo i «diritti costituzionalmente garantiti» sembri consentire alle sentenze ed ai provvedimenti canonici di violare «singole disposizioni di legge ordinaria». Cfr. anche GUIDO SARACENI, *Giurisdizione ecclesiastica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Treccani, Roma, 1989, p. 8.

<sup>54</sup> Su questa vicenda, ci sia consentito rinviare a PIETRO LO IACONO, *Impegno politico, facoltà di critica e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico (Traendo spunto dalla rimozione di un parroco)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 2004, p. 287 ss.; ID., *Ulteriori considerazioni in tema di impegno politico, libertà di coscienza e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico (Analizzando la documentazione*

to confessionale, quale quello canonico, ma che, se valutate secondo i parametri di giudizio propri del diritto italiano, si configurano come attuazione di diritti tutelati da norme costituzionali, quali gli artt. 19, 21 e 49<sup>55</sup>.

La dottrina ha cercato, comunque, di individuare l'esatto contenuto della nozione di «diritti costituzionalmente garantiti», assimilandola, talvolta, quantomeno parzialmente, a quella di principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Quale esempio concreto di limite idoneo a circoscrivere l'efficacia civile degli atti canonici è stato indicato, innanzitutto, il diritto dell'ecclesiastico colpito da un provvedimento di dimissione dallo stato clericale, o del religioso destinatario di un provvedimento di riduzione allo stato laicale, ad ottenere comunque dall'autorità confessionale i mezzi economici sufficienti al proprio sostentamento<sup>56</sup>, sottolineandosi come l'esercizio di siffatto diritto sia tutelato

---

*relativa alle vicende di un parroco*), in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2008, p. 1490 ss.

<sup>55</sup> La dottrina ha dedicato particolare attenzione all'art. 19 Cost. Ritengono che fra i «diritti costituzionalmente garantiti» vada incluso il diritto di libertà religiosa: CARLO CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980, p. 186 ss.; LORENZO SPINELLI, *Il nuovo Codice di Diritto Canonico e l'Accordo di modificazione del Concordato lateranense*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e S. Sede*, cit., pp. 81-83, secondo cui «Una novità saliente che caratterizza il concordato revisionato è data dal riconoscimento del diritto di libertà religiosa.... È appena il caso di sottolineare che, con l'affermazione del principio della libertà religiosa, si vuole difendere un principio di libertà assoluta ed indivisibile.... Ciò significa che d'ora in avanti provvedimenti ecclesiastici relativi a chierici e religiosi e concernenti la materia ecclesiastica incontreranno, nel conseguimento degli effetti civili, i limiti derivanti dal rispetto del diritto di libertà religiosa». *Contra*, cfr. OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 130; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Giurisdizione dello Stato e giurisdizione ecclesiastica nell'esperienza giuridica*, in *Rivista di diritto processuale*, 1993, p. 996, ove si osserva che l'art. 19 Cost. «se rispecchia certamente un principio supremo dell'ordinamento costituzionale nei rapporti dei singoli e dei gruppi sociali con lo Stato, non sembra che possa atteggiarsi come tale anche quando siano in questione i rapporti interni tra l'autorità ecclesiastica e i singoli appartenenti alla Chiesa cattolica, senza che sia compromessa l'indipendenza di essa, garantita dall'art. 7, comma 1°, Cost.».

Sul punto, cfr., altresì, MARIO TEDESCHI, *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, in *Scritti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 17 ss., il quale rileva che la libertà religiosa individuale dev'essere tutelata anche all'interno delle confessioni religiose, dato che «Una maggiore libertà delle associazioni, dei gruppi, delle confessioni cui corrispondesse una flessione dei diritti dei singoli, in altro non si sostanzierebbe che in una libertà parziale, per cui è errato credere che nella libertà del gruppo possa essere ricompresa anche quella dei singoli» (p. 22).

<sup>56</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *op. cit.*, p. 165 ss.; OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 131; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 128 ss.; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 397 ss. Cfr. anche le considerazioni formulate prima della revisione del Concordato da CARLO CARDIA, *op. ult. cit.*, p. 186 ss., il quale sottolinea che «la materia verte su questioni connesse alla tutela dei diritti individuali di libertà e dei diritti sociali garantiti dalla Costituzione: si pensi, per gli stessi esempi appena riportati, che la *dimissio* comporta per il religioso l'abbandono della casa religiosa e la perdita di quel rapporto complesso con l'Ordine di appartenenza, che garantisce la sua sussistenza sotto i più diversi aspetti, economici e sociali»; *Id.*, *Contenuto e limiti del sindacato civile sugli atti e provvedimenti ecclesiastici di cui all'art. 23, cpv., Trattato lateranense*, cit., *loc. cit.*

Sulla necessità che l'ordinamento canonico assicuri agli ex religiosi «un'adeguata assistenza economica», che «rispecchi la giustizia sociale e legale», cfr. BRUNO BOCCARDELLI, *La dignità del religioso e la potestà del superiore nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*,

dall'art. 2 Cost., disposizione che nella gerarchia delle fonti ha la stessa «forza» dell'art. 7 cpv. Cost. e delle norme concordatarie da esso garantite<sup>57</sup>.

Un'altra situazione giuridica subiettiva suscettibile di limitare la rilevanza civile degli atti canonici è rappresentata, indubbiamente, dal diritto di difesa, garantito, è risaputo, dagli artt. 24 e 111 Cost.

Si è evidenziato che siffatta garanzia va intesa sotto un duplice profilo: facoltà di ricorrere al giudice statale per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi; facoltà di esercitare il diritto di difesa nell'ambito dei procedimenti che eventualmente si svolgano davanti agli organi giudicanti propri delle formazioni sociali dove l'individuo svolge e sviluppa la propria personalità (includere, è ovvio, le confessioni religiose).

Il sommarsi di questi due profili fa sì che il *civis-fidelis* sia destinatario di una tutela alquanto articolata, comprensiva: della facoltà di agire e resistere in giudizio all'interno del culto di appartenenza; della facoltà di rivolgersi ai giudici statali qualora nell'ambito del procedimento confessionale non sia stato rispettato il diritto di difesa.

La dottrina è concorde nel ritenere ammissibile una causa per risarcimento danni nel caso in cui la sentenza o il provvedimento siano stati emanati senza rispettare la normativa confessionale<sup>58</sup>. Perplessità vengono nutrite, invece, circa l'ammissibilità di un sindacato che non si limiti all'accertamento degli eventuali vizi di legittimità, ma che si estenda anche a valutazioni di merito<sup>59</sup>; v'è, comunque, chi ritiene che il giudice civile possa analizzare anche i dati di fatto sui quali si fonda la sentenza o il provvedimento, quantomeno al fine di accertare la veridicità delle prove, documentali e testimoniali, addotte nel procedimento ecclesiastico<sup>60</sup>.

L'orientamento in esame ha altresì rilevato che la facoltà di agire e resistere in giudizio va inclusa fra i diritti inviolabili solo nella misura in cui è ascrivibile al novero dei principi supremi dell'ordinamento costituziona-

---

1, 1986, p. 351 ss. Cfr. anche FRANCESCO TRIPODI, *La clausura delle monache tra storia, diritto e religione*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2004, p. 242 ss., ove si auspica che la normativa canonica relativa ai religiosi, in particolare alle monache interamente dedite alla vita contemplativa (la cd. clausura papale), venga modificata, in modo da garantire appieno il rispetto dei diritti della persona umana.

<sup>57</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Giurisdizione*, cit., loc. cit.

<sup>58</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *op. cit.*, p. 166; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 115 ss.

<sup>59</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *op. cit.*, loc. ult. cit., secondo cui «maggiori perplessità sorgerebbero invece qualora la considerazione di tali domande esigesse di superare i confini del giudizio di legittimità, per addentrarsi nel merito».

<sup>60</sup> Cfr. PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 114 ss. In giurisprudenza, cfr. Trib. Roma, 27 settembre 1974, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1975, p. 77 ss.; App. Roma, 16 marzo 1979, *ibidem*, 2, 1981, p. 326 ss. (con nota di MARIA CRISTINA FOLLIERO).

le. Conseguentemente, la violazione dell'art. 24 Cost. potrebbe determinare l'illegittimità delle sentenze e dei provvedimenti ecclesiastici solo qualora si fosse tradotta in una lesione del diritto di difesa inteso «nel suo nucleo più ristretto ed essenziale»<sup>61</sup>: pertanto, in caso di controversia tra il gruppo ed il fedele affinché si consideri rispettato il diritto di difesa di quest'ultimo non è necessario che siano state assicurate le stesse identiche garanzie processuali previste dall'ordinamento statale<sup>62</sup>.

Non può trascurarsi, al riguardo, la novella legislativa (L. cost. 23 novembre 1999, n. 2) con cui è stato profondamente modificato il contenuto dell'art. 111 Cost., inserendovi un complesso di disposizioni comunemente noto come «principi del giusto processo»<sup>63</sup>.

La modifica dell'art. 111, costituzionalizzando principi che, o non erano mai stati cristallizzati in formule normative, o erano contenuti in semplici leggi ordinarie, ha inciso, a nostro giudizio, sul contenuto della locuzione «dirit-

---

<sup>61</sup> Su siffatta accezione del diritto di difesa, cfr. Corte cost., 2 febbraio 1982, n. 18, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1982, p. 349 (con note di FRANCESCO DALL'ONGARO e GIOVANNI BALDISSEROTTO). In dottrina, cfr., per tutti, RAFFAELE COPPOLA, *La giurisdizione ecclesiastica fra Cassazione e Corte costituzionale. Posizioni della dottrina, pubblica opinione e prospettive di revisione*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1982, p. 583 ss.

<sup>62</sup> Cfr., per tutte, Trib. Bari, ordinanza 14 dicembre 2004, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2006, p. 1124 ss. (con nota di PIETRO LO IACONO). I giudici baresi, dopo aver affermato che «Il procedimento disciplinare confessionale non può violare, quindi, il diritto di difesa del fedele nel procedimento», puntualizzano, però, che «con riguardo particolare al diritto di difesa...occorre assicurare il rispetto del suo nucleo essenziale, costituito dal contraddittorio, epperò non necessariamente nelle stesse forme previste dalla legge italiana, o dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In altri termini, deve escludersi la necessità della pedissequa applicazione dell'elaborazione giurisprudenziale in tema di art. 24 c.c., ovvero dell'elaborazione giurisprudenziale in tema di giusto processo ex artt. 111 e 24 Cost. [il corsivo è nostro: n.d.a.]»; sulla base di queste premesse essi concludono che «il diritto di difesa del fedele, seppure in modo non consono con le prescrizioni proprie dell'ordinamento civilistico, nel suo nucleo essenziale, consistente dei poteri e delle facoltà di contraddire nel processo, è stato sostanzialmente tutelato; sicuramente quel diritto non è stato vulnerato al punto da doverne inferire la illegittimità della sanzione irrogata».

<sup>63</sup> L'integrazione operata dalla L. cost. 23 novembre 1999, n. 2, integrazione posta ad apertura dell'art.111 Cost., recita così: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti al giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita».

ti costituzionalmente garantiti», ampliandone l'estensione. Il rinvio operato dall'art. 2, lett. c), alle garanzie costituzionali fa sì che ogni modifica del contenuto della Carta venga recepita dalla norma pattizia, che si adegua ad essa: conseguentemente, l'integrazione dell'art. 111 non ha potuto non produrre conseguenze sull'ermeneusi della locuzione in oggetto.

Il summenzionato art. 2, lett. c), del Protocollo Addizionale assurge, invero, nell'interpretazione giurisprudenziale, al rango di criterio interpretativo generale alla cui stregua valutare l'efficacia di qualunque provvedimento confessionale; il riferimento ai diritti garantiti dalla Legge fondamentale ai cittadini italiani trascende così la specifica fattispecie relativa agli ecclesiastici ed ai religiosi per divenire espressione di un principio generale volto a tutelare i *cives-fideles* nei confronti di quanti all'interno della confessione religiosa siano titolari di un potere di imperio. Da siffatto riferimento alle situazioni giuridiche subietive tutelate dalla Costituzione discende la necessità che la sentenza o il provvedimento ecclesiastico debba essere emanato attraverso una procedura che assicuri al destinatario le stesse basilari garanzie previste per i cittadini italiani dalla Carta.

Qualche brevissima notazione va poi dedicata alla tematica concernente l'incidenza dell'art. 23 cpv. del Trattato sulla giurisdizione penale italiana.

In una recente vicenda un presbitero, colpito da un provvedimento di dimissione dallo stato clericale perché ritenuto colpevole di abusi sessuali su minori, ha eccepito l'impossibilità di essere sottoposto per gli stessi fatti a giudizio penale da parte della magistratura italiana, asserendo che altrimenti sarebbe stato violato il divieto di *bis in idem* in materia penale, divieto sancito, è noto, dall'art. 649 c.p.p. sotto il profilo interno<sup>64</sup> e dall'art. 4 del Protocollo 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>65</sup>, nonché dall'art. 54 della

---

<sup>64</sup> L'art. 649 c.p.p., è risaputo, recita: «L'imputato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili non può essere di nuovo sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, neppure se questo viene diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze, salvo quanto disposto dagli articoli 69, comma 2, e 345. Se ciò nonostante viene di nuovo iniziato procedimento penale, il giudice in ogni stato e grado del processo pronuncia sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, enunciandone la causa nel dispositivo».

<sup>65</sup> Com'è noto, l'art. 4 del Protocollo 7 (22 novembre 1984) della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali stabilisce: «Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione» (l'art. 15 consente agli Stati firmatari di derogare alla Convenzione in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la loro esistenza).

Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen<sup>66</sup>, in ambito internazionale. L'art. 23 cpv. comporterebbe un pieno riconoscimento della giurisdizione sovrana della Chiesa, intesa nel caso di specie come capacità di punire il responsabile di un delitto, imponendo allo Stato di riconoscere gli effetti della giurisdizione stessa all'interno del proprio ordine.

L'Accordo del 1984, poi, laddove afferma che gli effetti civili dei provvedimenti canonici vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani, farebbe implicito riferimento, tra l'altro, anche al divieto di *bis in idem*. Ne deriverebbe, una volta che la sentenza canonica di condanna abbia prodotto effetti civili, l'impossibilità per l'autorità statale di esercitare la potestà punitiva.

I giudici secolari hanno respinto la predetta tesi.

La Cassazione<sup>67</sup> ha sottolineato, in particolare, che, anche se risultasse provato che il procedimento canonico ed il giudizio penale italiano abbiano avuto per oggetto gli stessi identici fatti (siffatta prova risultava carente nel caso di specie), da ciò non discenderebbe la carenza di giurisdizione della magistratura statale, in quanto il divieto di *bis in idem*, non costituendo un principio generale, necessita, per poter essere ritenuto applicabile, di un'apposita statuizione, che non è individuabile nel caso della S. Sede: quest'ultima non ha sottoscritto né la CEDU, né la Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen; non risultano, inoltre, norme pattizie bilaterali aventi per oggetto il divieto di doppio giudizio. Ad avviso della Suprema Corte, invero, nemmeno l'art. 23, co. 2, del Trattato Lateranense è idoneo a produrre un simile effetto: la norma, comportando un'efficacia solo indiretta dei provvedimenti canonici, non può essere interpretata come preclusiva della giurisdizione italiana.

##### *5. La sindacabilità dei provvedimenti disciplinari emanati dai culti acattolici: le confessioni religiose quali mere associazioni*

Nonostante la mancanza nella cd. "legge sui culti ammessi" di una norma analoga all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense, la tematica relativa al rap-

---

<sup>66</sup> L'art. 54 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, Convenzione sottoscritta il 19 giugno 1990 ed alla quale l'Italia ha aderito il 27 novembre dello stesso anno, statuisce: «Una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita».

<sup>67</sup> Cfr. Cass., sez. III, 18 maggio 2018, n. 21997, in *Cassazione penale*, 1, 2019, p. 257 ss., nonché in *Ilpenalista.it*, 19 giugno 2018 (con nota di ANDREA NOCERA).



porto tra i provvedimenti in materia spirituale e disciplinare e la giurisdizione statale risulta non priva di interesse anche in riferimento alle confessioni acattoliche<sup>68</sup>. Ciò alla luce della summenzionata valenza generale in base alla quale le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 23 costituiscono profili specifici di una più vasta problematica relativa alla relazione dialettica intercorrente tra la potestà di imperio di cui sono titolari gli organi di governo presenti all'interno dei culti ed i diritti inviolabili garantiti a tutti gli individui indipendentemente dalle vicende endoconfessionali che li coinvolgono. Da qui l'opportunità di una disamina delle più significative pronunce giurisprudenziali concernenti la materia *de qua* e della connessa riflessione dottrinale (in ordine alla quale cercheremo di evidenziare, onde evitare ripetizioni, gli aspetti concernenti specificatamente i culti acattolici).

Alcune decisioni sono caratterizzate dal convincimento che le confessioni religiose acattoliche siano integralmente assimilabili alla generalità delle formazioni sociali.

Una pronuncia del Tribunale di Forlì ha affermato, invero, che i culti acattolici debbono essere considerati semplicemente una *species* del più ampio *genus* delle associazioni, *species* soggetta alla disciplina contenuta nel I libro del codice civile<sup>69</sup>. Il Tribunale – adito da un fedele avventista, il quale aveva chiesto all'autorità giudiziaria civile di dichiarare la nullità del provvedimento di espulsione dalla confessione – ha preso le mosse dal disposto dell'art. 8 Cost., raffrontandolo con l'art. 7 della stessa Carta fondamentale: dal diverso contenuto delle due norme ha dedotto che il Costituente avesse attribuito alla Chiesa cattolica uno *status* profondamente diverso da quello degli altri culti.

L'ordinamento canonico è stato qualificato come originario ed indipendente rispetto a quello italiano; le confessioni acattoliche sono state poste, invece, in posizione di subordinazione rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, sia sanciti nella Costituzione, sia contenuti in fonti gerarchicamente inferiori<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Per una visione d'insieme della problematica in oggetto, ci sia consentito rinviare a PIETRO LO IACONO, *La giurisdizione statale fra tutela dei diritti individuali e rispetto dell'autonomia confessionale: a proposito di un provvedimento di espulsione dai Testimoni di Geova*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2006, p. 1128 ss. (nota a Trib. Bari-sez. distaccata di Bitonto, ordinanza 1 giugno 2004 e Trib. Bari, ordinanza 14 dicembre 2004, *cit.*).

<sup>69</sup> Cfr. Trib. Forlì, 7 maggio 1988, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1995, pp. 341-345.

<sup>70</sup> Cfr. Trib. Forlì, 7 maggio 1988, *cit.*, p. 343, ove si sottolinea come, in base al dettato costituzionale (artt. 8 e 18), i culti acattolici non godano di «una posizione di piena indipendenza ed impermeabilità dall'ordinamento positivo, come si evince con immediata chiarezza dal raffronto con l'art. 7»; da ciò consegue la «sottoordinazione della potestà normativa ed organizzatoria» delle confessioni di minoranza «alla Costituzione ed ai principi generali dell'ordinamento contenuti nelle fonti legislative».



Particolarmente significativo, proseguono i giudici romagnoli, è l'art. 8, comma 2, Cost., ove, stabilendosi che gli statuti dei culti acattolici non possano essere in contrasto con l'ordinamento italiano, si assimila il regime giuridico delle confessioni di minoranza a quello proprio della generalità dei soggetti collettivi, personificati, o meno, e le si sottopone, conseguentemente, all'art. 18 Cost., nonché alla normativa contenuta nel primo libro del codice civile: relativamente a quest'ultimo profilo, viene fatta specifica menzione dell'art. 24 c.c., norma ritenuta dotata di valenza generale, in quanto suscettibile di essere applicata, tramite estensione analogica, anche agli enti non riconosciuti, quali i culti acattolici (è noto che l'art. 24 c.c. concerne, di per sé, solo le associazioni provviste di personalità)<sup>71</sup>.

I giudici di Forlì assumono, quindi, quale presupposto della loro decisione il convincimento che le confessioni acattoliche costituiscano semplicemente una particolare tipologia di associazioni subordinata, come tutte le associazioni, alla legislazione italiana e priva, rispetto all'ordinamento statale, di indipendenza: non appare casuale, pertanto, che abbiano ritenuto legittimo che la delibera confessionale di espulsione fosse sottoposta alla cognizione degli organi giudiziari statali.

La sentenza romagnola sottolinea, tra l'altro, che anche qualora una confessione acattolica stipulasse un'intesa con lo Stato italiano, lo *status* giuridico del culto rimarrebbe immutato (allorquando venne emanata la decisione *de qua*, cioè nel maggio del 1988, l'Intesa con il culto avventista non era entrata in vigore, giacché mancava la legge di approvazione, che risale, è risaputo, al novembre del 1988): ciò quantomeno nel senso di ritenere comunque applicabili i principi fondamentali dettati dall'ordinamento civile, sia nella Carta fondamentale, sia nelle leggi di rango inferiore, con riferimento alla generalità delle associazioni. Ad avviso del Tribunale, le leggi di approvazione delle intese, essendo mere leggi ordinarie, sia pure rinforzate, non avrebbero la capacità di limitare l'esplicazione della sovranità statale, per cui non attribuirebbero a quei culti acattolici che abbiano instaurato con lo Stato italiano rapporti di tipo pattizio un regime giuridico diverso da quello proprio delle confessioni ancora soggette alla cd. "legge sui culti ammessi", regime contraddistinto, secondo quanto statuito dall'art. 8, comma 2, Cost., dalla subordinazione

---

<sup>71</sup> Cfr. Trib. Forlì, 7 maggio 1988, *cit.*, p. 342 ss. In dottrina, cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Matrimonio civile, concubinato e diffamazione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 1958, pp. 317-319, il quale, con riferimento alla nota vicenda comunemente definita come «il caso del Vescovo di Prato», sembra, sia pure al solo fine di stabilire l'esatto rapporto dialettico intercorrente tra la potestà di governo della Gerarchia e l'autonomia decisionale dei fedeli, assimilare la Chiesa cattolica ad una semplice associazione.

alla potestà civile<sup>72</sup>.

La pronuncia dei giudici romagnoli ha negato, pertanto, che vi siano differenze tra i culti firmatari di intese ed i culti nei cui confronti si applica ancora la legislazione unilaterale.

Parzialmente conforme appare l'ordinanza (1 giugno 2004) con la quale il Giudice unico di Bari-Bitonto ha sospeso in via cautelativa l'esecuzione della delibera di espulsione dell'Avv. P. dalla confessione dei Testimoni di Geova<sup>73</sup>. Il provvedimento si fonda, almeno così ci pare, sul presupposto che le confessioni acattoliche prive di intesa con lo Stato italiano, o che abbiano stipulato intese non ancora operanti all'interno dell'ordinamento statale a causa della mancanza della legge di approvazione – è questo il caso del culto geovista la cui intesa, stipulata la prima volta il 20 marzo 2000 e siglata nuovamente l'11

---

<sup>72</sup> Cfr. Trib. Forlì, 7 maggio 1988, *cit.*, p. 344, secondo cui «la stipulazione di intesa non elimina l'assoggettabilità delle confessioni religiose ai principi generali dell'ordinamento giuridico italiano sia per la riscontrata univoca finalità delle medesime di regolare gli interessi reciproci a condizioni di parità per le materie aventi rilievo pubblicistico, sia per la fonte di produzione giuridica indicata dal Costituente per regolare tali rapporti, indicata nella legge ordinaria e non, come per la Chiesa cattolica, nella legge costituzionale».

<sup>73</sup> Cfr. Trib. Bari-sez. distaccata di Bitonto, ordinanza 1 giugno 2004, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2006, pp. 1114-1118 (con nota di PIETRO LO IACONO, *cit.*).

I fatti sono i seguenti. L'Avv. Vito P., aderente ai Testimoni di Geova, è stato espulso dalla confessione attraverso una delibera adottata dall'Assemblea dei membri della Congregazione Centrale – organo interno al culto geovista –, delibera adottata in seguito all'asserto grave inadempimento da parte dello stesso P. dei propri doveri religiosi. Contro questo provvedimento il P. è ricorso al giudice civile, e, più precisamente, al Tribunale di Bari – sez. distaccata di Bitonto, al quale ha chiesto di dichiarare nulla, o, quantomeno, di annullare, la delibera, adducendo la contrarietà della stessa ai principi fondamentali posti a base dell'ordinamento giuridico italiano e sanciti in modo particolare negli artt. 13 ss. della Costituzione.

Nelle more del giudizio di merito il P. ha chiesto, altresì, mediante ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, la sospensione, in via cautelativa, del provvedimento impugnato, asserendo che la delibera era stata adottata dall'autorità confessionale in violazione dello Statuto del culto geovista. Egli ha eccepito, in particolare: che l'espulsione era stata decisa da un organo, il Comitato Giudiziario Speciale, non contemplato dalle disposizioni statutarie; che, in ogni caso, nel corso del procedimento che aveva portato all'emanazione della delibera di «disassociazione» si era verificata la grave, ripetuta violazione del diritto di difesa (si sottolinea, soprattutto, la mancanza di notifiche effettuate per iscritto – stando al P., le comunicazioni sarebbero state effettuate solo verbalmente e, talvolta, addirittura tramite telefono o citofono). Allo scopo di evidenziare la sussistenza dei presupposti richiesti dal diritto italiano per l'emanazione del provvedimento di sospensione cautelativa, il P. ha evidenziato, inoltre, che dall'esecuzione della delibera di espulsione sarebbero potute derivare gravissime conseguenze pregiudizievoli, conseguenze insuscetibili di qualsiasi riparazione economica, dato che l'esecuzione della sanzione avrebbe compromesso radicalmente la sua vita di relazione, sia all'interno del nucleo familiare – la moglie del P. è anch'essa Testimone di Geova –, sia nella generalità dei rapporti sociali – nel ricorso il P. specifica di frequentare pressoché esclusivamente altri membri del culto geovista –.

Il Tribunale di Bari-sez. distaccata di Bitonto ha accolto il ricorso del P. (ordinanza 1 giugno 2004 emessa dal Giudice unico) ed ha sospeso, in via cautelativa, l'esecuzione della delibera di espulsione. La pronuncia è stata poi riformata, come si evidenzierà *infra*, dallo stesso Tribunale di Bari adito quale giudice di appello dal culto geovista.

aprile del 2007, non è mai stata approvata dal Parlamento –, siano sostanzialmente assimilabili alle associazioni, senza che possa riconoscersi loro la titolarità di un proprio «ordine» originario ed indipendente rispetto all'«ordine» al cui interno si esplica la sovranità statale: secondo la pronuncia in esame, non vi sarebbero differenze significative fra lo *status* giuridico di un gruppo confessionale e lo *status* giuridico di una qualsiasi associazione diretta a perseguire finalità religiose e culturali.

Ciò risulta evidente, a nostro giudizio, se si considera che il Giudice unico, nel motivare l'accoglimento del ricorso presentato dall'Avv. P. e la conseguente sospensione cautelativa della delibera di espulsione, fa costante riferimento agli artt. 23 e 24 c.c., che, è risaputo, concernono, rispettivamente: la facoltà dell'autorità giudiziaria di annullare le delibere adottate dall'assemblea degli associati, qualora il loro contenuto violi norme legislative, oppure disposizioni contenute nell'atto costitutivo, o nello statuto, dell'associazione; la possibilità per colui che sia stato estromesso da un'associazione – la prescrizione codiciale subordina, comunque, l'estromissione alla ricorrenza di gravi motivi – di impugnare la delibera di espulsione davanti al giudice statale<sup>74</sup>. L'ordinanza del 1 giugno 2004 ravvisa, infatti, nel provvedimento di «disassociazione» una violazione delle predette disposizioni codicili: da qui l'individuazione di vizi talmente rilevanti da giustificare l'adozione di una misura cautelativa.

Il procedimento logico seguito dal Giudice unico rende di palmare evidenza come la sindacabilità della delibera confessionale da parte dell'autorità civile si basi sull'identificazione del culto geovista con una semplice associazione, il cui unico carattere peculiare, inidoneo, però, a differenziarla dalla generalità delle formazioni sociali cui dà vita l'impulso associativo, sarebbe l'elemento teleologico e cioè la presenza di un fine di religione o di culto.

L'ordinanza in esame sottolinea come la mancata approvazione da parte delle Camere dell'Intesa sottoscritta con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova privi di vigenza la disposizione, contenuta nell'Intesa stessa, che sottrae al sindacato statale i provvedimenti disciplinari emanati dalla Gerarchia<sup>75</sup>: l'inoperatività della garanzia convenuta dalle Alte Parti

---

<sup>74</sup> L'art. 23, comma 1, c.c., è noto, statuisce che «Le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero»; l'art. 24, comma 3, c.c. recita che «L'esclusione di un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi; l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata notificata la deliberazione».

<sup>75</sup> L'art. 1, comma 2, dell'Intesa stipulata il 20 marzo 2000 tra lo Stato italiano e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova in Italia, e nuovamente siglata l'11 aprile 2007, recita: «La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l'esercizio del culto, l'organizzazione della confessione e *gli atti in materia spirituale e disciplinare, si svolgono senza alcuna ingerenza statale* [il corsivo è nostro: n.d.a.]».

rende automaticamente applicabile, in modo pedissequo, la disciplina dettata dal primo libro del codice civile relativamente alle associazioni, comprese le prescrizioni concernenti l'annullabilità delle delibere assembleari e la possibilità per il membro espulso di essere riammesso nell'associazione attraverso un provvedimento dell'autorità giudiziaria civile<sup>76</sup>.

Siffatto *iter* logico-argomentativo rende l'ordinanza parzialmente difforme dalla summenzionata pronuncia del Tribunale di Forlì, che ha ritenuto del tutto influente sullo *status* giuridico della confessione la circostanza che si sia giunti, o meno, alla conclusione di un'intesa ed alla conseguente emanazione della legge di approvazione. Per il Giudice di Bari-Bitonto, invece, la posizione giuridica dei culti di minoranza che si sono avvalsi della procedura prevista dall'art. 8, comma 3, Cost. è difforme da quella dei culti regolamentati dalla normativa del 1929.

#### 6. (Segue) *L'indipendenza e la sovranità delle confessioni religiose quale regola iuris ascrivibile alla costituzione materiale*

La tesi riportata *supra* desta, a nostro giudizio, notevoli perplessità, soprattutto laddove equipara le confessioni religiose alle associazioni, negando che la stipula di intese incida sul loro *status*. Essa appare contraddetta dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti, le quali hanno più volte sottolineato come i gruppi confessionali siano contraddistinti da una fisionomia peculiare, che li differenzia, sia sotto il profilo strutturale, sia sotto il profilo teleologico, da tutte le altre formazioni sociali, attribuendo loro un'autonomia talmente ampia da essere qualificata «sovrana»<sup>77</sup>.

Le confessioni costituiscono, secondo l'*opinio* in esame<sup>78</sup>, entità assoluta-

---

<sup>76</sup> Cfr. Trib. Bari-sez. distaccata di Bitonto, ordinanza 1 giugno 2004, *cit.*, p. 1115. Il Giudice unico assume quale premessa della propria decisione la circostanza che «all'intesa ex art. 8, c. 3, Cost. (conclusa il 20-3-2000 tra la Repubblica Italiana e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova) non è seguita la legge d'esecuzione, il che implica che non se ne può assumere l'efficacia immediata nel diritto statale (ciò vale anche in riferimento all'art. 1 della detta intesa, a tenore del quale "la Repubblica...riconosce...che gli atti in materia disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale")»; da tale premessa si fa discendere la sottoposizione della confessione geovista al regime giuridico stabilito dal codice civile per le formazioni sociali aventi substrato personale.

<sup>77</sup> Cfr., per tutti, ANDREA BETTETINI, *Autonomia statutaria e rilevanza civile dei provvedimenti disciplinari emanati da una confessione religiosa*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1996, p. 303 (nota a Pretura circond. Foggia, ordinanza 1 aprile 1996, e Trib. Foggia, ordinanza 17 maggio 1996).

<sup>78</sup> La bibliografia relativa all'autonomia delle confessioni religiose è, indubbiamente, vastissima. Qui ci limitiamo a segnalare unicamente quei contributi più recenti che hanno preso in considerazione lo specifico profilo concernente la sindacabilità dei provvedimenti confessionali da parte degli organi statuali: FRANCESCO FINOCCHIARO, *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto*

mente singolari, che esulano dalla tipologia delle associazioni, ma alle quali non può essere applicata nemmeno la qualifica di «comunità intermedie», dato che non si propongono di fungere da fattori di collegamento fra l'esplorazione dell'autonomia privata ed il conseguimento delle finalità pubbliche<sup>79</sup>: esse, anzi, operano, di regola, in un ambito di per sé estraneo ai compiti propri dello Stato, ambito nel quale godono di competenza esclusiva<sup>80</sup>.

Carattere proprio delle confessioni sarebbe l'extrastatalità, che contraddistinguerebbe tutta la loro vita fin dal momento dell'origine del gruppo. L'indipendenza dei culti rispetto all'apparato pubblico deriverebbe non tanto dalla volontà dello Stato di autolimitarsi, quanto dall'assoluta impossibilità di sussumere il fenomeno religioso entro categorie suscettibili di valutazione da parte dell'ordinamento civile: si tratterebbe di una conseguenza della totale estraneità della dimensione religiosa all'«ordine» proprio della società politica<sup>81</sup>.

Il nesso di causa-effetto esistente tra l'incapacità dei moderni ordinamenti secolari, quantomeno di quelli democratici riconducibili al pensiero occidentale, di fagocitare al proprio interno le realtà di ordine meramente spirituale da una parte, e l'indipendenza e la sovranità delle confessioni dall'altra, fa sì, prosegue

---

dell'illegittimità di norme di legge, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 118 ss. (nota a Corte cost., 21 gennaio 1988, n. 43); ID., *Un aspetto pratico della «laicità» dello Stato: il difetto di giurisdizione nei confronti degli statuti e delle deliberazioni delle confessioni religiose in materia spirituale o dottrinale*, in *Giustizia civile*, 1, 1994, p. 2130 ss. (nota a Cass., sez. un., 27 maggio 1994, n. 5213); SERGIO LARICCIA, *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 120 ss. (nota a Corte cost., 21 gennaio 1988, n. 43); PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, *passim*; RUBEN RAZZANTE, *Il «caso» del Vescovo di Prato: riflessioni, dopo sette lustri, di un nondum natus*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 1993, p. 361 ss.; ANDREA GUAZZAROTTI, *Libertà religiosa individuale ed appartenenza confessionale di fronte alla giurisdizione dello Stato. Carenza assoluta di giurisdizione o ingiustificato rifiuto di tutela?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4559 ss. (nota a Cass., sez. un., 27 maggio 1994, n. 5213); ANDREA BETTETINI, *op. cit.*, p. 300 ss.

In giurisprudenza, cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, n. 5213, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1995, p. 301 ss., nonché in *Giustizia civile*, 1, 1994, p. 2127 ss. (con nota di FRANCESCO FINOCCHIARO, cit.) ed in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4555 ss. (con nota di ANDREA GUAZZAROTTI, cit.); Pretura Castiglione dei Pepoli, 3 novembre 1954, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1956, p. 132 ss.; Trib. Bologna, 22 aprile 1955, *ibidem*, p. 293 ss. ed in *Giurisprudenza italiana*, 2, 1956, cc. 152 ss. (con nota di RODOLFO VENDITTI); App. Bologna, 14 novembre 1991, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1995, p. 338 ss.; Pretura circond. Foggia, ordinanza 1 aprile 1996, *ibidem*, 2, 1996, p. 203 ss. e Trib. Foggia, ordinanza 17 maggio 1996, *ibidem*, p. 202 ss. (entrambe con nota di ANDREA BETTETINI, cit.).

<sup>79</sup> Cfr. SERGIO LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1986, *passim*; ID., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA. VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1986, p. 53 ss.; ID., *Limiti*, cit., p. 122 ss.

<sup>80</sup> Cfr. ANDREA GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 4567, secondo cui le confessioni religiose sono titolari di una vera e propria «sovranità in *spiritualibus*».

<sup>81</sup> Cfr. SERGIO LARICCIA, *Limiti*, cit., p. 123, ove si afferma che «l'autolimitazione dello Stato in materia confessionale non è altro infatti che un'applicazione del principio di incompetenza dello Stato a valutare il fenomeno religioso».

l'indirizzo in esame, che tutti i culti esistenti in Italia, e non solo la Chiesa cattolica, beneficino di siffatta indipendenza e sovranità. Ciascun culto godrebbe, in quanto tale, di un'amplissima autonomia istituzionale, tale da escludere qualsiasi intervento dello Stato negli *interna corporis* del culto stesso<sup>82</sup>.

Viene rilevato, in particolare, che qualora l'autorità pubblica ritenesse di potersi ingerire nella vita interna delle confessioni religiose, negando così sostanzialmente la loro autonomia (l'indirizzo in parola usa i termini «autonomia» ed «indipendenza» come sinonimi), verrebbe ad essere violato il principio di laicità, che costituisce uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato italiano<sup>83</sup>: è il contenuto della Legge fondamentale, così come individuato dalla Consulta, a determinare l'estraneità alla sfera di competenza propria della società politica, della genesi, dell'organizzazione e dell'attività dei gruppi confessionali<sup>84</sup>.

La tesi in esame puntualizza che il principio di non ingerenza dei poteri pubblici nella vita interna dei culti ha contraddistinto l'esperienza giuridica dell'Italia unita anche antecedentemente alla Costituzione del '48, la quale ha semplicemente recepito e confermato una *regula iuris* che ha caratterizzato la posizione delle confessioni fin dal sorgere dello Stato nazionale: l'art. 17 della Legge delle Guarentigie, norma che, è risaputo, escludeva che il destinatario di un provvedimento ecclesiastico inerente alla materia spirituale o disciplinare potesse impugnarlo dinanzi al giudice civile<sup>85</sup>, costituisce, conclude l'*opinio* in oggetto, un esempio emblematico di come la legislazione liberale rispettasse l'indipendenza dei gruppi confessionali<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. Trib. Bologna, 22 aprile 1955, *cit.*, p. 298.

<sup>83</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Un aspetto pratico*, *cit.*, p. 2133 ss., ove si rileva che «Il rispetto dello Stato per gli *interna corporis* delle confessioni religiose rappresenta una manifestazione pratica della "laicità" dell'ordinamento civile, il quale tutela la libertà religiosa dei singoli e delle confessioni astenendosi dal portare il proprio giudizio sulle materie riguardanti la religione e il culto».

<sup>84</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, p. 304, secondo cui «la "non ingerenza statale" si è attuata.... in base alla Costituzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte Costituzionale».

<sup>85</sup> L'art.17, comma 1, della Legge delle Guarentigie (13 maggio 1871, n. 214) stabiliva, com'è noto, che «In materia spirituale e disciplinare non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche, né è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta». Sulla portata di siffatta norma, cfr., per tutti, NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico* (a cura di VINCENZO DEL GIUDICE), vol. I, Athenaeum, Roma, 1922, pp. 419-429. In giurisprudenza, cfr., per tutte, Trib. Roma, 5 dicembre 1904, in *Giustizia penale*, 1905, p. 70 ss. (con note di FRANCESCO SCADUTO e CARLO CALISSE); Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 1919, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 1919, cc. 280 ss. (con nota di FEDERICO CAMMEO).

<sup>86</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. ult. cit.*, p. 2131. *Contra*, cfr. PIER GIOVANNI CARON, *La giurisdizione vescovile di fronte allo Stato italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 1958, pp. 277, nota n. 24, e 290, il quale sembra ritenere che lo Stato liberale assimilasse, erroneamente, la Chiesa cattolica ad una semplice associazione privata.

L'idea che ogni confessione religiosa sia titolare, proprio in quanto confessione, e cioè senza che sia necessaria un'apposita previsione normativa con la quale lo Stato autolimiti la propria potestà, di un'autentica sovranità *in spiritualibus* e che la vigente Costituzione abbia semplicemente riconosciuto un principio di libertà ad essa preesistente, principio che andrebbe ricondotto, almeno così ci pare, alla cd. costituzione materiale, implica, quale logico corollario, il superamento, quantomeno in ordine al profilo che qui interessa, della distinzione tra culti firmatari di intese e culti ancora regolamentati dalla cd. "legge sui culti ammessi": sia i primi, che i secondi godrebbero di uguale autonomia istituzionale, data l'incapacità dei pubblici poteri di valutare e regolamentare le materie afferenti all'ordine spirituale.

In tal senso si è espressa, del resto, la Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 52 del 2016, relativa alla sindacabilità, o meno, da parte dell'autorità giudiziaria del rifiuto del Governo di iniziare le trattative volte alla stipulazione di un'intesa *ex art. 8 Cost.*, laddove ha sottolineato che la conclusione di un accordo con lo Stato non può assurgere a criterio discriminatorio tra i vari gruppi confessionali ed in particolare non costituisce *condicio sine qua non* per l'esercizio da parte della confessione della libertà di organizzazione e di azione<sup>87</sup>; riteniamo che quest'ultima affermazione della Consulta sia particolarmente significativa, giacché all'interno di queste libertà può includersi anche la facoltà di adottare provvedimenti disciplinari.

Non irrilevante, ai fini dell'individuazione di siffatto principio supremo del nostro ordinamento costituzionale, appare l'ulteriore disamina della giurisprudenza. Non può ignorarsi, invero, che già antecedentemente all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione l'autorità giudiziaria, chiamata a valutare l'ammissibilità, o meno, di una pretesa risarcitoria scaturente dalla (supposta) illegittimità di un provvedimento confessionale acattolico (il rifiuto da parte del rabbino maggiore di Livorno di procedere ad una celebrazione nuziale), aveva affermato l'insindacabilità di qualsiasi atto giuridico afferente all'ambito spirituale: ciò in ragione dell'indipendenza garantita dalla comunità politica

---

<sup>87</sup> Cfr. Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, in *Diritto e religioni*, 1, 2016, p. 643 ss. La Consulta, dopo aver premesso che «È essenziale sottolineare, nel solco della giurisprudenza di questa Corte, che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dall'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento» (p. 647), puntualizza che «A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (p. 647 ss.).



a tutti i gruppi confessionali e della conseguente carenza di giurisdizione in capo ai tribunali statuali<sup>88</sup>.

Di segno analogo altre pronunce, tutte successive alla promulgazione della Carta costituzionale, nonché all'avvio della cd. stagione delle intese<sup>89</sup>.

Il denominatore comune della giurisprudenza in parola è rappresentato dal convincimento che le questioni sottoposte alla cognizione del giudice secolare, afferenti alla sindacabilità, o meno, di provvedimenti disciplinari adottati dagli organi confessionali<sup>90</sup>, abbiano rilevanza giuridica esclusivamente all'interno dell'ordinamento del culto di volta in volta preso in considerazione e, di conseguenza, siano integralmente sottratte alla giurisdizione statale<sup>91</sup>.

Le decisioni in esame hanno evidenziato l'irriducibilità delle confessioni religiose a semplici associazioni (cfr. *supra*, al paragr. 5), sottolineando come le stesse godano, in virtù della Carta costituzionale e di quanto stabilito dalla legislazione pattizia, di un'autonomia e libertà pressoché intangibili: ciò purché la loro attività si svolga all'interno dell'ambito prettamente religio-

---

<sup>88</sup> Cfr. Pretura Livorno, 20-27 novembre 1912, in *Rivista di diritto pubblico*, 2, 1915, p. 129 ss. (con nota di ARTURO CARLO JEMOLO). Il Pretore, chiamato a decidere una controversia avente per oggetto la richiesta di una fedele ebrea di essere risarcita dei danni che le erano stati arrecati dal rifiuto del rabbino maggiore dell'Università Israelitica di Livorno di celebrare il suo matrimonio religioso, rifiuto motivato dall'esistenza di un impedimento previsto dalla legge mosaica, affermò che «L'esercizio della giurisdizione spirituale...implica la libertà ed insindacabilità dell'apprezzamento...né simile sindacato potrebbe compiersi dall'autorità giudiziaria, senza esorbitare – e senza vulnerarli – da quei concetti di incompetenza e di indipendenza che regolano i rapporti dello Stato con le diverse associazioni o comunità religiose, che vivono e si svolgono nell'ambito del territorio nazionale» (p. 133).

<sup>89</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, p. 301 ss. e App. Bologna, 14 novembre 1991, *cit.*, *loc. cit.*, concernenti l'espulsione di un fedele dalla Chiesa Cristiana Avventista del 7° Giorno, decisioni che riformano la summenzionata sentenza del Tribunale di Forlì; Pretura circond. Foggia, ordinanza 1 aprile 1996, *cit.*, *loc. cit.* e Trib. Foggia, ordinanza 17 maggio 1996, *cit.*, *loc. cit.*, relative alla sospensione dall'esercizio delle proprie funzioni di un Pastore appartenente al culto pentecostale; Trib. Bari, ordinanza 14 dicembre 2004, *cit.*, p. 1119 ss., che, accogliendo il reclamo presentato dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, revoca il summenzionato provvedimento cautelare emesso dal Giudice unico di Bari-Bitonto; Trib. Bari, ordinanza 19 marzo 2007, n. 1157, in *Guida al diritto*, 4, 2007, p. 58 ss. (con nota di MARIABELLA FAUZZI), ove si affronta la questione relativa all'espulsione di un presbitero deliberata dalla Diocesi per l'Europa Occidentale della Chiesa Ortodossa Russa all'Estero.

<sup>90</sup> Cfr. *supra*, alla nota n. 89.

<sup>91</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, p. 304, ove si rileva che, avendo lo Stato italiano riconosciuto al culto avventista «la piena autonomia (ovvero la “non ingerenza statale”), in ossequio all'art. 8 Cost., in materia organizzativa, comunitaria e specificamente in materia “disciplinare e spirituale”, ogni possibilità di sindacato dell'autorità giudiziaria italiana nella dedotta materia si palesa preclusa»; App. Bologna, 14 novembre 1991, *cit.*, p. 341, secondo cui il giudice secolare non può conoscere controversie relative ad «atti o provvedimenti di natura disciplinare emersi nell'ambito dell'organizzazione religiosa e destinati a spiegare effetti solo in tale ambito [il corsivo è nostro: n.d.a.]».



so<sup>92</sup>. L'afferenza delle controversie alla materia spirituale e la conseguente impossibilità di valutarne l'oggetto in termini economici rendono il giudice statale assolutamente carente di giurisdizione<sup>93</sup>: il principio di non ingerenza negli *interna corporis Ecclesiae* esclude qualsiasi sindacato, sia di merito, che di legittimità, su tutti quegli atti giuridici che siano espressione del potere di autogoverno proprio dei gruppi confessionali.

L'indirizzo *de quo* precisa che siffatta incompetenza a giudicare concerne anche l'ipotesi in cui il fedele eccepisca che la sentenza od il provvedimento ecclesiastici siano stati adottati in violazione dell'ordinamento confessionale, senza rispettare cioè le disposizioni, in primo luogo quelle statutarie, volte a stabilire i presupposti, formali e sostanziali, richiesti per la valida irrogazione di una sanzione: della questione potrebbe essere investita la giurisdizione ecclesiastica, non quella statale, giacché se quest'ultima ritenesse di poter valutare la conformità, o meno, del provvedimento alla normativa confessionale, verrebbe ad essere violato il diritto, garantito a ciascun culto dalla Legge fondamentale, alla piena libertà in materia spirituale e disciplinare (sul punto, torneremo *infra*)<sup>94</sup>.

Né l'indirizzo *de quo* pare contemplare l'eventualità che il *civis-fidelis* si rivolga all'autorità giudiziaria secolare per ottenere il risarcimento dei danni cagionatigli dal provvedimento ecclesiastico. L'aver evidenziato che le questioni attinenti all'ambito spirituale e disciplinare sono insuscettibili di valutazione patrimoniale sembra indicare implicitamente, almeno così riteniamo, che all'autorità statale sia precluso non solo giudicare direttamente della validità dell'atto, ma anche accertare se dall'atto stesso derivi una responsabilità aquiliana a carico dell'autorità confessionale. L'insindacabilità delle sentenze e dei provvedimenti confessionali è assoluta, sicché, secondo la tesi in ogget-

---

<sup>92</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, p. 304 ss. La Suprema Corte evidenzia che «Trattasi, invero, di un provvedimento di carattere religioso-disciplinare, irrogato al M. "uti fidelis" e non già "uti civis" (non si è trattato indubbiamente di un licenziamento)»: da qui la carenza di giurisdizione del giudice italiano.

<sup>93</sup> Sull'assenza della natura patrimoniale, assenza intesa come fattore determinante l'insindacabilità dei provvedimenti ecclesiastici, cfr., in particolare, App. Bologna, 14 novembre 1991, *cit.*, *loc. ult. cit.*

<sup>94</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, pp. 303-305; App. Bologna, 14 novembre 1991, *cit.*, pp. 340 s., secondo cui al giudice statale è precluso sindacare gli atti provenienti dall'autorità ecclesiastica: ciò «anche solo al fine di verificare la legittimità del procedimento alla luce delle prescrizioni statutarie». Cfr. anche Trib. Bologna, 22 aprile 1955, *cit.*, p. 303, ove, con riferimento al rifiuto di un parroco di amministrare i Sacramenti ad una fedele, rifiuto motivato dal fatto che la parrocchiana professasse l'ideologia comunista, si osserva che «i provvedimenti dei Ministri di culto sono insindacabili, anche se eventualmente errati [perché fondati su una erronea interpretazione, od applicazione, della normativa confessionale: *n.d.a.*]»; App. Firenze, 19 dicembre 1958, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1172 ss. (con osservazioni di CARLO ESPOSITO) ed in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 1959, p. 194 ss. (con nota di PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA).

to, al giudice secolare è vietato sia annullarli o modificarli, sia condannare gli organi ecclesiastici a risarcire i danni derivanti dall'emanazione di un atto illegittimo.

### *7. (Segue) La lesione dei diritti fondamentali del cittadino/fedele e la conseguente responsabilità patrimoniale della confessione*

A siffatto orientamento fa da contraltare la tesi secondo cui l'analisi in parallelo dell'Accordo del 1984 e delle Intese con i culti acattolici evidenzia come sia assurdo al rango di regola generale il principio in base al quale sono assolutamente sottratte alla cognizione del giudice civile le determinazioni con cui l'autorità confessionale esercita la potestà di governo nei confronti dei fedeli: ciò, però, purché contenuto ed effetti dell'atto abbiano natura esclusivamente spirituale. In tale ipotesi all'autorità statale è preclusa, in virtù del principio di non ingerenza nell'ordine interno dei culti, qualsiasi valutazione circa il merito e la legittimità dei provvedimenti confessionali<sup>95</sup>.

Dalle considerazioni testé esposte discende, come logica conseguenza, che il potere di controllo e di sindacato degli organi statali torna ad esplicarsi, invece, qualora le sentenze ed i provvedimenti emanati dall'autorità confessionale esorbitino, per il contenuto o per gli effetti, dall'ordine spirituale e producano conseguenze anche nell'ambito del diritto italiano. In tale ipotesi, invero, l'autorità civile, in particolar modo quella giudiziaria, potrebbe sindacare, nella legittimità e, secondo alcuni Autori, anche nel merito, la sentenza o il provvedimento ecclesiastico, onde impedire che vengano lese situazioni giuridiche subietive aventi origine all'interno dell'ordinamento statale e da questo tutelate<sup>96</sup>.

La giurisdizione secolare, sia civile, che penale, potrebbe esplicarsi su quegli effetti giuridici che interessino materie incluse nell'ordine tempora-

---

<sup>95</sup> Cfr. OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 130 ss.; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, pp. 105-117. Cfr. anche CARLO CARDIA, *Laicità dello Stato e nuova legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo*, cit., p. 147 ss.; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana* (2° ed.), Giappichelli, Torino, 2005, p. 242 ss.

<sup>96</sup> Cfr. OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 131; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, pp. 111-114. Ci sembra opportuno sottolineare che quest'ultima Autrice estende il sindacato statale anche al merito del provvedimento confessionale, come, ad es., nel caso in cui «l'atto disciplinare è stato adottato sulla base di testimonianze false ed infamanti» (p. 114). Sul punto, cfr. anche FRANCESCO ONIDA, *Norme generali (Artt.1-2 e 14)*, in AA.VV., *La revisione del Concordato alla prova*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 142 ss.; MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Tutela statale dei diritti fondamentali e rapporti con la giurisdizione ecclesiastica*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1981, p. 355 ss. (nota a App. Roma, 16 marzo 1979, cit.); NICOLA COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, Bari, 2000, p. 203 ss.

le, materie cioè suscettibili di essere regolamentate dallo Stato a prescindere dall'esistenza, o meno, di presupposti aventi origine all'interno dell'ordinamento confessionale, come ad esempio il diritto alla vita o all'integrità fisica, il diritto all'adempimento delle obbligazioni contrattuali, o il diritto di difesa. Relativamente a siffatte situazioni giuridiche subiettive vanno estese ai provvedimenti spirituali e disciplinari emanati dai culti acattolici le considerazioni esposte *supra*, al paragrafo 4, in ordine ai provvedimenti contemplati dall'art. 23 cpv. del Trattato).

Il destinatario dell'atto avrà facoltà di adire il giudice italiano per domandare la condanna dell'autorità confessionale al risarcimento dei danni derivanti da provvedimenti che siano viziati per ragioni di legittimità o di merito: le valutazioni economiche rientrano, invero, nella materia temporale<sup>97</sup>. Ciò indipendentemente, lo ribadiamo, dall'esistenza di disposizioni che conferiscano alle determinazioni prese dalla Gerarchia rilevanza civile<sup>98</sup> e nonostante sussistano specifiche norme di legge che vietano ai poteri pubblici di interferire nell'esercizio della giurisdizione confessionale relativa alle materie spirituali e disciplinari<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *Rilevanza*, cit., pp. 396-400, il quale afferma che gli organi statali hanno il potere-dovere di «intervenire per reprimere, ove del caso per giudicare e per condannare al risarcimento dei danni, l'ecclesiastica autorità che direttamente o indirettamente venisse a ledere diritti riconosciuti dalla legge italiana, siano o meno i cittadini colpiti *fideles* o ecclesiastici» (p. 397); ID., *Contenuto*, cit., loc. cit.; ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., loc. ult. cit.; PASQUALE COLELLA, *Considerazioni*, cit., loc. cit.; ANNA RAVÀ, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, in AA.Vv., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, cit., p. 53; NICOLA COLAIANNI, *L'art. 23, cpv., del Trattato lateranense e le «comunità ecclesiali di base»*, cit., c. 1615; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 127; JLIA PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 71. *Contra*, cfr. LORENZO SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, cit., loc. cit. Sulla questione, cfr. anche ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, *passim* ed in specie le pp. 135-152; ID., *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, III ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 351 ss.

<sup>98</sup> Cfr. PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, p. 86. L'Autrice sottolinea che l'art. 2, lett. c), del Protocollo Addizionale all'Accordo del 1984, disposizione che, è noto, stabilisce che l'efficacia civile dei provvedimenti ecclesiastici relativi alla materia spirituale e disciplinare, e concernenti ecclesiastici e religiosi non possa risolversi in una violazione dei diritti garantiti dalla Costituzione ai cittadini italiani – cfr. *supra*, alla nota n. 47 –, non va applicato alle sole ipotesi contemplate dall'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense, ma deve ritenersi provvisto di una valenza generale talmente ampia da ricomprendere tutte le fattispecie, qualunque sia il soggetto coinvolto ed il culto interessato, in cui si verificano conflitti endoconfessionali tra *fideles* ed autorità. *Contra*, cfr. DOMENICO BILOTTI, *Indagine funzionale sui ministri di culto nell'ordinamento italiano. Alla prova della legislazione vigente e delle intese già approvate*, in *Diritto e religioni*, 1, 2012, p. 73 ss., secondo cui il non far ricorso ad organi statuali per l'esecuzione dei provvedimenti di giustizia interna equivale alla loro insindacabilità da parte della magistratura secolare.

<sup>99</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, della L. 25 marzo 1985, n. 121 (ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Villa Madama), ove, fra l'altro, si assicura alla Chiesa cattolica la libertà di «giurisdizione in

L'opinione in oggetto ritiene, quindi, che vada superata la tradizionale distinzione tra «sfera della liceità» e «sfera dell'efficacia», distinzione abitualmente assunta quale parametro di riferimento idoneo a determinare natura ed estensione del controllo statale sugli atti e provvedimenti emanati dall'autorità confessionale: la prima sfera, è noto, riguarda le materie nelle quali l'esercizio della potestà di governo da parte della confessione viene considerato dallo Stato lecito, ma assolutamente irrilevante, con la conseguenza che nessuna efficacia civile può essere attribuita agli atti giuridici in cui la potestà stessa si è estrinsecata; la seconda concerne quegli ambiti in cui le determinazioni adottate dall'autorità religiosa vengono ritenute dall'ordinamento civile non solo

---

materia ecclesiastica»; l'art. 2, comma 2, della L. 11 agosto 1984, n. 449 (approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese), secondo cui lo Stato italiano riconosce che «l'organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale»; l'art. 2, comma 2, della L. 22 novembre 1988, n. 516 (approvazione dell'Intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), ove si stabilisce che «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito delle Chiese cristiane avventiste, si svolgono senza alcuna ingerenza statale»; l'art. 2, comma 2, della L. 22 novembre 1988, n. 517 (approvazione dell'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia), secondo cui «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito delle ADI, si svolgono senza ingerenza statale»; il combinato disposto degli artt. 18 e 19 della L. 8 marzo 1989, n. 101 (approvazione dell'Intesa con l'Unione delle Comunità israelitiche italiane) e degli artt. 50 e 51 dello Statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane (depositato presso il Ministero dell'Interno l'8 febbraio 1988), dal quale risulta inequivocabilmente la piena libertà delle singole Comunità ebraiche e dell'Unione di esercitare un potere giurisdizionale; l'art. 2 della L. 12 aprile 1995, n. 116 (approvazione dell'Intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia), che sancisce che «gli atti in materia disciplinare e spirituale si svolgono senza alcuna ingerenza da parte dello Stato»; l'art. 3, comma 2, della L. 29 novembre 1995, n. 520 (approvazione dell'Intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia), ove si riconosce che «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito della CELI e delle sue Comunità, si svolgono senza ingerenza statale»; art. 2, comma 2, L. 30 luglio 2012, n. 126 (Intesa con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale), che stabilisce che «gli atti in materia spirituale e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale»; art. 3, comma 2, L. 30 luglio 2012, n. 127 (approvazione dell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni), secondo cui «gli atti in materia disciplinare e spirituale si svolgono senza ingerenza statale»; art. 2, comma 2, L. 30 luglio 2012, n. 128 (approvazione dell'Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia), ove si statuisce che «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito della Chiesa apostolica in Italia e delle sue comunità, si svolgono senza alcuna ingerenza da parte dello Stato»; art. 2, comma 2, L. 31 dicembre 2012, n. 245 (approvazione dell'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana), che sancisce che «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito dell'UBI, si svolgono senza ingerenza statale»; art. 2, comma 2, L. 31 dicembre 2012, n. 246 (approvazione dell'Intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha), secondo cui «gli atti in materia spirituale e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale»; art. 2, comma 2, L. 28 giugno 2016, n. 130 (approvazione dell'Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai), secondo cui «gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito dell'IBISG, si svolgono senza alcuna ingerenza statale».

Sembra opportuno analizzare anche le Intese con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova (stipulata il 20 marzo 2000 e nuovamente siglata l'11 aprile 2007) e con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» (stipulata il 30 luglio 2019), per le quali, è noto, non è stata ancora emanata la legge di approvazione. In entrambi gli accordi ricorrono formule analoghe a quelle contenute nelle altre Intese: l'art. 1, comma 2, dell'Intesa con il culto geovista afferma che «gli atti in materia spirituale e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale»; identica statuizione ricorre nell'art. 1, comma 1, dell'Intesa con gli anglicani.

(e non tanto) meramente lecite, ma anche (e soprattutto) produttive di effetti al proprio interno. Correlata a siffatta distinzione tra semplice liceità ed effettiva rilevanza civile sarebbe, secondo un consolidato orientamento interpretativo, l'ammissibilità, o meno, di un sindacato statale sui provvedimenti confessionali, sindacato esercitabile solo sugli atti inclusi nella «sfera dell'efficacia» e precluso, invece, sugli atti ritenuti dal diritto secolare meramente consentiti<sup>100</sup>.

Si tratta di un orientamento che, lo abbiamo già rilevato, viene superato da una parte della dottrina e della giurisprudenza<sup>101</sup>, la quale reputa, invece, che la sovranità statale possa esplicarsi anche nei confronti di quegli atti di governo endoconfessionali sprovvisti di per sé di rilevanza civile: ciò qualora l'emanazione di tali atti si sia tradotta in una lesione dei diritti inviolabili dell'individuo. L'assenza di norme che istituiscano un collegamento tra ordinamento confessionale e diritto statale non preclude – dato il primato che la Carta costituzionale attribuisce alla persona umana – al giudice civile di poter valutare la legittimità del provvedimento ecclesiastico, onde disporre eventualmente l'adozione di misure risarcitorie.

Siffatta responsabilità patrimoniale, conseguente alla lesione di diritti garantiti dall'ordinamento italiano, ed in primo luogo dalla Carta costituzionale, non implica, però, lo abbiamo già evidenziato, che il giudice civile possa annullare il provvedimento confessionale od impedirgli di agire sui presupposti di applicabilità della normativa statale<sup>102</sup>: sotto tale profilo non vi può essere discrasia tra lo *status* giuridico del *fidelis*, membro della comunità ecclesiale,

---

<sup>100</sup> Cfr. PIO CIPROTTI, *L'autonomia della Chiesa nell'ordinamento italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1958, pp. 305-313 (nota a Trib. Firenze, 1 aprile 1958), secondo cui la questione relativa alla sindacabilità dei provvedimenti ecclesiastici da parte dei poteri statuali «non si può neanche porre, quando lo Stato non dà effetti civili a qualche norma o atto dell'ordinamento giuridico della Chiesa, bensì si limita a riconoscere, o anche a garantire, la libertà della Chiesa, senza dare con ciò alcun effetto civile agli atti che la Chiesa compie nell'esercizio di tale libertà»; VINCENZO DEL GIUDICE, *Qualche rilievo sulla cosiddetta «questione del Vescovo di Prato»*, *ibidem*, 1, pp. 221-223. In giurisprudenza, cfr. Corte cost., 21 novembre 1958, n. 59, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 885 ss. (con osservazioni di CARLO ESPOSITO).

<sup>101</sup> Cfr. PIERO BELLINI, *Poteri disciplinari della gerarchia ecclesiastica e diritto penale dello Stato (A proposito del rinvio a giudizio del Vescovo di Prato)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1, 1958, p. 231 ss.; ANTONIO VITALE, *Giurisdizione ecclesiastica*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, III, Utet, Torino, 1982, p. 1052 ss.; ANDREA GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 4560 ss. Cfr. anche ANDREA BETTETINI, *op. cit.*, p. 304 ss. *Contra*, cfr. PASQUALE LILLO, *I confini dell'ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, PASQUALE LILLO (a cura di), *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 494 ss.

In giurisprudenza, cfr. Pretura Castiglione dei Pepoli, 3 novembre 1954, *cit.*, p. 133; Trib. Firenze, 1 aprile 1958, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2, 1958, pp. 311-318 (con note di RENATO BACCARI e PIO CIPROTTI, *cit.*) ed in *Foro italiano*, 2, 1958, cc. 74 ss. (con nota di PIETRO GISMONDI); Trib. Forlì, 7 maggio 1988, *cit.*, p. 341 ss.

<sup>102</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *Rilevanza*, *cit.*, p. 396 ss.

e lo *status* giuridico del *civis*, membro della società politica.

La dottrina<sup>103</sup> ha puntualizzato che in ordine a questo aspetto non vi sono differenze di rilievo tra la Chiesa cattolica ed i culti acattolici, quantomeno quelli firmatari di intese, dato che il dovere dello Stato di adeguare lo *status* civilistico del cittadino-fedele a quello confessionale concerne sia i provvedimenti canonici relativi alla materia spirituale e disciplinare, sia i provvedimenti, relativi alle stesse materie, adottati dalle autorità religiose acattoliche.

Siffatto dovere, enunciato in modo implicito dall'art. 8, comma 1, Cost., ed esplicitato dalla normativa contenuta nell'Accordo del 1984 e nelle Intese, si configura così, a nostro parere, come generale ed intangibile, e trova la sua concretizzazione nell'obbligo dell'autorità civile di ritenere sempre e comunque le determinazioni endoconfessionali idonee ad incidere sulle condizioni di vigenza della disciplina statale. Ciò anche, e soprattutto, in ordine alla titolarità della qualifica di membro di una confessione religiosa. Siffatta qualifica è il prodotto dell'azione congiunta di due fattori: la volontà dell'individuo di far parte della comunità dei credenti; la titolarità dei requisiti richiesti dall'ordinamento confessionale quale *condicio sine qua non* per poter essere considerato fedele<sup>104</sup>.

Entrambi gli elementi sono necessari affinché un individuo assuma la qualifica di *fidelis*, sicché non è possibile prescindere da essi. Da ciò discendono due conseguenze: la necessità che l'acquisizione dello *status* di fedele sia sempre riconducibile ad una determinazione volitiva dell'individuo, determinazione revocabile e modificabile in qualsiasi momento; l'impossibilità per il diritto italiano di considerare membro di un culto colui che non è reputato tale dalla normativa confessionale.

Non a caso, proprio con riferimento all'ipotesi dell'espulsione la dottrina ha distinto in modo netto i poteri di intervento che l'autorità civile può esplicare nei confronti di un'associazione da quelli che possono essere esercitati nei confronti di una confessione<sup>105</sup>.

Qualora l'individuo sia semplicemente estromesso da un'associazione sorta all'interno di una confessione religiosa, senza cioè che sia posta in discussione la sua appartenenza al culto, i giudici civili avrebbero facoltà di ordi-

---

<sup>103</sup> Cfr., per tutti, CARLO CARDIA, *Principi*, cit., pp. 245-248; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, pp. 124-126.

<sup>104</sup> Cfr. CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 150-155, secondo cui «L'appartenenza ad una confessione religiosa viene così ad essere determinata dal concorso di due elementi: a) l'esserne membro secondo il diritto dell'ordinamento confessionale; b) la volontà effettiva e continua della persona che aderisce ad essa» (p. 154). Cfr. anche VALERIO TOZZI, *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, in GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, VALERIO TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Cacucci, Roma-Bari, 2006, p. 25 ss.

<sup>105</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. ult. cit.*, p. 2132 ss.

nare, qualora ravvisassero dei vizi di legittimità, ad es., la violazione dell'art. 24 c.c., finanche la riammissione di colui che è stato espulso<sup>106</sup>: le garanzie costituzionali relative all'indipendenza ed alla libertà dei culti hanno, infatti, carattere di singolarità e non sono estensibili, pertanto, agli enti a base associativa costituiti nell'ambito dei culti stessi. Nel caso, invece, di esclusione di un soggetto dal novero dei *fideles*, il giudice statale, eventualmente adito dal fedele espulso, potrebbe semplicemente, ove ritenesse il provvedimento illegittimo, in quanto lesivo di situazioni giuridiche subiettive tutelate dalla Legge fondamentale, condannare l'autorità confessionale a risarcire il danno arrecato: ciò, ovviamente, senza potere mai annullare la sentenza o il provvedimento e, quindi, senza potere mai disporre che il soggetto riacquisti lo *status* di fedele.

Ci sembra assai significativo, al riguardo, che la giurisprudenza di legittimità abbia precisato che l'espulsione di un fedele dal culto di appartenenza non è assimilabile al licenziamento, poiché non incide sullo *status* giuridico di cui il soggetto è titolare in quanto membro della società politica, ma su diritti e doveri dotati di rilevanza esclusivamente all'interno di una comunità di credenti: da qui, conclude la Suprema Corte, l'insussistenza della giurisdizione statale<sup>107</sup>.

Né potrebbe essere invocata, al fine di limitare l'operatività della disciplina confessionale, la clausola, contenuta nello stesso art. 8 cpv., secondo cui le disposizioni statutarie non possono essere in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano. La clausola *de qua* va interpretata, infatti, così come stabilito dalla Consulta nella sentenza n. 43 del 1988<sup>108</sup>, nel senso che le norme contenute negli statuti confessionali debbono sempre essere considerate vigenti, tranne nel caso in cui siano contrarie ai principi fondamentali posti a base dell'ordinamento italiano: non è sufficiente ad escluderne l'efficacia la semplice circostanza che esse contrastino con specifiche disposizioni presenti nella legislazione statale, ma occorre che siffatte disposizioni costituiscano estrinsecazione della «tavola di valori» su cui si fonda la società politica.

---

<sup>106</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. ult. cit.*, p. 2133, secondo cui «in questo caso [quello cioè dell'espulsione di un soggetto da un'associazione con fine di religione o di culto: *n.d.a.*] il giudice dello Stato potrà dichiarare l'illegittimità dell'esclusione».

<sup>107</sup> Cfr. Cass., sez. un., 27 maggio 1994, *cit.*, p. 304 ss.; alcuni luoghi, brevi ma assai rilevanti, della sentenza possono leggersi *supra*, alla nota n. 92. Va rilevato, inoltre, che lo stesso Giudice unico di Bari-Bitonto ha specificato che la cognizione del giudice secolare non può estendersi «al merito della deliberazione di esclusione» (cfr. Trib. Bari-sez. distaccata di Bitonto, ordinanza 1 giugno 2004, *cit.*, p. 1115 ss.).

<sup>108</sup> Cfr. Corte cost., 21 gennaio 1988, n. 43, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 116 (con note di FRANCESCO FINOCCHIARO, *cit.* e SERGIO LARICCIA, *cit.*).



Interessanti, al riguardo, anche se finora isolate, appaiono poi due pronunce con le quali si opera una distinzione tra i precetti confessionali, estranei allo statuto, e le norme statutarie: i primi sarebbero insindacabili, mentre le seconde sarebbero sottoposte alla cognizione del giudice secolare. Qualora siffatto indirizzo giurisprudenziale dovesse consolidarsi, sarà opportuno verificare se la distinzione in esame coincida con quella tra norme statutarie che costituiscono espressione del patrimonio dottrinale del culto, sottratte di per sé a qualsiasi valutazione da parte della comunità politica, e norme organizzative, sottoposte, invece, al limite individuato nell'art. 8, co. 2, Cost. In caso contrario diverrà necessario, invero, individuare natura ed estensione della locuzione «precetti confessionali», onde stabilire correlativamente la portata della giurisdizione secolare (la questione esula comunque dall'oggetto del presente lavoro)<sup>109</sup>.

## 8. Considerazioni conclusive

La problematica concernente la sindacabilità delle sentenze e dei provvedimenti confessionali da parte della magistratura statale appare indubbiamente alquanto delicata, data la necessità di contemperare situazioni giuridiche di pari rango. Da una parte, l'indipendenza e la libertà delle confessioni religiose, tutelate, anche se in modo difforme a seconda che si tratti della Chiesa cattolica o dei culti acattolici, dagli artt. 7 e 8 Cost.; dall'altra, i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani, primo fra tutti quello al contraddittorio<sup>110</sup>. Il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, ed in specie delle garanzie processuali, costituisce un'esigenza primaria, come dimostra anche il fatto che in alcuni progetti di legge sulla libertà religiosa volti a sostituire la "legge sui culti ammessi" si stabilisca che le confessioni devono

---

<sup>109</sup> Cfr. Trib. Bari, 2-6 dicembre 2013, n. 4213, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2014, p. 785 ss.; App. Bari, ordinanza 28 ottobre 2014, *ibidem*, pp. 804-807. Le pronunce hanno respinto l'istanza presentata da un fedele che si era dimesso da membro della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, istanza volta ad ottenere: che venisse dichiarata l'illegittimità dell'annuncio, effettuato dal Presidente del Corpo degli Anziani, diretto a rendere noto alla comunità geovista che il soggetto non era più un Testimone di Geova; in subordine, che venisse dichiarata la nullità, per contrasto con l'ordinamento giuridico italiano, delle norme statutarie relative all'annuncio stesso. Si chiedeva altresì il risarcimento dei danni arrecati dall'annuncio, che avrebbe violato i diritti fondamentali della persona umana.

<sup>110</sup> Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Per un equilibrio fra aspettative confessionali e libertà di coscienza*, in GIUSEPPE LEZIROLI (a cura di), *Dalla "legge sui culti ammessi" al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2004, p. 67 ss., il quale sottolinea la necessità di un «equilibrato rapporto fra interessi individuali e interessi della confessione» (p. 72). Cfr. anche ANGELO LICASTRO, *Contributo allo studio della giustizia interna alle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 203 ss.; ID., *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.



tutelare i diritti inviolabili dell'uomo ed assicurare l'osservanza dei principi del giusto processo.

Al di là della specifica questione concernente la necessità di assicurare la facoltà di agire e resistere in giudizio anche in ambito endoconfessionale, la problematica *de qua* appare connotata dall'individuazione di un principio probabilmente ascrivibile alla cd. costituzione materiale e cioè l'impossibilità di revocare od annullare un provvedimento che sia espressione della potestà di imperio esercitata da un culto nei confronti dei propri fedeli: ciò indipendentemente dall'esistenza di norme che assicurino al predetto provvedimento efficacia civile, sia pure meramente indiretta; si tratta di un corollario, logico e coerente, del principio supremo di laicità.

L'unica tutela invocabile innanzi al giudice secolare consisterebbe nella fruizione di un ristoro economico, senza alcuna possibilità di un riesame del merito o di una censura per motivi di legittimità. Il riferimento alla «tavola di valori» rappresentata dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale esclude, d'altra parte, che dall'esistenza di un provvedimento confessionale possano derivare limiti all'esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato.

Si tratta, quindi, di una problematica dove la «prudenza» del giurista appare ricoprire, almeno questa è la nostra opinione, un ruolo decisivo. Occorre evitare, infatti: da una parte, di dar vita a discriminazioni tra i vari gruppi confessionali, attribuendo, ad es., alla circostanza di aver concluso un accordo con la comunità politica una valenza ultronea rispetto a quella prevista dalla Carta, o di assoggettare le norme statutarie a limitazioni che travalichino l'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento statale; dall'altra, di abdicare alle garanzie irrinunciabili poste a presidio della dignità della persona umana. In entrambe le ipotesi si rinuncerebbe ad una corretta applicazione del principio di collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose, collaborazione che costituisce uno dei presupposti imprescindibili affinché la collettività nazionale possa progredire materialmente e spiritualmente attraverso la contestuale ed armoniosa realizzazione dei diritti dei singoli e delle libertà dei culti.

# *Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dalla "legge sui culti ammessi". Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda*

**JLIA PASQUALI CERIOLI**

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università degli Studi di Milano*

## *1. Premessa*

Vorrei anzitutto ringraziare la Prof.ssa Maria d'Arienzo per l'invito. Mi onora essere alla "Federico II".

I novant'anni della legge fascista sui "culti ammessi" (1929 – 2019) non rappresentano una felice ricorrenza. Sotto il profilo formale, l'argomento che mi è stato assegnato sembra, tuttavia, sfuggire all'occasione. Non vi è dubbio, infatti, che l'art. 19 della Costituzione abbia abrogato in modo implicito il noto art. 5 della legge n. 1159 del 1929. L'ambito di applicazione oggettivo della previsione che pone il diritto inviolabile alla propaganda assorbe, perché più ampio<sup>1</sup>, quello delimitato dalla norma sulla "discussione in materia religiosa", rimodellandone il comando sulla forma laica della Repubblica democratica.

Sotto il profilo sostanziale, invece, il singolare (ma loquace) silenzio sul meno studiato dei tre diritti espressi dall'articolo della Carta determina il perdurante successo di un concetto (quello di "discussione", appunto) che fatica ad abbandonare la cultura giuridica anche degli operatori più attenti, salve recentissime eccezioni, come vedremo in conclusione. Questa è solo una tra le molteplici ragioni che buona parte della dottrina, negli anni, ha illustrato in favore dell'abrogazione della legislazione del Ventennio e della necessità di un intervento organico di rimozione degli ostacoli, anche di carattere normativo, all'attuazione di settore dei supremi imperativi costituzionali<sup>2</sup>. Al quadro,

---

<sup>1</sup> Sul punto JLIA PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 101 ss.

<sup>2</sup> In questa sede mi limito a rinviare ai contributi raccolti nei volumi collettanei AA.Vv., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Atti del seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Salerno e dal

tuttora persuasivo nelle sue traiettorie dogmatiche, si è aggiunta, di recente, l'urgenza di archiviare al più presto il modello "protetto" avallato dalla Corte costituzionale nella discussa sentenza n. 52 del 2016. Come noto, il giudice delle leggi ha dichiarato che spetta all'insindacabile giudizio di opportunità politica del Governo (sensibile alla realtà "mutevole e imprevedibile" anche di evenienze "internazionali") dirigere accelerazioni e frenate del pluralismo nei rapporti inter – ordinamentali con le confessioni religiose. Per stessa ammissione dei giudici della Consulta infatti, senza una specifica previsione legislativa, l'Esecutivo è libero di avviare o meno le trattative volte alla stipulazione di un'intesa *ex art. 8, terzo comma, Cost.*<sup>3</sup>

Da questa scelta, sottratta a qualsivoglia dovere di motivazione, dipende la perdurante vigenza, a sfavore dei gruppi di minoranza non "ammessi" – è proprio il caso di dire – a beneficiare degli strumenti pattizi, della disciplina del 1929 – 30 e l'accesso al sistema di finanziamento dell'otto per mille. Per quanto ci occupa in questa sede, la questione è centrale. La forza economica di un gruppo religioso, che sovente utilizza le risorse per accrescere la sua affermazione attraverso campagne pubblicitarie attente all'efficienza della comunicazione, è fortemente influenzata da una dinamica istituzionale di pura matrice negoziale, non regolata dal diritto e per questo sottratta a ogni scrutinio di legittimità in sede giurisdizionale. La pubblicità rappresenta un canale primario di diffusione, disponibile ai gruppi che già beneficiano delle risorse per sostenerlo. In altre parole, il sistema alimenta un circolo vizioso in conflitto con l'interesse pubblico al perseguimento di un reale pluralismo, beneficiando coloro che godono del privilegio "politico" di partecipare, per via bilaterale, al ricco canale di finanziamento. Si tratta di uno dei più potenti strumenti di controllo sulle religioni in Italia a novant'anni dall'art. 1 della legge n. 1159 del 1929<sup>4</sup>, filtro securitario, insieme al successivo art. 5, a difesa del nazionalismo di matrice confessionista. Ne risultano violati parametri del massimo rilievo costituzionale: proprio quei diritti alla libera professione e

---

Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni, Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, Giappichelli, Torino, 2010; AA.VV., *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>3</sup> I commenti alla sentenza sono stati numerosi. Un'ampia e aggiornata bibliografia sulla questione è rinvenibile nel recente lavoro di ANDREA CESARINI, *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), 33, 2019, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Sul punto, SARA DOMIANELLO, ILIA PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in AA.VV., *Il conflitto di interessi*, collana del CRC – Centro studi sulla Giustizia dell'Università degli Studi di Milano, Giuffrè, Milano, 2020 (in corso di pubblicazione).

alla propaganda che la Repubblica dovrebbe garantire a "tutti" rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio effettivo (art. 3, secondo comma, Cost.).

## *2. Parola, ideologia e sicurezza nella legge n. 1159 del 1929: la "libera" discussione in materia religiosa*

Il trinomio "parola, ideologia e sicurezza" assume significati diversi in relazione al sistema ordinamentale nel quale è di volta in volta composto. Il confessionismo ideologico "consacrato" nell'art. 1 del Trattato lateranense nasceva e si svolgeva all'interno di un progetto retorico di matrice nazionalista, che si proponeva di raggiungere i propri obiettivi attraverso la forza evocativa della religione<sup>5</sup>. La rivoluzione mussoliniana sovverte la forma di Stato mutuando la scrittura normativa previgente per attribuirle contenuti innovativi coerenti con un modello etico totalitario<sup>6</sup>. Il vecchio confessionismo storico di origine statutaria rispondeva a una società religiosamente omogenea, nella quale la clausola generale di sicurezza pubblica era funzionale alla protezione di valori morali condivisi nella comunità nazionale. L'avvento del regime cattolico e fascista, «anzi soprattutto, esclusivamente, essenzialmente fascista»<sup>7</sup>, attribuì linfa abnorme a rami che, tuttavia, non erano del tutto "secchi" (per usare l'icastica espressione di Jemolo).

In questa prospettiva, dopo l'approdo dall'art. 1 dello Statuto albertino all'art. 1 del Trattato del Laterano, una delle disposizioni più rilevanti coinvolte nel percorso di trasformazione dell'ordine statale è stata l'art. 2, ultimo comma, della Legge delle Guarentigie. Come accaduto alla norma di apertura del testo del 1848, il citato articolo della legge del 1871, formalmente abrogata con l'esecuzione dell'art. 26, ultimo comma, della fonte pattizia, è divenuto l'art. 5 della Legge n. 1159 del 1929. Il testo è pressoché il medesimo, ma il concetto di "libera discussione" muta, sempre in senso ideologico. Un accenno al significato originario della locuzione è utile per disvelare le ragioni che hanno favorito il processo.

È noto che il richiamo espresso alla "libera discussione sulle materie religiose" costituisce l'epifania della tutela legislativa della libertà di coscienza

---

<sup>5</sup> In argomento, tra i moltissimi contributi, mi piace ricordare il lavoro di GIUSEPPE MOLteni MASTAI FERRETTI, *Stato etico e Dio laico. La dottrina di Giovanni Gentile e la politica fascista di conciliazione con la Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1983.

<sup>6</sup> In questo senso, per tutti, EMILIO GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

<sup>7</sup> Così Mussolini nel discorso alla Camera del 13 maggio 1929, in *Atti parlamentari, Camera, Discussioni*, leg. XXVIII, tornata 13 maggio 1929, p. 129 ss.

religiosa in Italia. Le caratteristiche di generalità autoritativa della legge hanno proiettato il rimando in una dimensione realmente al servizio dei gruppi religiosi e dunque anche oltre la sfera di esercizio in forma collettiva del pensiero individuale. Tuttavia, la norma nasce priva di autonomia assiologica piena, a motivo di una consapevole scelta redazionale. Essa chiude l'articolo (il 2, appunto) dedicato alla singolare protezione penale del Papa<sup>8</sup>, senza trovare allocazione in una separata disposizione<sup>9</sup>. Il motivo riposa nella natura "politica" della legge del 1871, un *corpus* non precipuamente dedicato alla libertà dei "culti", ma costruito, in modo tecnicamente sapiente<sup>10</sup>, allo scopo di fornire una risposta unilaterale alla *questione romana*. La norma, dunque, non apre del tutto a ogni forma di critica al magistero petrino. Già allora l'interpretazione del concetto di "discussione" non poteva discostarsi in modo rilevante dal significato letterale della parola: libero il dibattito sul credo purché pubblicamente non lesivo dell'identità istituzionale di un contesto comunque ad amplissima maggioranza cattolico. I limiti generali della legge, dell'ordine pubblico e del buon costume tenevano ancora lontana la libertà di propaganda, come tale da garantirsi a tutti nei confronti di chiunque<sup>11</sup>.

Pregnanza politica delle Guarentigie e interpretazione letterale del termine "discussione" hanno giovato alle restrizioni apportate dalla "legge sui culti ammessi" affinché "parola, ideologia e sicurezza" rispondessero ai postulati di regime. Sotto il profilo formale, l'unica modifica nella scrittura normativa, all'apparenza marginale (la locuzione "sulle materie religiose" fu cambiata, al singolare, con "in materia religiosa"), recava già il senso monolitico di aversità a ogni forma di apertura anche nella concezione stessa della questione in dibattito. Per "materia religiosa" si doveva intendere, infatti, un ambito circoscritto, la cui estensione dipendeva dalla innocuità politico – ideologica di contesto nel quale era calato il confronto dialettico. Ogni diversa modalità, per toni e contenuti, di contrapposizione del pensiero assumeva dunque caratteristiche di estraneità alla "materia", travalicando la sua apparenza religiosa

---

<sup>8</sup> Il testo recita: "[1] attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e la provocazione a commetterlo contro la persona del Re. Le offese e le ingiurie pubbliche commesse direttamente contro la persona del Sommo Pontefice con discorsi, con fatti o coi mezzi indicati nell'art. 1 della legge sulla stampa, sono punite colle pene stabilite all'art. 19 della legge stessa. I detti reati sono d'azione pubblica e di competenza della Corte d'Assise. La discussione sulle materie religiose è pienamente libera".

<sup>9</sup> Sulla collocazione sistematica della disposizione si veda ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Vita e Pensiero, Milano, 1934, in particolare p. 89.

<sup>10</sup> È doveroso in questa sede ricordare il raffinato studio di FRANCESCO SCADUTO, *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa (legge 13 maggio 1871)*, II ed., Utet, Torino, 1889.

<sup>11</sup> Dobbiamo l'indirizzo di non piena parità nella tutela, già caratterizzante l'Italia liberale, ad ARTURO CARLO JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Vallecchi, Firenze, 1927, p. 260 ss.

per divenire potenzialmente pericolosa, dunque illecita.

Nonostante alcune voci di dissenso<sup>12</sup>, il diritto vivente esaltava suddetta interpretazione strettamente letterale, intendendo la "discussione" in chiave metodologico-argomentativa; essa si traduceva nell'esame approfondito di un tema, al cui esito avanzare delle conclusioni, «tra persone conscie di avere opposte posizioni religiose e consapevoli di porre nella discussione (non importa se orale o scritta, privata o pubblica) a contrasto tali loro diverse opinioni»<sup>13</sup>. Il dialogo doveva essere condotto, in modo ordinato e argomentato, unicamente lungo un percorso logico e motivato al fine di scongiurare il dolo dei reati di ingiuria e di vilipendio, anche a mezzo stampa<sup>14</sup>. Ne risultava "pienamente libero" solo lo scambio intellettuale tra dotti, egualmente attrezzati di basi culturali e capacità dialettiche<sup>15</sup>; il confronto era lecito quando gli interlocutori fossero provvisti di resistenza critica sufficiente per contrastare qualsivoglia dissimulata finalità propagandistica o (ancor peggio) proselitistica del discorso<sup>16</sup>. Lo scopo era chiaro. Il sentimento popolare della Nazione fascista doveva restare ancorato alla religione di Stato. La (con) fusione, tutta politica, tra valori cattolici e ordine pubblico era costruita, anzitutto per il tramite del presidio penale assicurato dagli artt. 402 e 724 del Codice Rocco, affinché le masse non corressero il rischio di convertirsi a verità diverse da quella di Stato.

### *3. Antiretorica e pluralismo nella Costituzione: la libertà di propaganda*

Le ragioni che legavano la forza retorica del trinomio "parola, ideologia e sicurezza" alla forma confessionista in senso ideologico del regime previgente sono quelle che, all'opposto, consentono di definire antiretorico l'ordinamento democratico. Alla Repubblica laica è precluso il fine etico di indottrinamento

---

<sup>12</sup> Per tutti ARTURO CARLO JEMOLO, *Religione dello Stato e confessioni ammesse*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1, 1930; UGO DELLA SETA, *La legge fondamentale sui culti ammessi*, Guanda, Modena, 1937; in senso contrario, ma con una presa d'atto esegetica, MARIO FALCO, *Sulla condizione delle minoranze religiose in Italia*, estratto da *Israel*, 13, sett. 1934.

<sup>13</sup> Così ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, cit., p. 90; nel medesimo senso LUIGI GIAMPIETRO, *La propaganda e il proselitismo e i culti ammessi nello Stato*, in *Vita e Pensiero*, 1934, fasc. marzo; ITALO GRECO, *Il libero esercizio dei culti ammessi non consente facoltà di propaganda e di proselitismo*, in *Il Diritto concordatario*, 2, 1936, p. 50 ss.

<sup>14</sup> Sul punto MARIO PIACENTINI, *La discussione in materia religiosa, la propaganda ed il proselitismo nei loro riflessi penali*, in *Giustizia penale*, parte III, 10, 1938, in particolare p. 5.

<sup>15</sup> In questo senso ADALBERTO GIUSTI, *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Scaduto*, CYA, Firenze, 1936, p. 467.

<sup>16</sup> Sul punto PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 594 ss.

della Nazione attraverso un uso del diritto finalizzato alla pubblica persuasione in favore di una verità di Stato. L'esercizio del diritto inviolabile alla libertà di coscienza è *strumentale all'autodeterminazione di ogni individuo* (Corte cost., sent. 203 del 1989) nella ricerca di una identità rispettosa del libero patrimonio di valori sui quali sviluppare in modo pieno la propria personalità, fatti salvi, nelle relazioni interpersonali, i doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.). Caratterizza l'ordinamento vigente, dunque, l'apertura alle variegate morali presenti nella società contemporanea, chiamate al rispetto del parametro comune di garanzia della dignità umana (Corte cost., sent. n. 293 del 2000) quale, insieme, presupposto e limite invalicabile delle condizioni di pacifica convivenza. La laicità consiste nella tutela del pluralismo «a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (Corte cost., sentt. n. 67 del 2017 e 254 del 2019). Lo scarto terminologico, prima ancora che assiologico, tra “discussione” e “propaganda” racchiude allora il senso della rivoluzione costituzionale.

Si è detto che la clausola di sicurezza pubblica, nel Ventennio, era funzionale alla difesa dell'ideologia politica nazional – confessionista, vietando l'uso della parola a fini propagandistici in favore delle minoranze. Al contrario, la previsione nella Carta della libertà di chiunque alla vera e propria “propaganda” si frapponesse alla tutela forzata di ogni culto dominante, aprendo il panorama religioso a un modello “competitivo” in senso pluralista. Il riconoscimento, per la prima volta in Italia, del diritto di diffondere, liberamente e con ogni mezzo, le proprie convinzioni a fini di persuasione religiosa ha interrotto l'unione privilegiaria tra Stato e Chiesa. L'espressione del diritto alla propaganda è centrale e funzionale alla coerenza del sistema governato dal principio supremo di laicità democratica, all'interno dello stesso articolato di garanzie poste dall'art. 19 Cost.

Questa centralità emerge, in particolare, nel legame coesistente tra “professione” e propaganda. Non vi è dubbio infatti che la dichiarazione (a sé o ad altri) di fede, per potersi esercitare, appunto, “liberamente” – come vuole la norma – implica un previo processo di maturazione intellettuale del proprio convincimento aperto alle influenze, positive o negative, delle manifestazioni altrui. In altre parole, la profondità identitaria del credo necessita della propaganda (sotto forma di educazione, insegnamento, evangelizzazione, proselitismo, ecc) di coloro dinnanzi / insieme / contro ai quali nasce, si sviluppa e muta – come prevedono espressamente l'art. 9 della CEDU e l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali UE – le convinzioni di ciascuno. Per questa ragione, la circolarità dinamica di cui si nutre un reale pluralismo guida effettivamente il sistema se, accanto alla “libera” professione, la diffusione delle credenze è altrettanto libera, ritrovandosi entrambe sintetizzate, anche in termini dogmatici, nell'espressione unitaria di *manifest one's religion*.

#### 4. *Spunti conclusivi*

Nella relazione del 15 maggio 1929 alla “legge sui culti ammessi” l'on. Vassallo precisò che ogni dialogo «dovesse svolgersi nei limiti di serena ed elevata discussione, a base di idee e di elevati dibattiti». La giurisprudenza, seguendo l'orientamento che meglio interpretava lo spirito del diritto vivente, intendeva l'art. 5 unicamente riferito alle «ragioni favorevoli e contrarie di un dato argomento per giungere a una conclusione senza farsi opera di propaganda»<sup>17</sup>.

Si è detto all'inizio che la cultura giuridica risente ancora oggi, *mutatis mutandis*, di un simile approccio, talvolta paternalistico e comunque diffidente nei confronti di espressioni ritenute “eterodosse” dinanzi a un certo conformismo nell'interpretare i limiti della libertà di espressione, anche di fede. Il regime è senz'altro mutato in senso democratico, ma l'ordinamento, in continuità con il '29 sotto questo specifico profilo, non ha rinunciato alla tutela, anche penale, del sentimento religioso come bene giuridico collettivo<sup>18</sup>, dunque non segnatamente riferito alla personalità dell'individuo credente. La “discussione” gode ancora di fortuna sebbene oggi viga la ben più ampia “propaganda”, libertà, nella sua componente di critica anche fortemente polemica, “silente” agli occhi del diritto che vive.

In questa prospettiva, non stupisce allora se, ancora oggi, la giurisprudenza di legittimità ritiene, in continuità con un passato all'apparenza non tale, che «la critica è lecita quando – sulla base di dati o di rilievi già in precedenza raccolti o enunciati – si traduca nella espressione motivata e consapevole di un apprezzamento diverso e talora antitetico, risultante da una indagine condotta, con serenità di metodo, da persona fornita delle necessarie attitudini e di adeguata preparazione»<sup>19</sup>. Il principio enunciato non si iscrive solo nel campo, anzitutto accademico, del cd. diritto simbolico, ma trova concreta applicazione nell'esperienza giuridica<sup>20</sup>, destinata a crescere in un'epoca segnata dall'amplificazione del linguaggio violento. Qualche comprensibile giustificazione

---

<sup>17</sup> In questo senso, il noto pronunciamento della Corte di Appello di Roma del 1930.

<sup>18</sup> Sulla questione, per tutti, NATASCIA MARCHEI, “*Sentimento religioso*” e bene giuridico. *Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>19</sup> Con queste parole, la sez. III della Cassazione penale nella sentenza 17 gennaio 2017, n. 1952, la quale prosegue ritenendo invece vilipendio ogni giudizio “sommario e gratuito” che “manifesti un atteggiamento di disprezzo verso la religione cattolica, disconoscendo alla istituzione e alle sue essenziali componenti (dogmi e riti) le ragioni di valore e di pregio ad essa riconosciute dalla comunità, e diventi una mera offesa fine a sé stessa”; la Corte riprende un orientamento precedente ribadito dalla medesima sezione nella sent. 7 aprile 2015, n. 41044.

<sup>20</sup> Si veda la recente sentenza 22 luglio 2019 del Tribunale di Milano sul noto caso “Toscani”.



potrebbe forse trovarsi nelle ragioni, più politiche che tecnico – giuridiche, di contrasto alla signoria adolescenziale dello strumento di comunicazione sul suo contenuto ormai invalsa nella società governata dai *social media*. Tuttavia, ogni codice di “buona educazione”, se perpetrato per via giudiziaria, si scontra con l’assenza di clausole generali di salvaguardia della pubblica moralità (oltre che di sicurezza e di ordine pubblico) quali limiti all’esercizio dei diritti inviolabili, anche (e soprattutto) in materia religiosa. Anzi, proprio la propaganda religiosa, garantita a tutti, senza distinzione di condizioni “personali e sociali” (e quindi anche a chi sia sprovvisto “*delle necessarie attitudini e di adeguata preparazione*”)<sup>21</sup>, si nutre della “semplice” rappresentazione della πίστις, della verità indimostrabile, della pura seminazione di fede, senza necessità di supporto argomentativo, come sembra aver compreso, seppure con qualche timidezza, un recentissimo provvedimento della Cassazione<sup>22</sup>. Nello Stato laico il credo, positivo o negativo, e la sua diffusione con ogni mezzo, libera nella forma (anche ir-razionale), incontrano il solo limite della dignità altrui, in “una comunità comunicativa di liberi ed eguali”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Sul punto NATASCIA MARCHEI, *La tutela penale del sentimento religioso dopo la novella: il “caso Oliviero Toscani”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2020.

<sup>22</sup> Mi riferisco all’ordinanza 19 aprile 2020, n. 7893, della prima sezione civile, la quale, senza smentire i citati orientamenti della terza sezione penale, riconosce tuttavia la liceità anche della propaganda “che non si traduca in un messaggio propositivo e/o didascalico, ma che si limiti all’espressione di un credo [...] in una particolare forma grafica”. A commento rimando, tra gli altri, a JLIA PASQUALE CERIOLI, “*Senza D.*”. *La campagna Vaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9, 2020.

<sup>23</sup> Così SERGIO DELLA VALLE, *Dall’imago Dei al riconoscimento reciproco. L’evoluzione del concetto di dignità umana alla luce della difesa della libertà religiosa*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014 (29 dicembre 2014), p. 28.

*VII SESSIONE*

*Fonti bilaterali e nuove prospettive  
del Diritto Ecclesiastico*



## *Presidenza*

**MARIA D'ARIENZO**  
*Ordinario di Diritto Ecclesiastico*  
*Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

L'ultima seduta di questo Convegno, sebbene sia la sessione conclusiva, apre ad una prospettiva nuova in quanto propone delle soluzioni a partire dalla riflessione sull'attualità della negoziazione bilaterale verticistica prevista dalla nostra Carta costituzionale, che probabilmente denota già dei segni di usura. Una riflessione, pertanto, sull'attualità degli strumenti dell'Intesa e del Concordato che vanno forse ripensati proprio alla luce del nuovo pluralismo e delle nuove istanze da difendere. Non voglio sottrarre tempo ai relatori e darei subito la parola al Prof. Fuccillo che ci prospetterà i nuovi modelli di cooperazione tra Stato e confessioni religiose.

A seguire vi sarà la relazione del Prof. Consorti sulla funzione della legislazione bilaterale nell'Italia contemporanea.

# *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*

ANTONIO FUCCILLO

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico e Interculturale*

*Università della Campania L. Vanvitelli*

*Vice Presidente ADEC*

## *1. Le intese tra tradizione e governo delle differenze*

L'intesa rappresenta un prezioso strumento di valorizzazione e promozione del pluralismo confessionale<sup>1</sup>.

La piena vitalità di tale strumento giuridico è dimostrata – semmai ve ne fosse bisogno – dalla sottoscrizione di un certo numero di accordi con confessioni non appartenenti al ceppo giudaico-cristiano e dalla recente stipula di un'intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", firmata il 30 luglio 2019 e ad oggi in attesa di approvazione. Nonostante le difficoltà iniziali e gli *em-passe* che ne hanno segnato lo sviluppo nell'ultimo trentennio<sup>2</sup>, lo strumento dell'intesa ha assicurato e continua ad assicurare, anche in ragione della sua regolamentazione concordata, un'effettiva tutela giuridica della fenomenologia religiosa<sup>3</sup>.

L'art. 8 della Costituzione elabora, infatti, uno straordinario sistema di produzione normativa finalizzato alla tutela delle esigenze di ciascuna confessione e al governo delle differenze<sup>4</sup>. Esso ha tuttavia subito, al momento della

---

<sup>1</sup> ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in AA.VV., *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di DANIELE FERRARI, Claudiana, Torino, 2017, p. 144.

<sup>2</sup> Tra le tante riflessioni sul tema si vedano almeno PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 90-120; MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2010, p. 7; ENRICO VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, pp. 93-98.

<sup>3</sup> ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fenomeno religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 18.

<sup>4</sup> MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, p. 178 ss.

sua attuazione pratica, un parziale snaturamento trasformandosi in un sistema “abusivamente premiale”<sup>5</sup>, a cui accedere per uscire dal “coacervo anonimo degli indistinti”<sup>6</sup>, anche a rischio di compromettere la propria identità<sup>7</sup>. Una conferma in questo senso deriva dalla standardizzazione dei contenuti<sup>8</sup>, conseguenza inevitabile della rimozione dal tavolo delle trattative di quelle tematiche che, pur strettamente connesse con l’impianto fideistico, avrebbero potuto ostacolare la sottoscrizione di un accordo. Si pensi al mancato riferimento al rifiuto delle emotrasfusioni nell’accordo con i Testimoni di Geova. Nelle intese sono inoltre utilizzate alcune categorie giuridiche civilistiche modellate sull’esperienza giudaico-cristiana, le quali sono però estranee alla tradizione religiosa di alcune confessioni, ma il cui riferimento è imprescindibile ai fini del riconoscimento di tutta una serie di garanzie.

A ciò si aggiunga che persiste ancora oggi una certa reticenza a siglare un’intesa con alcune confessioni, di grande tradizione e rappresentative di un ampio numero di fedeli, come l’Islam. È noto che ad alcune religioni – l’Islam tra queste – non è pienamente riferibile il concetto giuridico di “confessione”<sup>9</sup> che deve quindi essere, per tali finalità, riletto in chiave pluralista. Gli indici di “confessionalità” elaborati dalla Corte costituzionale possono essere d’aiuto in tale compito<sup>10</sup>. Il riferimento al solo dato letterale dell’art. 8, comma

---

Sul punto si veda diffusamente MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>5</sup> FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 65.

<sup>6</sup> GIORGIO PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di CESARE MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978, p. 57.

<sup>7</sup> Per superare tale problema la dottrina ha recentemente proposto di ampliare il significato e la portata delle intese dello Stato con le confessioni di minoranza, dando vita a vere e proprie “intese estese”. Con tale locuzione viene quindi denominato il tentativo di integrare lo strumento delle intese con l’ispirazione pluralista della Costituzione e con le esigenze di etero-integrazione degli ordinamenti statali che derivano dai processi di globalizzazione. Su tale proposta cfr. MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d’intendersi*, in *CALUMET – Intercultural Law and Humanities Review*, novembre 2016, p. 9 ss.

<sup>8</sup> Sul punto MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 183, evidenzia che le intese contengono complessi di regole prettamente procedurali e che non realizzano alcuna integrazione tra diritto confessionale e diritto statale. Ciò induce l’Autore a sospettare che l’intesa sia uno strumento di valenza retorico-politica, inseguito dalle confessioni al fine di ottenere visibilità pubblica... e una nutrita serie di privilegi genericamente e illegittimamente negata alle confessioni religiose senza intesa. Gli accordi bilaterali devono, infatti, poter estendere il proprio ambito di competenza anche alle connotazioni antropologico-culturali della religione.

<sup>9</sup> VALERIO TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2008, pp. 1-11.

<sup>10</sup> La Corte costituzionale con la sent. n. 467/1992 ha individuato i c.d. “indici di confessionalità”, dai quali desumere la natura di confessione di una comunità di fedeli, essendo stato escluso il criterio

3, Cost. rischierebbe di escludere dalla sua tutela molti culti in quanto non direttamente riferibili ad un modello confessionale.

D'altro canto, com'è noto, l'accesso allo strumento pattizio rientra tra gli atti di "indirizzo politico" che qualificano un'azione di governo<sup>11</sup>. L'inserimento in tale contesto costituzionale delle trattative per la stipula di un'intesa con una confessione religiosa rappresenta uno dei *vulnus* di tale strumento in quanto strutturalmente selettivo e quindi potenzialmente discriminatorio. L'intuizione dei costituenti di consentire a ciascuna diversità religiosa una particolare regolamentazione giuridica delle *res mixtae* rischia così di trasformarsi in un fallimento del disegno costituzionale<sup>12</sup>. Non tutte le confessioni religiose sono correttamente legittimate a richiedere prima e, ad ottenere eventualmente poi, l'accesso alla negoziazione con il governo. I gruppi religiosi che potenzialmente aspirano alla stipula di un'intesa sono oggi molto diversificati rispetto all'originario disegno costituzionale<sup>13</sup>.

---

della "autoqualificazione". Essi sono: esistenza di una precedente intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. tra lo Stato e la formazione sociale che rivendichi la qualifica di soggetto confessionale; precedenti riconoscimenti pubblici non meglio identificati (quale l'attribuzione della personalità giuridica ad un ente rappresentativo); presenza di uno statuto che ne esprima chiaramente i caratteri confessionali; comune considerazione sociale. La Corte di Cassazione, con la sent. n. 5838/1995, ha aggiunto ulteriori criteri a quelli elencati dal Giudice delle Leggi, ritenendo che la mancanza di una definizione legale di confessione religiosa indichi la volontà del legislatore costituente di non precludere l'esercizio della libertà religiosa ad alcuno «per diverse e strane che siano le sue credenze religiose e le sue ascendenze culturali».

<sup>11</sup> Sul punto si veda la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che «l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa [ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.] rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa, omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative è, in realtà, un "interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica". Per i commenti (non sempre positivi) relativi alla sentenza citata, si veda MANLIO MIELE, *Confessioni religiose, associazioni ateistiche, intese. A proposito di Corte cost., 10.3.2016, n. 52*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 10, 2016, p. 1378; FRANCESCO ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, PIERANGELA FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28, 2016; MARCO PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 13, 2017.

<sup>12</sup> Per una riflessione sullo strumento dell'intesa si veda SALVATORE PRISCO, FULVIA ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2018, pp. 1-32.

<sup>13</sup> È opinione diffusa in dottrina che i costituenti pensassero alle confessioni religiose del ceppo giudaico-cristiano non potendo immaginare che ci si sarebbe trovati di fronte a gruppi religiosi

Alla luce di quanto sinora detto, sarebbe opportuno compiere un passo ulteriore. In questo senso, è necessario soffermarsi sulla qualifica delle confessioni religiose, ricordando che la dottrina ha sempre avvertito che ai gruppi sociali con finalità religiosa deve essere riconosciuta una prima fase spontaneistica, indipendente rispetto all'ordinamento dello Stato – senza per questo rimanerne estranei – perché essi vivono sotto il regime delle associazioni non riconosciute, in una dimensione privatistica e non pubblicistica<sup>14</sup>. Ritengo tuttavia che tali formazioni sociali non possano essere ricondotte alla categoria basica delle associazioni non riconosciute di diritto privato, pur essendo tale figura giuridica l'archetipo della libertà aggregativa garantita anche dall'art. 18 della Carta costituzionale.

Le confessioni religiose sono qualcosa di molto più complesso, in quanto non sono solo manifestazione della libertà di associazione, ma sono qualificate dal loro peculiare oggetto e dagli obiettivi culturali che si prefiggono. Si tratta di organizzazioni che difendono il diritto di libertà religiosa degli adepti, le loro credenze e sono portatrici di un superiore interesse che trova una sua ulteriore qualificazione e specificazione nel disegno costituzionale (art. 19). L'eguale spazio di libertà a tutte le confessioni concesso dall'art. 8, comma 1, Cost. serve ulteriormente a rafforzare l'idea che le forme aggregative di carattere religioso godono di un legittimo *favor* costituzionale quale corollario della collocazione privilegiata che il fenomeno religioso ha ricevuto nell'intero impianto della Carta.

La particolare attenzione costituzionale verso il fenomeno religioso è frutto anche della circostanza che le religioni producono regole comportamentali per i loro fedeli. Questi ultimi si ispirano, in virtù della loro appartenenza confessionale, ai dettami delle proprie fedi, che sono delle indefettibili matrici di senso attraverso le quali decodificare le scelte degli adepti giuridicamente qualificabili. Tali regole sono giuridicamente rilevanti perché ogni volta che un individuo fa una scelta – fosse anche apparentemente banale – essa è fatta rispondendo a degli imperativi comportamentali. Se l'individuo appartiene ad un gruppo confessionale ovviamente tali imperativi sono suggeriti dalla religione di appartenenza<sup>15</sup>.

---

originariamente non appartenenti al tessuto sociale e culturale italiano.

<sup>14</sup> Sul punto si veda MARIO TEDESCHI, *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1993, p. 272 ss.

<sup>15</sup> SERGIO FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 72.



## 2. La selettività dello strumento dell'intesa

Le intese rappresentano il “presupposto costituzionale indefettibile”, la piattaforma per le successive leggi relative alle discipline dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>16</sup>, regolando le materie che presentano profili di comune interesse (c.d. *res mixtae*). Il comma 3 dell'art. 8 Cost. riconosce l'obiettivo costituzionale che i rapporti con le confessioni religiose “acattoliche” non siano definiti in via unilaterale ma concordati con la controparte<sup>17</sup>. Il contenuto di tali accordi riprende questioni che appartengono al florilegio delle materie d'interesse comune, anche se lo stimolo ad affrontarle proviene dalla confessione interessata. Essa ha infatti l'esigenza che la sua specificità trovi in qualche misura una tutela privilegiata all'interno del sistema giuridico dello Stato. Le leggi emanate sulla base di tali intese presentano – come è noto – degli indubbi tratti di specialità o atipicità rispetto alle altre leggi ordinarie. Esse, infatti, possono essere considerate fonti “atipiche”, con riguardo al particolare procedimento di approvazione per queste seguito, oppure fonti “rinforzate”, se si considera che per modificarle o abrogarle non è sufficiente una semplice legge ordinaria ma ne occorrerà una adottata sempre previa intesa con le confessioni religiose.

È necessario tuttavia che un gruppo religioso che aspiri all'intesa con lo Stato sia in qualche misura inquadrabile come “confessione religiosa” in senso giuridico (come è stato *supra* evidenziato) in modo da risultare un interlocutore affidabile per il Governo e adeguatamente rappresentativo della comunità dei fedeli. I limiti di una definizione del concetto di confessione religiosa intesa in senso tradizionale emergono proprio con l'Islam.

L'Islam, infatti, non è solo una religione ma è più in generale uno stile di vita dal momento che disciplina non soltanto il rapporto tra il fedele e la divinità, ma si spinge fino a regolamentare tutti gli ambiti dell'agire umano<sup>18</sup>. Se, tuttavia, per confessione intendiamo il confidare in una comune credenza, sicuramente l'Islam rientra nel novero delle confessioni religiose.

---

<sup>16</sup> ALFONSO CELOTTO, *Gli articoli 7 e 8 della “Costituzione” e il metodo delle intese in Italia*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 37 ss.

<sup>17</sup> Per alcune riflessioni in merito allo strumento giuridico dell'intesa, si veda, tra la vasta letteratura, CESARE MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; MARIO TEDESCHI (a cura di), *Le intese viste dalle confessioni*, Jovene, Napoli, 1999; NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1991; VITTORIO PARLATO, GIAN BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995.

<sup>18</sup> Diffusamente JOSEPH SCHACHT, *Introduzione al diritto musulmano*, Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995.

Ovviato al problema della possibile qualificazione dell'Islam come "confessione", resta aperta la questione della rappresentatività. Le rappresentanze religiose, infatti, sono definite «una tipica forma di coordinamento paritario tra soggetti posti sullo stesso piano al fine di codeterminare il contenuto dell'atto sottoposto ad intesa attraverso una negoziazione diretta volta a superare le divergenze originarie» (Cass. n. 351 del 1991). L'Islam, però, per sua natura<sup>19</sup>, sfugge all'inquadramento in un organismo unitario di rappresentanza<sup>20</sup>. Ne deriva, dunque, che la possibilità di avviare le trattative con lo Stato italiano per la conclusione di un'intesa *ex art.* 8, comma 3, Cost. sarebbe impedita dall'individuazione di un interlocutore certo. Mentre, infatti, le organizzazioni internazionali che rappresentano il mondo islamico – il Congresso del Mondo Musulmano, la Lega del Mondo Musulmano e l'Organizzazione della Conferenza Islamica – sono tra di loro unite, dall'osservanza di un credo comune, le varie comunità islamiche dovrebbero organizzarsi – prevedendo ad esempio degli statuti e nominando i loro rappresentanti in modo da potersi mettere in relazione con i singoli Governi – ma ciò non è sempre agevole dal momento che le diverse anime dell'Islam presentano divergenze non sempre superabili.

In Italia, ben tre progetti d'intesa tra la comunità islamica d'Italia e la Repubblica italiana sono stati presentati dalla CO.RE.IS., *Comunità Religiosa Islamica Italiana*, dall'A.M.I., *Associazione Musulmani Italiani*, e dall'U.C.O.I.I., *Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia*<sup>21</sup>. La mancata traduzione degli stessi in un'intesa è dipesa proprio dalle difficoltà sopra evidenziate relative all'organizzazione interna di tali associazioni, alla loro rappresentatività esterna e alla mancanza di una loro unitarietà<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Sarebbe più opportuno parlare di *Islams*, come già correntemente in uso nel mondo anglosassone, per sottolineare che la pluralità costituisce una caratteristica intrinseca della religione islamica. Dopo la morte del Profeta, le differenti opinioni su aspetti fondamentali della vita religiosa vennero considerate tutte egualmente legittime. Muovendo dall'esempio di Muhammad, infatti, «il confronto continuo e spesso serrato fra posizioni divergenti non venne quasi mai risolto con l'affermazione assoluta di un'opinione a detrimento delle altre, ma, quando fu possibile, (si) lasciò spazio alla coesistenza di punti di vista differenti». Sul punto si veda ALBERTO VENTURA, *L'islām sunnita nel periodo classico (VII-XVI secolo)*, in *Islam*, a cura di GIOVANNI FILORAMO, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 84.

<sup>20</sup> L'argomento è oggetto di ampia trattazione in SILVIO FERRARI (A CURA DI), *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000; CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>21</sup> Sulle bozze di intesa si veda AGOSTINO CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica Italiana e le Associazioni islamiche italiane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.

<sup>22</sup> Per i problemi relativi ai contenuti di un'eventuale intesa si veda PAOLO CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia, in Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2016, p. 21 ss.

A partire dal 2005, l'assenza di un'intesa è stata colmata con l'avvio di una strategia governativa alquanto discutibile, caratterizzata dall'attrazione delle tematiche concernenti l'Islam nelle competenze del Ministero dell'Interno. Basti a tal proposito pensare alla costituzione di organismi come, ad esempio, la *Consulta per l'Islam italiano* che se per un verso rispondono all'insufficienza del modello bilaterale, dall'altro evidenziano come il fine primario non sia (o non sia solo) l'effettiva tutela della libertà religiosa dei musulmani quanto piuttosto la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza<sup>23</sup>.

Una possibile soluzione ad un problema di rappresentanza<sup>24</sup> – che ad oggi non ha ancora trovato soluzione – potrebbe derivare da un'interpretazione progressista del comma 3 dell'art. 8 Cost., focalizzando l'attenzione su una lettura diversa della locuzione al plurale “con le relative rappresentanze” utilizzata in detto articolo, quale veicolo necessario per la conclusione di trattative tra le reciproche rappresentanze<sup>25</sup>. In Italia, come detto, esistono varie organizzazioni musulmane che, se si unissero in una sorta di “Confederazione”, avrebbero un unico rappresentante quale legittimo firmatario dell'intesa stessa. In tale modo la presenza di anime diverse all'interno dell'Islam non sarebbe più di ostacolo alla possibile regolamentazione dei rapporti tra Stato italiano e la religione musulmana<sup>26</sup>.

### 3. *L'autorganizzazione delle confessioni religiose come strumento di qualificazione giuridica*

L'intesa costituisce certamente un “canale preferenziale” per le confessioni religiose, ovvero uno strumento attraverso il quale è possibile definire, in via concordata, una tutela giuridica della fenomenologia religiosa che sia pienamente rispondente alle esigenze della singola confessione. Tale strumento pre-

---

<sup>23</sup> Sul punto si veda NICOLA FIORITA, *L'Islam spiegato ai miei studenti*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 130 ss.

<sup>24</sup> GIANCARLO ANELLO, *Passato e futuro della minoranza musulmana in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista tematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2016, p. 11 ss.

<sup>25</sup> Sul punto si consenta il rinvio a ANTONIO FUCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fenomeno religioso nell'esperienza giuridica*, cit., p. 18.

<sup>26</sup> È stato evidenziato che l'assenza di tale rappresentanza unitaria «non osta di per sé all'avvio di trattative per l'emanazione di una legge sulla base di intesa. Se si considera che con le confessioni cristiane non cattoliche sono state predisposte ben sette intese e con i buddisti due, non si capisce perché non si possa procedere in modo plurale anche con i musulmani italiani, riconoscendo loro quella pluralità istituzionale che si presenta come un dato di fatto assolutamente percepibile in termini sociali», PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Bari, 2010, p. 175.

senza comunque alcune criticità, che si sono viepiù amplificate a seguito della trasformazione in senso plurireligioso della società. Ciò detto, appare come assolutamente necessaria l'individuazione di strumenti giuridici alternativi, duttili e accessibili, che siano in grado di dare concreta attuazione al diritto di libertà religiosa<sup>27</sup>.

Tra questi è indubbiamente possibile annoverare una sorta di "accordo" disegnato sull'archetipo del cd. "negozio giuridico" del diritto privato, il quale può costituire un prezioso veicolo di traduzione degli interessi religiosi sottesi e orientarsi verso l'auto-normazione di derivazione convenzionale<sup>28</sup>. Ciò costituisce altresì un passo importante ai fini della realizzazione delle condizioni necessarie per il raggiungimento di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.<sup>29</sup>.

È necessario dunque rileggere l'articolo 8 della Costituzione, concentrando l'attenzione sul secondo comma. Tale parte della disposizione costituzionale è stata poco approfondita dalla letteratura. Essa, tuttavia, si configura come una chiara enunciazione di libertà delle confessioni religiose di organizzarsi secondo i propri statuti. Il riferimento dei costituenti era molto probabilmente

---

<sup>27</sup> Con riferimento all'attuazione dell'art. 19 Cost., in ambito privatistico, si veda ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 30-31; ID., *La dimensione privatistica della libertà religiosa*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, II, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 171-197.

L'applicabilità diretta dei principi costituzionali ai rapporti interprivati (cd. *Drittwirkung*) ha interessato anche la dottrina italiana. Uno degli autori sostenitori di tale teoria è PIETRO PERLINGIERI, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, I, 1980, p. 107, il quale afferma che la portata "precettiva" dei principi costituzionali fa sì che essi non abbisognino, per essere applicati, di una attuazione/concretizzazione attraverso la legge ordinaria. Anche quando vi sia la legge ordinaria, essa non esclude l'applicazione diretta del principio costituzionale con il quale la norma ordinaria deve pur sempre "coordinarsi". Il sistema privatistico ha, infatti, aperto quelle situazioni che, pur essendo patrimoniali, sono strumentali alla realizzazione di interessi individuali e esistenziali. L'attenzione al valore della persona, posta dalla Carta costituzionale, ha apparentemente determinato una "depatrimonializzazione" del diritto privato. Il fattore religioso assume dunque rilievo nel dinamismo negoziale, sia in una fase antecedente come elemento "motivazionale" del negozio, sia nella fase successiva, come fine cui il rapporto giuridico è preordinato.

<sup>28</sup> ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., pp. 30-31.

<sup>29</sup> È necessario altresì superare la prassi amministrativa consolidatasi di attribuire un «riconoscimento giuridico» alla confessione religiosa utilizzando il procedimento di «erezione in corpo morale» di cui all'art. 2 della legge n. 1159 del 1929. Tale filtro per l'accesso allo strumento dell'intesa non è infatti in alcun modo desumibile dalle norme costituzionali che interessano la fenomenologia religiosa (in tal senso si veda GIORGIO PEYROT, *La legislazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, a cura di PIETRO AGOSTINO D'AVACK, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 544; PIERLUIGI CONSORTI, *Garanzie per i soggetti collettivi, le organizzazioni collettive e il loro riconoscimento*, in AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRI, MARCO PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173; FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose del terzo tipo nell'arena pubblica nazionale: problemi e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 122 ss.).

non riferibile all'autonomia statutaria "standard" prevista per tutte le "normali" persone giuridiche di diritto privato. L'autonomia statutaria riconosciuta alle confessioni religiose dal secondo comma dell'art. 8 Cost. è diversa, e si colloca tra la natura prettamente ordinamentale della Chiesa cattolica e la libertà di organizzazione delle persone giuridiche non istituzionalizzate<sup>30</sup>. Le confessioni religiose hanno un *quid pluris* e si collocano in una posizione di preminenza perché attraverso la loro istituzionalizzazione si rendono riconoscibili come tali dal mondo del diritto e la loro produzione di regole diventa una produzione rilevante, ancorché relegata a livello documentale in uno statuto o "carta di fondazione"<sup>31</sup>. La norma costituzionale apre degli spazi nuovi operativi a gruppi religiosi che apparentemente ne sarebbero privi, non tanto nell'accesso allo strumento dell'intesa quanto in relazione agli elementi rilevanti di produzione normativa di tipo concordato.

L'art. 8, comma 2, Cost. consente alle confessioni religiose di "organizzarsi secondo i propri statuti". Questi ultimi sono strumenti attraverso cui ciascun gruppo religioso può tracciare i lineamenti che lo caratterizzano e che sono espressione della propria tradizione e della propria identità. In tale prospettiva lo statuto si atteggia a strumento di propagazione delle differenze nella dinamica dell'agire sociale e nelle scansioni normative in cui essa si estrinseca.

La norma richiede il rispetto di una "forma", cioè di rendere visibile e quindi riconoscibile lo statuto, attraverso un'attività di documentazione. In tale atto possono essere inseriti tutti gli aspetti della vita del gruppo religioso. Esso è fondamentale anche al fine di rendere conoscibile ai terzi e allo Stato interlocutore i modi di governo della confessione e le regole di funzionamento della stessa. L'istituzionalizzazione del gruppo religioso passa anche per l'assunzione di uno statuto che contenga regole certe di funzionamento. In assenza, infatti, di un tale documento è più difficile che gli interlocutori istituzionali possano identificare il gruppo nei suoi elementi strutturali.

L'unico limite posto dal dettato costituzionale all'autonomia statutaria dei gruppi religiosi è il non contrasto dello statuto con l'ordinamento giuridico italiano, nel senso ribadito dalla giurisprudenza costituzionale di non violare i principi fondamentali dell'ordinamento. In ogni caso, ciascuna confessione

---

<sup>30</sup> In questi termini si esprimeva Tedeschi in una sua famosissima lezione ad un corso di dottorato in Calabria di metà degli anni Ottanta. Sul punto sia consentito rinviare a ANTONIO FUCCILLO, *Il diritto ecclesiastico civile quale "scienza di mezzo": inchiesta su di un giurista positivo*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, II, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, pp. 1101-1125.

<sup>31</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zannichelli, Bologna, 2015, p. 68 ss.

gode di ampia autonomia per quel che concerne la materia spirituale e disciplinare.

La previsione costituzionale di cui al comma 2 offre alle confessioni religiose la possibilità di avviare un processo di istituzionalizzazione. Si è autorevolmente sostenuto in dottrina che uno dei caratteri identificativi di una confessione religiosa è riscontrabile proprio nella sua istituzionalizzazione, cioè nella presenza di caratteri qualificativi certi che ne caratterizzano la struttura, come regole di funzionamento interno capaci di identificare la forma organizzativa assunta, chi la governa e chi ne assume la rappresentanza<sup>32</sup>. È stato infatti ritenuto che «l'organizzazione si manifesta con il dotarsi di regole riconosciute e condivise»<sup>33</sup>, ovvero proprio con l'assunzione di uno statuto<sup>34</sup>. Quest'ultimo documento rende, infatti, riconoscibili ai terzi le regole che sottendono al funzionamento della organizzazione (confessione) religiosa. La possibile adozione di un simile strumento permette dunque ai gruppi religiosi di potersi compiutamente identificare all'esterno attraverso il riferimento a regole statutarie certe.

Tale esigenza non è certamente avvertita dalle confessioni religiose del ceppo giudaico-cristiano che hanno una propria visibilità sociale, che non chiede una formale istituzionalizzazione, dal momento che esse sono dotate di regole interne visibili e riconoscibili e di una propria tradizione giuridica. La norma, però, rafforza il carattere ordinamentale di tali regole ed attribuisce pieno rilievo giuridico alle consuetudini contenute e documentate all'interno delle stesse confessioni. È ovvio che non è necessario compendiare tali regole in un unico documento, ma esso può risultare da atti giuridici plurimi e composti in molti casi fondati su prassi e tradizioni.

Tale norma si rivolge anche ai culti non tradizionali della nostra società, consentendo loro di adottare uno statuto nella forma di atto pubblico, che istituzionalizzi la confessione e le consenta di essere riconoscibile all'esterno. La predisposizione di regole di *governance* (funzionamento interno, forma organizzativa, potere di rappresentanza), incastonate nello strumento statutario, consentirà di cogliere la distinzione tra organizzazioni religiose e altri tipi di organizzazioni con finalità meramente culturali o ludico-ricreative.

A favore di tale lettura dell'art. 8, comma 2, Cost., diversi sono gli esempi. Attraverso la redazione di uno Statuto, depositato per atto pubblico in data 14 novembre 2013, la *Chiesa Taoista d'Italia* si è dotata di regole di funziona-

---

<sup>32</sup> MARIO TEDESCHI, *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, cit., p. 272 ss.

<sup>33</sup> GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, VALERIO TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 145.

<sup>34</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 68 ss.

mento interno e di una struttura che le hanno consentito una definitiva riconoscibilità all'esterno e ha creato così uno schema organizzativo che produce una contrattazione possibile con la pubblica amministrazione<sup>35</sup>. Allo stesso modo va letto lo Statuto dell'*Ordine Monastico Spirituale degli Ashrama*, depositato per atto pubblico il 23 giugno 2014, con cui i monaci membri, appartenenti al catalogo delle neo-religioni orientali di matrice induista, hanno costituito un Ente Confessionale di religione e di culto, di istruzione, assistenza e beneficenza, con essenziale fine di religione e di culto<sup>36</sup>.

La costituzionalizzazione del modello convenzionale sembra indirizzare lo sviluppo del settore verso l'attività di autonormazione, e cioè verso la ricerca di convenzioni nelle quali possano trovare risposta la maggior parte delle proposte in materia religiosa. L'autonormazione dovrà essere di derivazione convenzionale e non statutale, che non passi cioè per una legge dello Stato. In tal modo, se per un verso si supererebbe la necessità della diretta protezione statale, dall'altro attraverso la maggiore duttilità e accessibilità di tali schemi si assicurerebbe una maggiore tutela delle istanze religiose che altrimenti ne sarebbero prive. L'utilizzazione dei modelli giuridici neutrali consentirebbe, infatti, il raggiungimento dell'autoregolamentazione in materia, che dovrebbe ovviamente svilupparsi secondo le esigenze di ciascuno e nel rispetto del riconoscimento di libertà per tutti effettuato dalla Costituzione<sup>37</sup>.

In ragione di quanto sinora affermato sarebbe quanto mai opportuno cercare di qualificare quali possono essere i contenuti di questa autonomia statutaria riconosciuta dall'art. 2 Cost.<sup>38</sup> sul presupposto che ogni parola vergata in quella Carta fondamentale non sia stata scritta a caso, ma persegua una precisa finalità giuridico-istituzionale.

Le confessioni religiose possono dunque giungere ad "intese senza intesa", potendo utilizzare per la tutela delle esigenze fideistiche un'infinità di regolamentazioni, negli spazi di autonomia privata riconosciuti agli enti. Attraverso

---

<sup>35</sup> ANTONIO FUCCILLO, *Lo statuto della Chiesa Taoista d'Italia e l'art. 8, comma II, della Carta costituzionale: epifania sociale di una confessione religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2013, p. 493 ss.

<sup>36</sup> Per una breve analisi di queste esperienze di istituzionalizzazione si veda FRANCESCO SORVILLO, *SenzaIntesa. Processi di istituzionalizzazione e art. 8, comma 2, Cost.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 63-125.

<sup>37</sup> Sul punto si veda ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., in particolare p. 155 ss.

<sup>38</sup> Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, le confessioni rientrano tra le formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., che devono essere promosse dall'ordinamento giuridico. Le formazioni sociali presentano accanto ad un elemento materiale, consistente in un insieme di soggetti persone fisiche, un requisito psicologico, consistente nella volontarietà o perlomeno nella consapevolezza degli stessi di farne parte, in tal senso EMANUELE ROSSI, *L'art. 2 della Costituzione italiana*, Pisa University Press, Pisa, 2009, p. 30.

tale sistema, i gruppi religiosi istituzionalizzati attraverso quella attività di produzione auto-normativa (l'elaborazione di uno statuto), cioè di regole di comportamento, diventa interlocutore qualificato nei confronti dei terzi e della Pubblica Amministrazione<sup>39</sup> presentandosi, quindi, sul mercato come un soggetto che può contrarre paritariamente con le istituzioni.

---

<sup>39</sup> La cooperazione con alcune Pubbliche Amministrazioni (in particolari Regioni e Comuni) richiede come requisito essenziale per l'avvio della contrattazione, che le confessioni religiose siano «riconosciute dall'ordinamento». Non è tuttavia precisato con quale provvedimento o ai sensi di quale norma tali formazioni debbano essere riconosciute. Tali ipotesi sono molto frequenti nell'ambito dell'accesso ai finanziamenti o alle misure promozionali relative all'edilizia di culto. La legge della Regione Lazio n. 27 del 9 marzo 1990, all'art. 1, prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica che non abbiano un'intesa con lo Stato, affinché possano essere qualificate come soggetti rappresentativi delle esigenze di culto della collettività, devono essere «riconosciuti in base alle vigenti leggi». Analogamente, sul punto, anche la legge della Regione Basilicata, n. 9 del 17 aprile 1987, la quale all'art. 1 prevede che le sole confessioni religiose «ancorché riconosciute» possono presentare una proposta motivata per l'accesso agli oneri di urbanizzazione secondaria.



## *La funzione della legislazione bilaterale nell'Italia contemporanea*

**PIERLUIGI CONSORTI**

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico e Canonico*

*Università di Pisa*

*Presidente ADEC*

1. Quando Maria d'Arienzo mi ha cortesemente invitato a questo importante Convegno – che si iscrive nella bella tradizione napoletana di convocare in questa Università i cultori delle nostre discipline per incontri sempre innovativi e mai banali – mi ha anche domandato quale titolo avrei voluto dare al mio contributo. Non ho avuto esitazioni e ne ho subito proposto uno un po' provocatorio – sentimento che peraltro si accompagna alla tradizione del Maestro che oggi onoriamo – che suonava più o meno così: «Moriremo concordatari?».

Ovviamente, lei ha giustamente osservato che sarebbe stato meglio trovare un titolo più adatto alla circostanza, anche in ragione della presenza di rappresentanti della Santa Sede, del Corpo diplomatico oltre che di autorevolissimi Colleghi, e pure del fatto che avrei parlato grazie al ruolo di Presidente della nostra comunità accademica. Aveva certamente ragione, perciò ho ceduto e accettato volentieri di dare un titolo meno spavaldo.

Tuttavia, questo non significa che lo spirito con cui ho affrontato la preparazione di questo intervento – e, più in generale, l'anniversario quasi secolare dei Patti Lateranensi – non sia stato caratterizzato da un velato sentimento anti-concordatario. Preciso che non nutro alcuna avversione ideologica verso il concordato, inteso come strumento giuridico con cui la Chiesa cattolica sistema i suoi rapporti con gli Stati. Anzi, credo che la Chiesa faccia benissimo a stringere relazioni di tipo internazionalistico usando un congegno giuridico che la caratterizza anche nei termini storici che ne fanno l'istituzione più antica del mondo.

Cionondimeno, credo che si debba usare più di una cautela nel celebrare i fasti del Concordato del 1929, dato che ha caratterizzato l'unione fra la Chiesa cattolica e uno Stato totalitario, e quindi in termini storici e politici si presta ad un'analisi critica abbastanza profonda. L'abrogazione – avvenuta nel 1984 – del Concordato fascista dimostra la sua appartenenza ad un'epoca trascorsa, e che è bene rimanga costretta al passato remoto.

Vero è che il superamento di *quel* Concordato non è stato completo, in quanto è stato prodotto un *nuovo Concordato* che, bene o male, vivacchia da oltre trentacinque anni, e rispetto al quale non si registrano particolari obiezioni o contrapposizioni da parte del mondo politico italiano, e nemmeno da parte dell'accademia. E non so se questo sia davvero un bene.

Ricordo – ero ancora studente liceale – le discussioni che animavano il dibattito negli anni Settanta: mi appassionai alla lettura di un volumetto pubblicato come supplemento al settimanale «*Com-nuovi tempi*»<sup>1</sup> dal titolo «*Concordato perché contro*» e poi dagli Atti di un Convegno tenutosi a Roma nel 1978, che in termini e modalità più ponderate rispetto al primo volume, proponeva a sua volta una lettura critica del Concordato<sup>2</sup>. Mi sono laureato nel 1984, e ho frequentato il II ciclo del dottorato di ricerca – proprio qui a Napoli, sotto la direzione del Prof. Mario Tedeschi – e com'è noto seguivo da vicino il Prof. Piero Bellini: perciò ho respirato molta aria anticoncordataria. Che adesso mi sembra essere semplicemente svanita. Ci siamo come assuefatti al clima concordatario, fino al punto di considerarlo scontatamente parte integrante e immancabile della vita nazionale; e fino al punto di considerare la bilateralità pattizia un metodo di produzione normativa ineludibile anche per tutte le altre confessioni religiose.

In occasione dell'anniversario quasi centennale dei Patti Lateranensi, credo sia conveniente domandarsi se non sia appropriato immaginare nuovi strumenti di relazione fra Stato e religioni, in grado di gestirne la complessità senza necessariamente avere come riferimento prototipico un Concordato pensato negli anni dell'apoteosi della discriminazione religiosa. Anni che com'è noto videro anche il parto di una “legge sui culti ammessi” – ahimè, ancora vigente – e di una serie di leggi razziste, prodromiche alla commissione del più grande crimine contro l'umanità. Confesso che non ho grande fiducia nella classe politica, perciò mi piacerebbe che almeno quella accademica, per rispondere ai bisogni contemporanei di libertà religiosa, riuscisse a produrre qualcosa di meno scontato rispetto alla ripetizione di schemi passati.

Preciso infine che svolgo le mie considerazioni dal solo punto di vista italiano. Escludo volutamente il lato ecclesiastico, e anche canonistico, salvo un cenno che farò fra poco.

2. Siccome parlo per ultimo, posso giovarmi di quanto è stato detto nelle sessioni precedenti, che hanno anche offerto l'opportunità per ribadire – con molta intelligenza e acume – alcune questioni talvolta ben note ai cultori della

---

<sup>1</sup> COMUNITÀ CRISTIANE DI BASE, *Concordato perché contro*, Com-nuovi tempi, Firenze-Roma, 1976.

<sup>2</sup> *Il Concordato: trattato internazionale o patto politico? Atti e interventi al Convegno di studi tenuto in Roma il 4 marzo 1978*, Freccie Borla, Roma, 1978.

nostra disciplina; specialmente per quanto riguarda gli aspetti storici che sono alla base delle leggi ecclesiastiche del 1929, come di alcuni problemi specifici che sono stati ripresi con particolare sensibilità (penso ad esempio alle relazioni di Lo Iacono, Pacillo e Pasquali Cerioli).

Sappiamo bene che la genesi di quelle norme è complessa, strettamente intrecciata con la peculiarità italiana. Roma è solo a Roma, «onde Cristo è romano», e le vicende connesse alla nostra storia nazionale restituiscono inevitabilmente un'immagine di "statualità" della Chiesa cattolica, che non ha pari al mondo. Il cardinale Parolin – che ha rappresentato qui fra noi l'istituzione più antica del mondo – nel ricordare i Patti Lateranensi, è andato ancora più indietro, e ha rammentato che la loro origine risiedeva anche nell'insoddisfazione, espressa dalla Chiesa cattolica alla fine dell'Ottocento, per l'unilateralità delle "guarentigie" promosse dal Regno italiano dopo la sconfitta dello Stato pontificio. In effetti, tutti sappiamo che la Santa Sede ha ricercato – pressoché già all'indomani di Porta Pia – una soluzione internazionalisticamente fondata che ne garantisse "sovranità e indipendenza": elementi che sembravano vacillare in assenza di uno Stato che li custodisse. E – forse, a ragion veduta – non si fidava che l'Italia la garantisse come in precedenza aveva fatto il Papa-Re.

La storia è nota. Direi però che la distanza che progressivamente ci separa da quei fatti storici potrebbe aiutare a darne una lettura meno ripetitiva degli esiti concordatari. Ad esempio, la Chiesa cattolica potrebbe evitare di proporsi ancora come una vittima del Regno e, in un certo senso, del Risorgimento. Come se si fosse dimenticata delle responsabilità civili del suo dominio temporale, e del fatto che i suoi stessi sudditi reclamavano libertà e diritti. Sudditi peraltro cattolici, che non rinnegavano – né hanno rinnegato successivamente – la loro fede cattolica, ma contestavano la posizione della Chiesa, dalla quale furono poi costretti a optare fra due lealtà – quella al Papa e quella al Re – che si presentavano in tesi come assolutamente contrapposte, mentre sul piano sociale convivevano senza troppi problemi (se non quelli che derivavano dall'intransigenza pontificia).

È noto che se solo si fosse voluto, la Conciliazione con l'Italia si sarebbe potuta trovare senza attendere il fascismo. Soprattutto dopo l'intesa sancita dalla partecipazione dei cattolici alla Prima guerra mondiale, che aveva archiviato di fatto il "*Non expedit*". Alberto Melloni ci diceva ieri della "Conciliazione rinviata", *volutamente* rinviata nonostante già nel 1919 Vittorio Emanuele Orlando e Bonaventura Cerretti avessero raggiunto un accordo. Del resto, il Patto Gentiloni aveva a sua volta aperto verso un appianamento della questione cattolica italiana, ma com'è noto il Patto mancava di scegliere in merito alla Conciliazione, e – benché fosse fruttuoso per i cattolici – fu avvertato proprio dalle nascenti forze politiche di ispirazione cattolica.

3. I Patti Lateranensi finiscono quindi per sancire una Conciliazione che aveva già riavvicinato le due Alte Parti – come si diceva all'epoca – in una prospettiva che sarebbe sbagliato definire esclusivamente “concordataria”. Il Concordato è solo una parte dei Patti. E più precisamente è una diretta conseguenza del Trattato (non il contrario, come qualche volta si sente dire). È quest'ultimo l'atto internazionale ricercato dalla Santa Sede per ottenere il riconoscimento della propria indipendenza dal Regno, in uno con la propria sovranità internazionale, che per la verità non era messa in discussione dagli altri Stati (come mi è sembrato abbia sostenuto ieri il Segretario di Stato. Se è vero che è esistita una controversia sulla giuridicità della Chiesa cattolica, non mi pare che fossero stati sollevati dubbi in merito a quella della Santa Sede. La quale è anzi considerata un “soggetto di diritto internazionale” – per così dire – prima ancora che esistessero sia il diritto internazionale sia gli Stati, ma non voglio soffermarmi su questo aspetto).

Mi sembra necessario riprendere questi spunti, senza i quali risulta difficile ricostruire il contesto in cui ha preso vita lo Stato della Città del Vaticano. Uno Stato strumentale che serviva – anche solo simbolicamente – a dotare la Santa Sede di un ulteriore soggetto giuridico provvisto dei caratteri che all'epoca erano considerati necessari per immaginare la statualità di un ente. All'epoca era inconcepibile immaginare uno Stato senza territorio, popolo e sovranità. E la Chiesa cattolica – che pure disponeva della Santa Sede – cercava esattamente uno Stato che in qualche modo continuasse a proteggerla così come le sembrava avesse fatto nel passato lo Stato pontificio. Allo stesso tempo, com'è noto, non voleva assumersi le responsabilità di governo di uno Stato vero e proprio. La creazione dello Stato della Città del Vaticano fu il frutto di creatività giuridica. Una vera e propria opera d'arte giuridica (molto più di un semplice *escamotage* tecnico) utile per riprodurre quella tipica e affatto originale “concezione trinitaria” della soggettività giuridica riferibile – tramite il Vescovo di Roma – tanto alla Chiesa cattolica quanto alla Santa Sede e infine allo Stato della Città del Vaticano.

Questo risultato mi pare possa essere considerato un punto fermo e ormai consolidato. Una scelta ripresa e confermata per parte italiana nell'art. 7 – prima parte – della Costituzione: sicché si tratta di un dato oramai incontrovertibile. Perciò propongo di archiviare questa parte di più evidente valore ecclesiasticistico dei Patti Lateranensi del 1929: lo Stato Vaticano festeggia la sua nascita ogni 11 febbraio, ha raggiunto novant'anni di vita e direi che possiamo congratularci anche noi. Purché conveniamo sul fatto che si tratta di una questione che riguarda il Trattato, e non anche il Concordato.

4. Con ciò considero conclusi i riferimenti *ex parte Ecclesiae* che avevo menzionato in premessa. Vorrei riprendere ora la riflessione *ex parte Status* e dire qualcosa sull'Italia contemporanea: quindi non tratto la questione concordataria in generale.

A mio parere, il Concordato del 1929 va osservato nella sua attinenza (o, forse, contiguità) con la coeva legislazione ecclesiastica, che Pacillo ha chiamato “di ordinario fascismo”. In questo gruppo prendono posto le diverse leggi di “derivazioni concordataria”: principalmente quella sugli enti ecclesiastici – riformata nel 1985 – e quella matrimoniale, mai riformata; ma anche la legge n. 1159 del 1929, e in parte la legge Falco del 1930. Nel loro insieme, queste leggi esprimono la medesima mentalità giuridica dell'epoca fascista. Parlo di «mentalità fascista» in senso storico, per dire che i principi sottostanti e creativi di quella legislazione sono esattamente gli stessi che hanno prodotto altri monumenti giuridici che hanno plasmato la storia del diritto contemporaneo: i Codici penale e di procedura penale del 1930 (e, forse, non è un caso che il secondo sia stato riformato proprio nel 1989), il Codice civile del 1942 – pensiamo anche soltanto all'istituto matrimoniale –, e se vogliamo anche «la più fascista delle riforme»: quella scolastica ideata da Giovanni Gentile, che proponeva a fondamento e coronamento della istruzione, in ogni suo grado, «l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica» (art. 3 R. D. 1 ottobre 1923, n. 2185, ripreso e ampliato dall'art. 36 del Concordato del 1929).

Sempre ieri abbiamo ricordato come il fascismo abbia espresso un «cattolicesimo non cristiano», che a ben vedere caratterizzava l'Italia del ventennio e, con le opportune accortezze in termini di adeguamento temporale, caratterizza pure una significativa parte dell'Italia contemporanea, la quale tuttora difende valori, riti e prassi pagane spacciandole per cattoliche.

Sotto il profilo tecnico, va naturalmente apprezzata la differenza dei due apparati normativi – ossia, i Patti Lateranensi da un lato, e le altre leggi ecclesiastiche dall'altro lato – puntualizzandone la loro differente natura: patizia il primo e unilaterale le altre. Non voglio semplificare troppo, ma con uno sguardo retrospettivo mi sembra che non si possa non osservare come la responsabilità politica dei Patti Lateranensi debba essere equamente ripartita fra le due “Alte Parti”, mentre quella della legge n. 1159 – e delle altre leggi ecclesiastiche – compete solo al Regno, e per quanto è dato sapere, agli ecclesiasticisti che vi hanno contribuito. Esprimo questo riferimento agli ecclesiasticisti che all'epoca hanno supportato il legislatore, per segnalare la persistente tendenza di una parte della dottrina a sostenere oggi il parto di una nuova legge unilaterale sulla libertà religiosa, che in diversi punti – a mio modesto parere – soffre dell'impostazione ottocentesca tipica delle norme che

pure si vogliono lodevolmente abrogare: *in primis*, quelle del 1929 sui “culti ammessi”, facendo però salva la legislazione concordataria, o almeno la sua sostanza.

Così facendo, si replica lo schema – o, meglio, la mentalità – interordinamentale, per cui Stato e Chiese – in Italia, specialmente la Chiesa cattolica – sono concepiti come poteri contrapposti. I Patti Lateranensi del 1929 – che celebrano la Conciliazione fra le “Alte Parti” – costituiscono l’esempio più eclatante di tale dinamica, che troviamo riprodotta nell’art. 7 Cost., e che da questo punto di vista appartiene esattamente alla medesima generazione – non dico politica, ma senz’altro giuridica – del 1929. La coppia concordato/intese fissata nel parallelismo bilaterale costituito dalle ultime parti degli articoli 7 e 8 Cost., consolida questa prospettiva, che solo in parte – per così dire, sul versante politico – è stata addolcita con l’aggiunta – nel Preambolo dell’Accordo di Villa Madama – del «principio di collaborazione». A distanza di cinquant’anni dai Patti Lateranensi, la riforma del 1984 – che qui intendo come nuovo Concordato e prima Intesa – affermava un mondo, e al contempo ne preparava il superamento<sup>3</sup>. Sono passati altri trentacinque anni, e il mondo è ulteriormente – e molto profondamente – cambiato, e con una velocità impensabile: eppure continuiamo a credere nella validità dello schema della bilateralità patteggiata.

La nostra generazione ha vissuto mutamenti velocissimi, e senza avere ancora elaborato adeguate chiavi di lettura, li ha spesso interpretati utilizzando categorie concettuali superate dalla storia. Nel nostro caso, mi pare che la categoria al tempo stesso più usata e meno efficace sia proprio quella della bilateralità. Le leggi bilaterali del 1984 – e il gruppo a queste più immediatamente collegato, ossia le intese pentecostale, avventista ed ebraica – appartengono alla medesima stagione di composizione delle diseguaglianze storiche determinate dalla diversità di trattamento che era stata riservata alle diverse confessioni religiose. In un certo senso, sono leggi che ripagano un debito storico dando corpo al meccanismo della “bilateralità differenziata”, che era stato previsto dal Costituente come risarcimento della discriminazione subita dai credenti non cattolici. Sotto questo profilo, la Costituzione ha fatto del suo meglio; tuttavia non si può non osservare che oggi siamo di fronte a un meccanismo bilaterale disuguale e imperfetto.

Sicché i rapporti con la Chiesa cattolica e quelli con le “confessioni religiose diverse dalla cattolica” seguono – tuttora – binari paralleli. I primi sono visti nel quadro di una laicità confessionista che si agita in una «conflittualità domestica» assorbita nel grande tema dell’appartenenza confessionale, che

---

<sup>3</sup> MARCO VENTURA, *L’eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2014, p. 90.

vede marcare una distanza sempre maggiore fra la Chiesa cattolica istituzionale – diciamo, la Santa Sede – e la popolazione italiana: che è sempre numericamente cattolica (“stragrande maggioranza”) ma non necessariamente fedele. Il *gap* che si è concretizzato in occasione dei *referendum* sul divorzio e sull’aborto, è un po’ lo stesso che riviviamo ancora oggi sui temi del fine vita o dei matrimoni egualitari. Un simile scostamento fra Chiesa e popolazione cattoliche si vede anche sulla questione migratoria: per cui ho l’impressione che quello bilaterale sia diventato uno schema teorico senza più agganci concreti con la realtà nazionale. Difatti, Stato e Chiesa mantengono aperti canali diplomatici poco più che virtuali; quel poco che resta del dialogo istituzionale si svolge informalmente con la Conferenza episcopale. Con un risultato deludente per la Chiesa cattolica, che da un lato si trova a rappresentare poco e male interessi sostanzialmente autoreferenziali (penso all’otto per mille) e da un altro lato a coprire posizioni affatto marginali (penso ancora al fine vita). Con qualche «scherzo da prete», com’è accaduto nel caso della riforma dell’assistenza spirituale alle Forze armate, siglata l’anno scorso e annunciata sull’Osservatore romano<sup>4</sup>, ma poi dispersa nei corridoi del Ministero della difesa, frequentati da cappellani militari che non sembrano essere stati molto ossequiosi dei doveri di obbedienza che li legano alla Santa Sede. Non so se si tratti di scherzi, ma anche da quest’ultimo piccolo episodio, traggio un triste presagio per il futuro della bilateralità concordataria.

5. Lo schema bilaterale mi sembra aver perso vigore anche nel campo acattolico, per usare una terminologia altrettanto passata. Sebbene, contro ogni funesta previsione, il governo continui a stipulare intese, non c’è chi non veda che questo risultato si ottiene solo quando si segue il modello della progressiva adesione, da parte di nuove “confessioni religiose diverse dalla cattolica”, al medesimo schema bilaterale “per intesa” già predisposto negli anni Ottanta. La conseguenza è quella di intese senza *verve*, stipulate con le comunità religiose che non hanno bisogno di soluzioni creative, e che naturalmente sono attratte dal finanziamento pubblico e dall’esenzione della disciplina fascista sui culti ammessi.

Le intese politicamente problematiche, e forse proprio per questa ragione, più necessarie, rimangono nei cassetti. Testimoni di Geova e musulmani attendono a bordo campo l’arrivo di un arbitro imparziale. E se i primi sembrano aver trovato uno *status quo* accettabile – almeno, per parte loro –, gli altri continuano a rigirarsi nei contorti sentieri di una bilateralità interpretata ai sensi della legge del 1929, ossia nei corridoi del Viminale, fra i piani della Direzione centrale degli Affari dei

---

<sup>4</sup> Cfr. <http://www.osservatoreromano.va/it/news/nuova-intesa-sullassistenza-religiosa-ai-militari>.

Culti – che abbiamo ascoltato essere all'affannata ricerca di un equilibrio apparentemente impossibile da raggiungere – e quelli del Gabinetto del Ministro, che dal 2005 al 2018 – Salvini escluso, quindi – propone comitati e tavoli di confronto che, per quanto ci interessa stamattina, propendono anch'essi per confermare la morte della bilateralità costituzionalmente prevista.

6. A me pare che questo modo di procedere dimostri la distanza storica della bilateralità dalla realtà. Come se i grandi cambiamenti determinanti, e determinati, dall'abbattimento del muro di Berlino semplicemente non siano avvenuti. Come se la religione fosse ancora un fenomeno inquadrabile negli schemi della rappresentanza istituzionale; come se lo Stato detenesse ancora un potere contrapponibile a quello delle religioni; come se la proposta multiculturalista e comunitarista fondata sul «diritto alla diversità» delle «minoranze» avesse ancora ragion d'essere nella società pluridiversa che viviamo quotidianamente.

Non posso sviluppare adeguatamente queste suggestioni. Perciò mi limito a concludere ragionando intorno al principio supremo della laicità, e alla sua applicazione matura.

Secondo me, l'inveramento della laicità in termini di uguale libertà religiosa richiede il superamento degli schemi proposti dalla ricerca di equilibrio fra maggioranza e minoranza. La libertà religiosa è di tutti, oppure di nessuno. Essa deve fare i conti con la contemporaneità, e la società superdiversa e plurale non può reggere l'urto delle strettoie bilaterali impostate nel 1929, come riprese nel 1948, nel 1984 e nelle successive permanenze.

Per queste ragioni, a mio sommo avviso, la legislazione bilaterale ha esaurito la sua funzione. Secondo me, la legge del 1929 andrebbe semplicemente e velocemente abrogata. Meglio il nulla, che non le stranezze attuali, che – come abbiamo ascoltato – mettono a dura prova i funzionari della Direzione centrale degli Affari dei Culti.

Personalmente, eviterei anche di mettere mano ad una legge sulla libertà religiosa. Essa è sufficientemente protetta dalla Costituzione; al contrario, credo che si dovrebbe provare a sviluppare un progetto di legge che accorpi in un unico testo quel “diritto comune dei culti” che è stato già disegnato attraverso le intese.

Come ricordava Marco Ventura anziché fare intese, bisognerebbe pensare a proteggere il campo delle libertà di coscienza, vale a dire credenze, convinzioni, pensieri anche non religiosi e irreligiosi o areligiosi. Proteggere insomma gli uomini e le donne nella loro completa dimensione umana: corpo, mente e spirito.

7. Sotto questo profilo, ho l'impressione che la dimensione concordataria e bilaterale si presenta come un presupposto e non come un obiettivo. Bisogne-



rebbe avere più coraggio e non limitarsi a proclamare la laicità alla stregua di un principio inteso come semplice inizio di un percorso. Abbiamo tuttora bisogno di precisare i contenuti della laicità dello Stato, di disancorarla dal mare della teoria per farla approdare nei porti del modo di essere della Repubblica: ossia dello Stato come dei Comuni, delle Regioni, delle Città metropolitane, e perciò di tutti i cittadini.

Questo obiettivo non mi sembra possa essere affidato alla legislazione bilaterale.

In questa stagione politica mediocre – di galleggiamento – i temi di grande respiro che esprimono le ansie spirituali rimangono purtroppo soffocati dal contingente. Le questioni agitate dai pochi settori anticoncordatari della società civile sembrano ridursi a tre: soldi (otto per mille), ancora soldi (IMU/Terzo settore), e «ora di religione» (che ancora una volta sono soldi). Mi pare che questa condizione esprima la tentazione di derubricare la responsabilità statale in una logica di laicità solo economicamente rilevante, quasi che le grandi questioni della libertà religiosa e dei diritti umani appartengano a regni di pensiero superati. Una sorta di rassegnazione al volto peggiore della secolarizzazione.

Credo al contrario che si debba valorizzare la dimensione della responsabilità civica – anche delle stesse religioni – per inverare quel progresso spirituale proclamato nell'art. 4 della Costituzione; che fa intravedere una società civile che lavora per sé e per gli altri. Gli uni insieme agli altri, senza precedenze indebite.

8. In questo Convegno abbiamo ricordato i novant'anni dal 1929. I Patti Lateranensi raccontano un'Italia lacerata, che si incamminava lungo un percorso di odio istituzionale culminato in una guerra sanguinosa e nell'“olocausto” delle differenze religiose. Letteralmente bruciate nei forni dei campi di sterminio.

Da quegli abissi i nostri padri e le nostre madri – per molti di noi, i nostri nonni e le nostre nonne – si sono rialzati con grandi difficoltà, sotto le bandiere della libertà umana e della dignità di ciascuna persona, senza differenza alcuna. Si tratta di battaglie comuni per la libertà e la laicità ancora attuali, e che non possono essere ristrette nella logica della bilateralità.

Sovranismi, populismi, euroscetticismi, si presentano come sconfitte sonore nel percorso verso una piena libertà religiosa, che – mi sia consentito in conclusione ricordare – è stata con cura espressa nel lavoro incessante del Prof. Mario Tedeschi, che oggi la comunità scientifica degli ecclesiastici e dei canonisti laici italiani onora.

Vorrei dirgli che cerchiamo di essere anche noi – molti dei quali siamo stati a diverso titolo suoi allievi – atleti impegnati in una lotta che non è ancora finita.

## *Cerimonia di consegna degli Studi in onore di Mario Tedeschi*

MARIA D'ARIENZO

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
Università degli Studi "Federico II" di Napoli*

A conclusione di questi due giorni di Convegno, molto intensi e pieni di spunti, mi piace soffermarmi sull'ultimo riferimento di Pierluigi Consorti relativo alla non necessità di una legge generale sulla libertà religiosa. Questa riflessione mi riconduce immediatamente all'inizio della mia carriera universitaria ed alla tesi di laurea assegnatami proprio da Mario Tedeschi sul primo progetto di legge sulla libertà religiosa, ormai più di vent'anni fa.

Ciò che emergeva nei diversi colloqui con il Maestro era, in difformità dalla maggioranza della dottrina, la non necessarietà di una legge generale, in quanto già le norme costituzionali tutelavano a un livello superiore tale diritto di libertà religiosa. Oltretutto, un'eventuale legge generale oggi, a maggior ragione, sarebbe superata alla luce dei recenti progetti di legge costituzionale sull'autonomia differenziata.

Come accennavo già ieri in apertura, questo Convegno è dedicato a Mario Tedeschi. Abbiamo pensato di chiudere il Convegno dedicando questo momento alla consegna dei volumi in Suo onore.

Penso di poter affermare con sufficiente sicurezza che Mario Tedeschi è persona che non ama le celebrazioni fini a sé stesse e meno ancora ama gli orpelli retorici, per cui sarò veramente di poche parole, quelle che possono bastare per sottolineare che i volumi che stiamo per consegnarGli ufficialmente vogliono rappresentare il frutto tangibile del nostro impegno di allievi e testimoniano il riconoscimento di tutta la comunità scientifica.

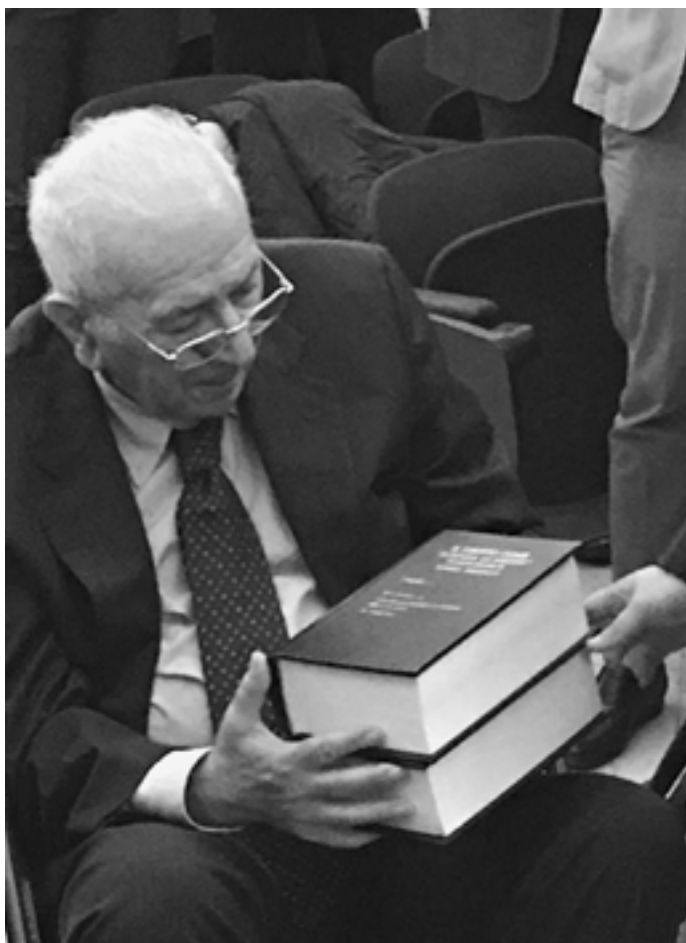
Per suggellare il senso della tradizione su cui si struttura l'Università da sempre, procederemo alla *traditio* dei volumi che raccolgono i contributi non solo degli allievi, ma anche dei tanti studiosi che hanno voluto tributare a Mario Tedeschi un riconoscimento per i Suoi insegnamenti di libertà e, talvolta, anche di disincanto. Insegnamenti che continua a trasmettere attraverso i Suoi scritti e il Suo manuale che ancora viene studiato in questa e in altre Università. Lo ringraziamo per averci impartito il rigore e l'onestà intellettuale quali pilastri su cui si regge concretamente qualsiasi istituzione.

Maria d'Arienzo

Diamo ora inizio alla Cerimonia di consegna alla presenza di tutta la comunità scientifica ed accademica, di cui gli studenti sono parte essenziale.

Simbolicamente sarà proprio il rappresentante degli studenti a procedere alla materiale *traditio* dei quattro volumi “*Il diritto come scienza di mezzo*” a Mario Tedeschi.

Grazie Maestro





**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II**  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
*Cattedra di Diritto Ecclesiastico e Diritti Confessionali – Prof.ssa Maria d’Arienzo*

**“1929-2019**

***Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive”***

Napoli, 30-31 ottobre 2019  
Aula Pessina - Corso Umberto I, 40

**MERCOLEDÌ 30 OTTOBRE**

**ORE 10:00**

**SALUTI ISTITUZIONALI**

**Prof. Gaetano Manfredi**

*( Rettore Università degli Studi di Napoli  
Federico II )*

**Prof. Sandro Staiano**

*( Direttore Dipartimento di Giurisprudenza )*

**Prof. Andrea Mazzocchi**

*( Presidente Scuola delle Scienze Umane e  
Sociali )*

**Prof. Avv. Antonio Palma**

*( Direttore Scuola di Specializzazione per le  
Professioni Legali dell’Università Federico II )*

**RELAZIONE INTRODUTTIVA**

**Prof.ssa Maria d’Arienzo**

*( Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università Federico II di Napoli )*

**I SESSIONE – ore 11.00**

**L’ATTIVITÀ DIPLOMATICA DELLA SANTA SEDE**

**Presidente**

**Prof. Francesco Paolo**

**Casarola**

*( Presidente emerito della Corte  
Costituzionale )*

***Il frutto, il fango, il nodo.  
I Patti lateranensi nella  
storia dei rapporti fra  
Stato e Chiesa***

**Prof. Alberto Melloni**

*( Ordinario di Storia del  
Cristianesimo - Università di  
Modena-Reggio Emilia )*

***La diplomazia religiosa.***

***Una nuova prospettiva***

**Prof. Marco Ventura**

*( Ordinario di Diritto Ecclesiastico  
- Università di Siena )*

**COFFEE BREAK**



**II SESSIONE – ore 12.00**  
**IL RUOLO DELLA DOTTRINA ECCLESIASTICISTICA**  
**NELLA RIFORMA LEGISLATIVA DEL 1929**

**Presidente**

**Prof. Carlo Fantappiè**

*(Ordinario di Diritto Canonico -  
Università degli Studi di Roma  
Tre)*

*La genesi della legge sui  
"culti ammessi".*

*Il contributo degli  
ecclesiasticisti.*

**Prof. Vincenzo Pacillo**

*(Ordinario di Diritto ecclesiastico  
- Direttore del Dipartimento di  
Giurisprudenza - Università di  
Modena-Reggio Emilia)*

*La manualistica di diritto  
ecclesiastico di fronte ai  
Patti del Laterano*

**Prof. Giovanni Battista  
Varnier**

*(Ordinario di Diritto ecclesiastico  
- Università di Genova)*

**ORE 13:00**  
**LIGHT LUNCH**

**MERCOLEDÌ 30 OTTOBRE**

**ORE 15:00**

**III SESSIONE**

**DIRITTO VATICANO E DIRITTO INTERNAZIONALE**

**Presidente**

**Prof. Giuseppe Tesaurò**

*(Presidente emerito della Corte  
Costituzionale)*

*La conformità del diritto  
vaticano al diritto  
internazionale*

**Prof. Gian Piero Milano**

*(Promotore di Giustizia del  
Tribunale dello Stato della Città  
del Vaticano - Professore emerito  
di Diritto Ecclesiastico -  
Università di Roma Tor Vergata)*

*I novant'anni del Codice  
di procedura penale dello  
Stato vaticano*

**Prof. Alessandro Diddi**

*(Promotore di Giustizia aggiunto  
presso il Tribunale dello Stato  
Città del Vaticano - Associato di  
Diritto processuale penale -  
Università della Calabria)*

**COFFEE BREAK**



IV SESSIONE – ore 16.30  
IL RUOLO DELLE AMBASCIATE NELLE RELAZIONI CON LA SANTA SEDE

**Presidente**

**Prof. Patrick Valdrini**

*(Renzo emerito dell'Università Cattolica di Parigi)*

*Le relazioni diplomatiche  
tra Santa Sede e Italia*

**S. Ecc. Pietro Sebastiani**  
*(Ambasciatore d'Italia presso la  
Santa Sede)*

*Le relazioni diplomatiche  
tra Santa Sede e Turchia*

**S. Ecc. Lütfullah Gökus**  
*(Ambasciatore della Turchia  
presso la Santa Sede)*

*Le relazioni tra il  
Ministero dell'Interno e  
la Santa Sede negli affari  
di culto alla luce dei Patti  
Lateranensi*

**Prefetto Michele Di Bari**

*(Capo Dipartimento per le libertà  
civili e l'immigrazione - Ministero  
dell'Interno)*

**S. EM. CARD. PIETRO PAROLIN**

**“Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle  
relazioni internazionali della Santa Sede”**

*(Segretario di Stato di Sua Santità - Stato Città del Vaticano)*

GIOVEDÌ 31 OTTOBRE

ORE 9:30

**IN NOVANT'ANNI DELLA LEGGE 1159 DEL 1929**

**V SESSIONE**

**PRASSI AMMINISTRATIVA E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

**Presidente**

**Prof. Andrea Mazzacchi**

*(Presidente Scuola delle Scienze Umane e Sociali)*

*La Direzione Centrale degli  
Affari dei Culti nel contesto  
del nuovo pluralismo  
religioso*

**Prefetto Giovanna Maria  
Rita Iurato**

*(Direttore Centrale degli Affari dei  
Culti - Ministero dell'Interno)*

*Alcuni recenti orientamenti  
del Consiglio di Stato in  
materia di rapporti con le  
confessioni religiose*

**Viceprefetto Alessio Sarais**

*(Viceprefetto Direzione Centrale  
Affari di Culto - Ministero  
dell'Interno)*

*La legge 1159 del 1929 e la  
nuova Intesa tra la  
Repubblica italiana e  
l'Associazione “Chiesa di  
Inghilterra”*

**Prof. Salvatore Bordonali**

*(Ordinario di Diritto Ecclesiastico -  
Università degli Studi di Palermo)*



**VI SESSIONE – ore 10:30**  
**L'EVOLUZIONE DEI RAPPORTI TRA STATO E**  
**CONFESSIONI DIVERSE DALLA CATTOLICA**

**Presidente**

**Prof. Manlio Miele**

*(Professore Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Direttore del Dipartimento di Diritto privato dell'Università degli Studi di Padova)*

*L'art. 23 cpr del Trattato del Laterano e la legge sui culti ammessi. Rapporti tra giurisdizioni in materia disciplinare*

**Prof. Pietro Lo Iacono**

*(Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università LUMSA di Palermo)*

*Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dall'art. 5 della legge sui "culti ammessi". Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda*

**Prof. Jlia Pasquali Cerioli**

*(Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università degli Studi di Milano)*

**COFFEE BREAK**

**VII SESSIONE – ore 11:30**  
**FONTI BILATERALI E NUOVE PROSPETTIVE DEL DIRITTO**  
**ECCLESIASTICO**

**Presidente**

**Prof.ssa Maria d'Arienzo**

*(Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università Federico II di Napoli)*

*Le Intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*

**Prof. Antonio Fuccillo**

*(Vicepresidente ADNC Associazione dei Professori di Diritto ecclesiastico e canonico - Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università della Campania - L. Vanvitelli)*

*La funzione della legislazione bilaterale nell'Italia contemporanea*

**Prof. Pierluigi Consorti**

*(Presidente ADEC Associazione dei Professori di Diritto ecclesiastico e canonico - Ordinario di Diritto Ecclesiastico - Università degli Studi di Pisa)*

**ORE 12:30**

**CERIMONIA DI CONSEGNA DEI VOLUMI IN ONORE DI**  
**MARIO TEDESCHI "IL DIRITTO COME SCIENZA DI MEZZO", 4**  
**TOMI, LUIGI PELLEGRINI EDITORE, COSENZA, 2018.**

Segreteria organizzativa: Dott. Fabio Balsano. Per informazioni: email [fabio.balsano@libero.it](mailto:fabio.balsano@libero.it); tel. 888152205





*Stampato da  
GLF - Castrovillari (Cs)*

ISBN 978-88-6822-982-5



€ 20,00

ISSN 1970-5301