



**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

# *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..." *Disinvolture 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](http://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 fundamentalmente 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 CERIOLI, *La legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.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. (opportunamente 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.