



**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

# *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.